

La Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de XXXX XXXX XXXX, mediante escrito de fecha 21 de noviembre de 2019, que tiene entrada en el registro general de esta Diputación de Toledo en la misma fecha, y número 2019999900008944, distribuido a este Servicio de Asistencia a Municipios, con fecha 17 de diciembre, solicita se emita INFORME en relación con "Acomodo del artículo 36 del Reglamento Del Servicio de agua potable del Ayuntamiento a la normativa sancionadora local y posible prescripción de una infracción cometida en noviembre de 2017 a la luz del artículo 30 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del sector público".

A tal efecto, con fecha 27 de noviembre, se remite requerimiento al Ayuntamiento para que aporte el Informe del Secretario/a sobre la referida cuestión.

Con fecha 14 de febrero y registro de entrada número 2020099900000943, se remite por el Ayuntamiento informe del Secretario-Interventor.

Conforme a las normas de funcionamiento de este servicio, y habiendo sido emitido el informe del funcionario de administración local que ejerce las funciones de Secretaría en el Ayuntamiento, se procede a la emisión del informe solicitado por la Sra. Alcaldesa, conforme a los siguientes:

ANTECEDENTES

La Sra. Alcaldesa solicita informe sobre el parecer jurídico en relación a la redacción del artículo 36 del Reglamento del Servicio de agua potable del Ayuntamiento de XXXX XXXX XXXX, así como la prescripción

LEGISLACIÓN APLICABLE

- Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante LRBRL.
- Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen jurídico del sector Público.

A la vista de los anteriores antecedentes y de conformidad con las disposiciones legales citadas anteriormente, podemos formular los siguientes

FUNDAMENTOS JURIDICOS.

PRIMERO.- Las Entidades Locales tienen atribuida, entre otras, la potestad sancionadora, pudiendo tipificar infracciones y sanciones en materias de su competencia, que permitan la ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, siempre que se respeten los criterios que al respecto se recogen en la normativa.

La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas tiene como objetivo la verificación y represión de actuaciones y omisiones que contravienen la legalidad jurídico-administrativa. La finalidad de todo sistema sancionador en el ámbito de la Administración Pública es garantizar el cumplimiento efectivo del orden jurídico vigente, impidiendo que se consoliden situaciones de antijuridicidad e imponiendo sanciones a los responsables de los ilícitos administrativos. Se trata de un tipo de potestad pública regida por principios muy similares a los del orden jurisdiccional penal, tanto en lo que hace a las garantías materiales como procedimentales.

La potestad sancionadora puede definirse como la prerrogativa que permite a las Administraciones Públicas corregir el incumplimiento de los mandatos legales mediante la imposición de sanciones a los infractores, como respuesta frente a la comisión de conductas legalmente tipificadas como infracción.

La regulación particular de la legalidad de las infracciones administrativas se regula en el [artículo 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#); conforme al cual *"la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley."*

SEGUNDO.- Visto lo anterior, por regla general, se prevé, que es necesaria la tipificación por Ley de las infracciones. La exigencia de la legalidad de las infracciones administrativas queda, en sí misma considerada, vacía de contenido si no se determina el alcance de esa exigencia de la norma con rango de Ley; o si se quiere, si se deja en manos de la Administración la determinación concreta del ejercicio de la potestad sancionadora, una vez que la Ley la ha reconocido. Por eso se ha dicho que la exigencia de legalidad está íntimamente vinculada a la exigencia de la tipicidad, esto es, la más o menos detallada y concreta conducta que se considera como infracción y, por ello, susceptible de ser sancionada.

No es suficiente con que se reconozca la potestad sancionadora (*lex previa*) con una norma con rango de Ley, sino que ha de ser precisamente esa norma con tal rango la que describa la concreta conducta (*lex certa*), de tal forma que se vulnera el principio de legalidad cuando al Ley se limita a una determinación inconcreta y genérica de conductas que pueda la Administración aplicar de manera amplia e indiscriminada. Es por ello por lo que el [artículo 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre](#), al referirse al "*principio de tipicidad*", establece que: *"sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley"*; en suma, que es necesario que la Ley determine qué concretas vulneraciones del ordenamiento se consideran infracciones administrativas.

No obstante, el Fundamento Sexto de la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 8 de junio de 2001, dictada en recurso de amparo 132/2001, dejaba de aplicar tan rígidamente la reserva de Ley, declarando que la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal. Por tanto no se rechaza que por Ordenanza Municipal o Reglamento pueda efectuarse una concreción del tipo de infracciones y sanciones, siempre que se cumplan una serie de requisitos mínimos, que sí vendrán determinados por una norma de rango legal.

Por tanto, y con base a lo anterior, está más que acreditada la potestad sancionadora de las entidades locales a través de sus Ordenanzas o Reglamentos.

TERCERO.- Es relevante, una vez sentada la premisa de que las entidades locales por medio de Ordenanza y Reglamentos pueden establecer la potestad sancionadora, centrarnos en la suficiencia de la tipificación de las infracciones y sanciones, ya que es una exigencia de seguridad jurídica.

En este sentido, en la práctica se plantea un problema íntimamente relacionado con el anterior, y es que resulta materialmente imposible describir con absoluta precisión todos los supuestos de hecho que han de ser declarados infracción, y en ocasiones la ordenanza o Reglamento adolezca de exceso, defecto o por alteración de elementos.

Por el Tribunal Constitucional se han rechazado remisiones en blanco y el empleo de cláusulas abiertas o excesivamente genéricas para describir conductas sancionables, aunque sí permite la tipificación efectuada sobre conceptos jurídicos indeterminados.

Igualmente, no solo se exige la reserva de ley, sino que también se prevé que las infracciones se clasifiquen en leves, graves y muy graves, por lo que es necesario que se gradúen los tipos administrativos.

En el caso concreto que nos ocupa, se observa que el artículo 35 del Reglamento del servicio de Agua potable del Ayuntamiento, no clasifica dichas infracciones, se limita a enumerar un listado de situaciones sin clasificarlas en leves, graves o muy graves. Por lo que falta esa clasificación de las mismas, que impide poder hacer una clasificación posterior de las sanciones a imponer, imponiendo la misma en todos los supuestos, sin tener en cuenta en este caso, la proporcionalidad de las mismas, principio básico de la potestad sancionadora.

Esa falta de clasificación de las infracciones y sanciones en leves, graves o muy graves puede generar inseguridad jurídica, ya que no todas tienen la misma gravedad y no deberían ser sancionadas en los mismos términos.

Incluso esa falta de clasificación nos impide determinar el plazo de prescripción de las infracciones, pregunta que se plantea también en el escrito remitido por la Alcaldesa.

Por todo lo anterior, y a pesar de quedar acreditada la potestad sancionadora de las Entidades locales y la potestad reconocida de tipificar en sus ordenanzas y Reglamento las infracciones y sanciones a imponer, la opinión de la que suscribe el presente informe es, que el artículo 35 y 36 del Reglamento del Servicio de agua potable han sido insuficientemente redactados debiendo recoger no solo las conductas que son consideradas infracciones si no además, la clasificación de las mismas en leves, graves y muy graves, así como una clasificación equitativa de las sanciones a imponer por las mismas.

CUARTO.- Procede analizar, a continuación, la referencia que el artículo 36 del Reglamento hace de la posibilidad del Corte del suministro en caso de infracción.

Los servicios de abastecimientos de agua potable y alcantarillado son servicios obligatorios y mínimos que han de prestar los municipios, según lo establecido en el artículo 26.1 de la LRBRL. Las entidades Locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos, conforme a lo previsto en el artículo 68.1 de la LRBRL. Por ello podrá, previa incoación del oportuno procedimiento administrativo, que deberá reunir plenas garantías para el administrado que pudiese conllevar, siempre que quede acreditado, el corte del suministro. No obstante, en opinión de la que suscribe el presente informe, esta medida siempre sería en caso de infracciones consideradas muy graves y que justifiquen el corte del suministro.

Numerosas sentencias reconocen a las Entidades locales la posibilidad de corte de suministro del agua siempre que éste se encuentre previsto en el Reglamento del Servicio (STC TS de 3 de octubre de 2003 y TSJ de CLM de 19 de enero de 1999, entre otras).

QUINTO.- Respecto de la última cuestión planteada por la Alcaldesa, en relación al plazo de prescripción de una infracción cometida en noviembre de 2017, es difícil contestar a la misma.

Por un lado no se han aportado más datos sobre la misma. Y por otro lado al no haber una clasificación clara de las infracciones, difícilmente se puede determinar su prescripción.

El **artículo 30**, de la **Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público**, indica que las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año. El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. En el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora.

Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora, reiniciándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

Por tanto si no clasificamos la infracción, difícilmente se podrá determinar el plazo de prescripción de la misma.

Con base a todo lo anterior, se puede concluir lo siguiente:

PRIMERO.- Que la regulación hecha en los artículos 35 y 36 del Reglamento de Servicio de agua potable del Ayuntamiento de XXXX XXXX XXXX es deficitaria y escasa, debiendo modificarse dicho Reglamento en ese sentido.

SEGUNDO.- Que el corte del suministro sí sería viable y legítimo, siempre que esté previsto en el Reglamento del Servicio, y se regule en que supuesto puede ser aplicado, debiéndose tramitar previamente el oportuno procedimiento sancionador, que cumpla con las garantías suficientes para el administrado.

TERCERO.- Es imposible determinar la prescripción de la infracción, ya que se desconoce si esta es grave, muy grave o leve. No obstante se estará, en cuanto a la prescripción de infracciones, a lo establecido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, reguladora del Régimen Jurídico del sector Público.

El informe emitido por la Diputación Provincial en ningún caso es un informe vinculante ni supe los demás informes jurídicos que deban emitirse al respecto por aquel que desempeña la función de asesoramiento legal del Ayuntamiento, que es el Secretario de la misma.

Es cuanto tengo el deber de informar, salvo mejor opinión fundada en derecho.

Toledo, a 27 de febrero de 2020