



A la vista de la petició d'informe per la gerència de Recursos respecte d'una **esmena presentada pel Grup Municipal del Partit Popular al Projecte Normatiu del Codi ètic de conducta de l'Ajuntament de Barcelona**, la lletrada que sotasigna, de conformitat amb les normes del servei, emet el següent

### **INFORME**

L'objecte d'aquest informe és l'anàlisi jurídic de l'al·legació plantejada pel Grup Municipal del Partit Popular, la qual va ser aprovada per la Comissió de Presidència, Drets de Ciutadania, Participació i Seguretat i Prevenció de data 22 de març si bé de manera condicionada a l'emissió d'aquest informe.

Concretament, l'esmentat grup municipal va formular la següent al·legació:

*“demanem que en matèria sancionadora s'introdueixi una gradació de les infraccions, i per tant, que les infraccions de les normes de conducta previstes en el capítol III d'aquest Codi es classifiquin en:*

- 1.- Infraccions molt greus*
- 2.- Infraccions greus*
- 3.- Infraccions lleus.*

*Aquest Projecte de Codi ens remet a l'apartat 1r de l'article 18, en matèria d'infraccions, a la Llei 19/2014, de 29 de desembre, i posteriorment, en quant al procediment sancionador a la legislació de règim jurídic i procediment.*

*Ambdues normes estableixen una graduació de les sancions en funció de la gravetat de la infracció comesa, i demanem que aquest Codi de Conducta contempli una classificació de les infraccions, i de les sancions a imposar, previ informe dels Serveis Jurídics”.*

#### **1.- Consideracions generals.**

Tal i com té establert el Tribunal Constitucional resulten d'aplicació a les infraccions administratives els principis de legalitat, tipicitat, culpabilitat, prescripció, proporcionalitat i non bis in ídem pròpis dels delictes, si bé amb diferent intensitat.



GERÈNCIA DE RECURSOS  
Direcció dels Serveis Jurídics  
Direcció de l'Àrea de Règim Jurídic

Pl. Carles Pi i Sunyer, 8-10, 1a planta  
08002 Barcelona  
Tel. 93 402 33 92  
Fax 93 402 34 67

El principi de legalitat està consagrat com a dret fonamental a l'article 25 de la Constitució i en matèria sancionadora suposa l'exigència que tota norma sancionadora tingui rang legal, és a dir, sigui establerta per decisió del poder legislatiu.

Igualment es troba recollit en l'article 25.1 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre de Règim Jurídic del Sector Públic que estableix que *"La potestat sancionadora de les administracions públiques s'ha d'exercir quan hagi estat reconeguda expressament per una norma amb rang de llei, amb aplicació del procediment previst per al seu exercici i d'acord amb el que estableixen aquesta Llei i la Llei de procediment administratiu comú de les administracions públiques i, quan es tracti d'entitats locals, de conformitat amb el que disposa el títol XI de la Llei 7/1985, de 2 d'abril"*.

Ara bé, no es tracta d'una reserva absoluta de llei sinó que es permet la col·laboració reglamentària de tal manera que, si bé una norma de caràcter reglamentari no pot definir conductes sancionables ni establir la sanció que li correspon, sí pot ajudar a la llei a acabar de definir la infracció i a graduar la sanció.

En aquest sentit, cal apuntar l'article 27.3 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre de Règim Jurídic del Sector Públic que estableix que *"Les disposicions reglamentàries de desplegament poden introduir especificacions o graduacions al quadre de les infraccions o sancions establertes legalment que, sense constituir noves infraccions o sancions, ni alterar la naturalesa o els límits de les que la Llei preveu, contribueixin a identificar de manera més correcta les conductes o a determinar amb més precisió les sancions corresponents"*

Per tant, resulta possible que, via reglamentària, es millori la identificació o descripció de la conducta infractora i es defineixi de forma més precisa, dintre dels llindars establerts per la llei, les sancions que els corresponen tot introduint especificacions o graduacions de les infraccions i sancions. En canvi, resulta prohibit que el reglament faci una regulació independent i no subordinada a la llei així com que per aquesta via s'alteri la seva naturalesa o límits i, encara menys, preveure noves infraccions o sancions.

Respecte de la llei que determini els límits de la potestat sancionadora, i davant la necessitat de trobar un punt d'equilibri entre els principis constitucionals d'autonomia local i legalitat i reserva de llei, tant el Tribunal Constitucional com Suprem varen flexibilitzar el compliment del principi de legalitat en l'àmbit local, permetent una intervenció més laxa del legislador (no la inhibició total).

A partir d'aquí es va introduir un nou Títol XIè a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local, amb la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local, que fixa el que el Tribunal Constitucional va anomenar els criteris mínims d'antijuridicitat i les classes de sancions que es poden establir per les ordenances municipals en funció de la gravetat dels il·lícits administratius que tipifica

permetent, en determinades circumstàncies, que les ordenances locals tipifiquin infraccions i estableixin sancions.

Aquesta flexibilització, però, no és possible quan hi ha llei sectorial prèvia, cosa que succeeix en el cas que ens ocupa.

Així es deriva de l'article 139 de l'esmentada Llei de Bases que diu que *"Per a l'adequada ordenació de les relacions de convivència d'interès local i de l'ús dels seus serveis, equipaments, infraestructures, instal·lacions i espais públics, els ens locals podran, en defecte de normativa sectorial específica, establir els deures, prohibicions o limitacions contingudes en les corresponents ordenances, d'acord amb els criteris establerts en els articles següents. Són doncs, diverses les notes que emmarquen aquest apoderament per a la tipificació sancionadora local i que es poden concretar en les següents (...)"*.

En el present cas, la legislació a tenir en compte a l'hora de concretar els límits de la potestat sancionadora local serà la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

## **2.- Anàlisi de la legalitat de l'esmena.**

A la vista del que s'ha exposat fins ara, podria considerar-se que l'esmena del Grup Municipal del Partit Popular podria ser ajustada a Dret en la mesura que, mitjançant la regulació que caldria fer a partir de l'esmena, no s'introduïssin noves infraccions o sancions i es respectés la correspondència entre unes i altres establertes per la llei de transparència ja que, com s'ha dit, en tant que llei sectorial és d'aplicació preferent.

Ara bé, cal analitzar breument el règim sancionador derivat de la Llei de transparència per tal de matisar l'abast de la proposta, en cas necessari.

La Llei 19/2014 en l'article 78.3, apartat g) estableix que constitueix una infracció greu *"incomplir els principis de bona conducta establerts per les lleis i els codis de conducta, sempre que no constitueixin una infracció molt greu"*.

Malgrat la confusió a la que pot derivar la literalitat de la llei, el cert és que s'entén que tot incompliment de les conductes establertes en els Codi de Conducta són infraccions greus i que únicament seran considerades com a molt greu en el cas que una conducta sigui expressament individualitzada a la mateixa llei com a tal. Òbviament això no impedeix que lleis o normes diferents als Codis de Conducta regulin matèries similars, però si suposa que l'incompliment de les conductes previstes als Codis són considerades exclusivament com a infraccions greus.

És a dir, el fet que l'esmentat article 78.1, apartat g) de la citada llei, consideri greu qualsevol incompliment del Codi tanca el pas a l'aplicació d'altres tipificacions genèriques que puguin existir en la mateixa llei, com seria el cas de l'article 79.1 estableix que *"són infraccions lleus"*



**GERÈNCIA DE RECURSOS**  
**Direcció dels Serveis Jurídics**  
**Direcció de l'Àrea de Règim Jurídic**

Pl. Carles Pi i Sunyer, 8-10, 1a planta  
08002 Barcelona  
Tel. 93 402 33 92  
Fax 93 402 34 67

*els actes i les omissions que constitueixen descurança o negligència en el compliment de les obligacions establertes per aquesta llei i en l'atenció dels ciutadans que exerceixen els drets que els garanteix la norma".*

Dit això resultarà que, en compliment dels límits derivats del principi de legalitat, el Codi de Conducta no pot efectuar la graduació de les infraccions en lleus, greus i molt greus com es proposa en l'esmena ja que això suposaria una vulneració de l'esmentat principi en preveure's en la norma sectorial de referència únicament infraccions greus.

Altra qüestió són les sancions, respecte de les quals si podria establir-se una graduació per aplicació de l'article 27 de la Llei 40/2015 abans transcrit.

Ara bé, aquesta opció sembla difícil de materialitzar ja que la forquilla de les sancions és molt estreta. Concretament, l'article 81 preveu que, en el cas dels alts càrrecs, les sancions que es poden aplicar per la comissió d'infraccions greus són la suspensió de l'exercici del càrrec entre tres i sis mesos, la pèrdua o la reducció fins al 50% de la pensió indemnitzatòria a què puguin tenir dret en el moment de cessar del càrrec, la inhabilitació per a ocupar un alt càrrec per un període màxim d'1 any i una multa d'entre 600 i 6.000 euros.

És a dir, aquesta Llei conté un tram quantitatiu molt limitat a diferència d'altres lleis on aquesta forquilla és molt àmplia i, per tant, pot establir-se aquesta graduació. Aquest és el cas, per exemple de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge en la qual es preveu que les infraccions greus es sancionen amb multes que poden anar dels 9.001 als 90.000 euros i les molt greus que se situen entre aquesta última xifra i els 900.000 €.

De fet, **s'apunta que aquesta graduació de les sancions pot assolir-se igualment per aplicació del principi de proporcionalitat de l'article 29.3 de la Llei 40/2015 de constatat referència que preveu els principis de gradació que resultaran en tot cas aplicables.** Concretament estableix que *"En la determinació normativa del règim sancionador, així com en la imposició de sancions per part de les administracions públiques, s'ha d'observar la deguda idoneïtat i necessitat de la sanció que s'ha d'imposar i la seva adequació a la gravetat del fet constitutiu de la infracció. La graduació de la sanció ha de considerar especialment els criteris següents:*

- a) El grau de culpabilitat o l'existència d'intencionalitat.*
- b) La continuïtat o persistència en la conducta infractora.*
- c) La naturalesa dels perjudicis causats.*
- d) La reincidència, per comissió en el terme d'un any de més d'una infracció de la mateixa naturalesa quan hagi estat declarat així per una resolució ferma en via administrativa".*

**GERÈNCIA DE RECURSOS**  
**Direcció dels Serveis Jurídics**  
**Direcció de l'Àrea de Règim Jurídic**

Pl. Carles Pi i Sunyer, 8-10, 1a planta  
08002 Barcelona  
Tel. 93 402 33 92  
Fax 93 402 34 67

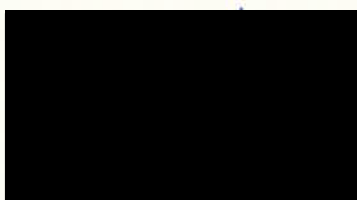
D'altra banda, respecte a la publicació de l'acord d'aprovació inicial, cal tenir present que la proposta d'esmena que s'analitza no és stricto sensu una proposta d'esmena ja que no conté un redactat alternatiu al que es va sotmetre a aprovació inicial. En aquest sentit i en tant que l'esmena presentada no conté el desenvolupament del règim sancionador, no és factible sotmetre a informació pública un redactat alternatiu a l'inicial ja que aquest no hauria estat aprovat inicialment amb anterioritat.

### **3.- Conclusió.**

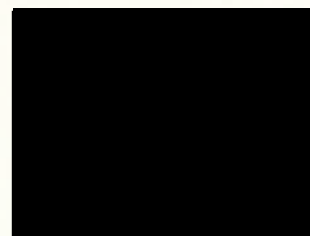
Del que s'ha exposat es conclou que introduir al projecte de Codi ètic de conducta un règim sancionador que distingeixi entre infraccions molt greus, greus i lleus no s'ajusta plenament a la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, ja que aquesta categorització no es correspon amb la Llei 19/2014 esmentada que tipifica com a infraccions greus els incompliments dels principis de bona conducta establerts al Codi.

Únicament seria factible graduar sancions dins dels límits de les greus (és a dir, discriminar entre les infraccions greus per sancionar més o menys els incompliments). Tanmateix, com s'ha dit en l'apartat anterior, aquesta graduació de les sancions forma part de l'aplicació del principi de proporcionalitat que s'ha de tenir present necessàriament durant la instrucció i la resolució de l'expedient administratiu corresponent.

Barcelona, a 27 de març de 2017.



Sandra Abad Garcia  
Lletrada Consistorial



Manuel Mallo Gómez  
Director de l'Àrea de Règim Jurídic

