

RESUMEN:

Ha existido desde hace años una gran preocupación en Veracruz por los niños y los adolescentes, aunque no ha destacado cuando éstos llevan a cabo conductas tipificadas como delitos. En el texto se lleva a cabo un recorrido de las diferentes legislaciones que han regulado la conducta juvenil, especialmente desde la reforma de la Constitución Federal (2006) que establece el sistema integral de justicia para adolescentes en México, con especial detalle y análisis de la imputabilidad como consecuencia de sus actos y su responsabilidad civil en el Estado de Veracruz.

Palabras clave: *Responsabilidad civil, menor, policía juvenil, imputabilidad.*

ABSTRACT:

During the past few years there has been a deep concern in Veracruz about its children and teenagers, although it has not been notified when they have been involved in unlawful acts of behavior. The text shows the different legislations that have regulated the juvenile justice system, especially from the amendments of the Federal Constitution in 2006, which establishes an integral system of justice for teenagers in Mexico. Particularly, it treats the accountability of these delinquents in consequence of their acts and their civil liability, in the State of Veracruz.

Key words: *Civil liability; minor; juvenile police; accountability.*

LA RESPONSABILIDAD DE LOS MENORES DE EDAD POR INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS Y LAS PRESTACIONES EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD COMO ALTERNATIVA A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES DE CONTENIDO ECONÓMICO¹

Minors liability for administrative offences and community services as an alternative to the imposition of economic sanctions

MARÍA JESÚS GARCÍA GARCÍA²

SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN. II. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS MENORES DE EDAD. MINORÍA DE EDAD Y LÍMITES A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS. 1. La responsabilidad administrativa de los menores de edad y la exigencia de culpabilidad. 2. La ausencia de un límite general de edad para la exigencia de responsabilidad administrativa de orden sancionador. 3. La inaplicación de los criterios cronológicos de imputabilidad previstos en la legislación penal al ámbito administrativo. 4. Las normas sectoriales: criterios de atribución de responsabilidad y sanciones previstas. III. LA INEFICACIA DE LAS SANCIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO IMPUESTAS A LOS MENORES Y LA NECESIDAD DE PREVER SANCIONES ALTERNATIVAS: LAS PRESTACIONES EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD. 1. El principio de personalidad de las sanciones. 2. La insolvencia del menor y la transformación de la responsabilidad de orden sancionador. La responsabilidad solidaria o subsidiaria del garante. 2.1. Fundamento y naturaleza jurídica de la responsabilidad solidaria y subsidiaria. 2.2. Requisitos para el surgimiento de la responsabilidad solidaria o subsidiaria: la previsión legal y la necesidad de que el menor sea imputable. 2.3. La responsabilidad solidaria o subsidiaria de los garantes extingue la responsabilidad personal y directa del menor: la ineficacia de la sanción pecuniaria. IV. LAS PRESTACIONES EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD COMO ALTERNATIVA A LAS SANCIONES DE CONTENIDO ECONÓMICO. 1. Concepto y naturaleza jurídica de las prestaciones en beneficio de la comunidad. 2. Las prestaciones en beneficio de la comunidad como sanción educativa que garantiza la responsabilidad personal y directa del menor por las infracciones cometidas. V. LA SUJECCIÓN DE LA SANCIÓN DE PRESTACIONES EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD A LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES DE LA POTESTAD PUNITIVA DE LA ADMINISTRACIÓN. 1. El principio de legalidad en materia sancionadora. 1.1. Consideraciones generales sobre el principio de legalidad en materia sancionadora y su aplicación a las prestaciones en beneficio de la comunidad. 1.2. La sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad en las ordenanzas locales.

¹ Premio Melchor Almagro (Facultad de Derecho de la Universidad de Granada)

² Profesora Titular de la Universidad de Valencia

2. La inconstitucionalidad de los trabajos forzados y la necesidad de consentimiento personal y expreso del menor para poder imponer la sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad. VI. EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LAS PRESTACIONES EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD. EL SUJETO SANCIONADO. GARANTÍAS Y DERECHOS DE LOS MENORES SOMETIDOS A LA SANCIÓN DE PRESTACIONES EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD. VII. EL CONTENIDO DE LA PRESTACIÓN. LA ACTIVIDAD CUALIFICADA DE INTERÉS GENERAL. VIII. LA EJECUCIÓN DE LA SANCIÓN: LA AUSENCIA DE UN PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA DE PRESTACIONES EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD. IX. LA VOLUNTARIEDAD COMO LÍMITE DE LA RESPONSABILIDAD PERSONAL Y DIRECTA DEL MENOR Y EL RECURSO A OTRAS MEDIDAS DE CARÁCTER EDUCATIVO. X. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Los medios de comunicación nos tienen acostumbrados últimamente a noticias en las que los menores de edad son protagonistas de acciones que el ordenamiento jurídico tipifica como faltas, e incluso de conductas constitutivas de delito. Algunos de estos supuestos han reabierto el debate sobre la conveniencia de endurecer el régimen punitivo previsto para los menores delincuentes. Y estas circunstancias tienen además un reflejo paralelo en el ámbito administrativo, donde también existe un eco mediático de comportamientos donde son los menores de edad los autores de infracciones administrativas tanto en el ámbito académico y educativo, como en relación con conductas cada vez más frecuentes relacionadas con el consumo de ciertas sustancias o bebidas en la vía pública por citar algunos de los ejemplos más conocidos.

Ello ha creado en la sociedad conciencia de la necesidad de responder adecuadamente a estos hechos. Pero a diferencia de lo que ocurre en el ámbito de los ilícitos penales, en el ámbito administrativo no hay un derecho administrativo sancionador especial para menores. Las normas sectoriales contemplan de forma dispersa sanciones para este colectivo que en la mayoría de las ocasiones no constituyen medidas específicas, sino sanciones comunes a los adultos, y entre ellas se encuentran las multas.

Sin embargo para que el Derecho Administrativo sancionador sea eficaz es necesario que las sanciones previstas por el ordenamiento ante un hecho antijurídico puedan ser asumidas por el mismo sujeto al que van referidas, esto es, que los efectos jurídicos que comporta la sanción recaigan directamente en el infractor al que se dirigen³.

³ En este sentido, las normas sectoriales contienen sanciones específicas que sólo pueden ser cumplidas por determinados sujetos en atención a su condición o especial posición jurídica desde la cual el ordenamiento jurídico los contempla. Así por ejemplo la sanción de separación del servicio o suspensión de funciones sólo puede referirse a aquellos que ostentan la condición de funcionarios públicos, pues sólo sobre ellos puede recaer el gravamen en qué

Pues bien esta adecuación entre la sanción impuesta y el ámbito subjetivo al que se aplica es especialmente importante en el derecho sancionador que se refiere a los menores de edad, pues no todas las sanciones que prevé el derecho administrativo son susceptibles de ser asumidas por ellos. Así ocurre con la sanción administrativa por excelencia en el Derecho Administrativo que es la sanción de contenido económico o multa.

Normalmente las normas que se refieren específicamente a los menores contemplan un elenco de medidas especiales para este colectivo. Tal es el caso de las sanciones previstas en el ámbito educativo que se refieren a la expulsión del centro y otras sanciones específicas. Sin embargo en aquellos ámbitos normativos donde las sanciones son de orden general y no están previstas únicamente para los menores, aunque la Ley también contempla su aplicación a los mismos, la multa o sanción de contenido económico sigue siendo la sanción administrativa por excelencia⁴.

Pero estas sanciones de contenido económico no son las más adecuadas ni eficaces⁵ cuando los sujetos responsables son los menores de edad, pues la imposición de las mismas implica en muchas ocasiones que sus efectos económicos sean asumidos por un tercero, responsable del menor⁶. Si éste no da cumplimiento voluntariamente a la sanción económica los mecanismos de ejecución forzosa de que dispone la Administración son ineficaces dada la situación de insolvencia del menor que se presupone en la mayoría de las ocasiones. El ordenamiento jurídico es consciente de esta circunstancia y por eso, en su lugar, las leyes prevén en ocasiones la responsabilidad solidaria o subsidiaria de los padres, tutores o guardadores. Esta responsabilidad supone que los padres o tutores asumen el pago y dan cumplimiento de los efectos económicos de la sanción, pero esto impide que la reacción que el ordenamiento jurídico ha previsto frente a una infracción administrativa recaiga sobre el autor de la misma, haciendo en la práctica inoperante la responsabilidad administrativa sancionadora que el ordenamiento jurídico ha atribuido al menor en su condición de sujeto imputable y por tanto capaz de asumir las consecuencias que comporta su conducta.

Por eso es conveniente establecer otras alternativas a este tipo de sanciones, que permitan un cumplimiento efectivo de las mismas por parte del

consiste la sanción. Su previsión fuera de este ámbito haría inviable la sanción y por ende la eficacia de la misma.

⁴ Así ocurre por ejemplo en el marco de las normas que sancionan el consumo de bebidas alcohólicas o de drogas en la vía pública, o las normas de tráfico que reconocen a los menores capacidad para conducir determinados vehículos, y por tanto les someten al régimen sancionador derivado de la capacidad administrativa reconocida.

⁵ Entendiendo por eficacia los efectos de prevención general y especial que tratan de conseguirse con la sanción.

⁶ Por contra, sí son eficaces las que implican la privación o suspensión de derechos previamente reconocidos al menor, como por ejemplo la privación temporal del permiso para conducir ciclomotores prevista en la legislación de tráfico.

menor, y entre ellas deben considerarse especialmente apropiadas aquellas cuya finalidad de prevención especial⁷ se articula a través de sus efectos educativos. Se trata de establecer sanciones que promuevan una actuación educativa frente al modelo autoritario y represivo. No es de extrañar que estas medidas resulten especialmente indicadas para un colectivo que está en pleno proceso de formación y que es especialmente permeable a sus efectos. Si el Derecho penal ha previsto sanciones para los adultos que tratan de atender a esta finalidad educativa⁸, cuánto mejor no resultará su aplicación a los menores de edad, más permeables a esta finalidad del derecho punitivo.

Por su finalidad educativa y por las garantías que ofrece su cumplimiento, las prestaciones en beneficio de la comunidad se presentan como la sanción más apropiada para los menores. El problema es que esta sanción no puede ser impuesta unilateralmente por la Administración, sino que requiere la aceptación del sujeto infractor. De ahí que la legislación administrativa las prevea como alternativa a las multas o sanciones de carácter económico⁹, o si prioriza la aplicación de las mismas, ha de prever alternativas para el caso de que no medie el consentimiento necesario. En la previsión y aplicación de la sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad tiene un importante protagonismo la Administración local, y en concreto la Administración municipal, dotada de importantes competencias de orden sancionador como garantía de la eficacia de su ordenación, así como por su condición de instancia territorial más próxima a los administrados que ha de dar respuesta a sus necesidades. El reconocimiento de potestades sancionadoras constituye un presupuesto para la gestión de los asuntos que en cada momento afectan a la comunidad vecinal. Y en el ejercicio de esta potestad sancionadora que se proyecta sobre los asuntos de interés local la sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad debe formar parte del elenco de sanciones a aplicar por las entidades locales dada su adecuación a los fines de prevención general y especial y el ámbito subjetivo respecto del que se prevé su aplicación. El problema es, sin embargo que la LRRL no presta cobertura legislativa a dicha sanción, de modo que ha de ser la legislación sectorial la que habilite su aplicación, aunque sabido es que

⁷ La sanción administrativa deja de ser un fin en sí misma y pasa a tener un fin que es prevenir la comisión de una nueva infracción por parte del sujeto que la ha cometido, para lo cual el efecto educativo que la misma produzca es su principal valor. Ello supone abandonar las teorías retributivas que entendían que la sanción tenía por objeto exclusivamente responder punitivamente al ilícito cometido. No se trata tanto de reprimir sino de prevenir, es decir se trata de evitar futuros comportamientos que lesionen o pongan en peligro los bienes o derechos que tutela la norma jurídica.

⁸ En su redacción vigente, el Código Penal contiene la previsión de los trabajos en beneficio de la comunidad como sanción alternativa en relación con una amplia variedad de delitos; así por ejemplo los que refieren a la seguridad vial (artículos 379 ó 389 entre otros), delitos de amenazas o robo y hurto de vehículos por citar algunos.

⁹ MARTÍN RETORTILLO BAQUER, L., "Multas administrativas", Revista de Administración pública n° 79, 1976, p. 9-65.

muchas ordenanzas han hecho uso de la sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad incluso en defecto de previsión legislativa al respecto, dada la adecuación de esta medida a los fines de prevención general y especial pretendidos por el ámbito sectorial sobre el que se proyecta la sanción y al ámbito subjetivo respecto del que se prevé su aplicación. Pero esta opción no es del todo correcta, dado que una ordenanza sin habilitación legal no puede imponer una sanción distinta de la multa, o caso de hacerlo estará vulnerando el principio de reserva de Ley.

El presente trabajo analiza la responsabilidad administrativa de los menores de edad y las posibilidades que ofrecen las prestaciones en beneficio de la comunidad como alternativa a las sanciones económicas, así como los límites de su empleo por parte de la Administración, especialmente de carácter municipal, llamada, por su ámbito competencial, a regular y ordenar las relaciones de convivencia vecinal y a prever y aplicar las consecuencias jurídicas del incumplimiento de dicha ordenación.

II. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS MENORES DE EDAD. MINORÍA DE EDAD Y LÍMITES A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

1. *La responsabilidad administrativa de los menores de edad y la exigencia de culpabilidad*

La primera cuestión que plantea la exigencia de responsabilidad administrativa a los menores por la comisión de infracciones administrativas es la edad a partir de la cual puede ser exigida dicha responsabilidad, y por consiguiente la edad mínima a partir de la cual es posible aplicar la correspondiente sanción. Esta cuestión entronca directamente con uno de los principios del derecho sancionador que es el principio de culpabilidad¹⁰. En atención a dicho principio, para poder imputar a un sujeto la responsabilidad por unos hechos antijurídicos tipificados como tales en una Ley es necesario además que concorra el elemento subjetivo, es decir que la conducta antijurídica sea atribuible a su autor a título de dolo, negligencia, o en un espectro más amplio por malicia, imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusable¹¹. De este modo, el ejercicio efectivo de la potestad sancionadora precisará no sólo la existencia de una infracción creada y

¹⁰ Véase la STC 76/1990 de 26 de abril, así como la jurisprudencia del Tribunal Supremo que tras algunas vacilaciones iniciales así lo reconoce en las sentencias de 25 de enero y 9 de mayo de 1983 y ya en las posteriores.

¹¹ Véase en este sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 24 de abril de 1998.

tipificada por la Ley, sino además, la existencia de un sujeto pasivo al que se impute su comisión a título de dolo o culpa¹².

Debe recordarse aquí que en el ámbito administrativo, el elemento subjetivo por excelencia es la culpa¹³, a diferencia del ámbito penal, donde la presencia del elemento subjetivo se traduce principalmente en la concurrencia del dolo. Podemos entender que actúa culposamente la persona que al desatender un deber legal de cuidado no se conduce con la diligencia que le es exigible y lleva a cabo sin dolo la conducta tipificada como infracción¹⁴, siendo tal hecho previsible y evitable¹⁵.

Las normas sectoriales que regulan la exigencia de responsabilidad administrativa de carácter sancionador a los menores evidencian la necesidad de concurrencia del elemento subjetivo como elemento esencial del tipo administrativo a través de la fijación de un límite de edad a partir del cual el ordenamiento jurídico presupone la capacidad de culpa, esto es la capacidad para comprender la significación antijurídica del hecho y dirigir su actuación conforme a dicho entendimiento.

Ahora bien, ¿cuál es la edad mínima a partir de la cual puede apreciarse la concurrencia de estos elementos subjetivos determinantes de responsabilidad administrativa, y por ende de la posibilidad de imponer sanciones?

¹² En este sentido puede citarse por ejemplo la STS de Justicia de Andalucía de 30 de marzo de 2007 que pone de manifiesto como la culpabilidad es un requisito de toda infracción administrativa, por lo que no basta que la conducta sea antijurídica y típica, sino que es necesario que sea culpable, es decir que la acción u omisión sea imputable a su autor por imprudencia, negligencia o ignorancia, siendo esto una exigencia derivada del artículo 25 de la Constitución Española. Como consecuencia nadie puede ser sancionado sino por hechos que le puedan ser imputados, de lo que se deriva la individualización de la responsabilidad y la imposibilidad de establecer una responsabilidad objetiva de orden sancionador.

¹³ No obstante, no es posible desconocer la opinión de autorizados autores que plantean dudas sobre la exigencia del elemento de la culpabilidad, ya que algunos de los supuestos de exigencia de responsabilidad administrativa de orden sancionador no son compatibles con la concurrencia de la culpabilidad, como así ocurre en el controvertido supuesto de las sanciones administrativas impuestas a las personas jurídicas. En este sentido no puede dejar de citarse la opinión de Alejandro Nieto, que cuestiona la necesidad de concurrencia del elemento subjetivo de la culpabilidad en todos los supuestos en que se exige responsabilidad administrativa de orden sancionador. Apoya el citado autor sus argumentos en el hecho de que la Constitución no exige el principio de culpabilidad en el ámbito administrativo sancionador. Desde estos planteamientos Nieto discute la necesidad de que concurra este elemento subjetivo para poder imponer una sanción, al menos en determinados casos en que no se entiende muy bien como casa la imposición de una sanción con la aplicación del principio de culpabilidad. ALEJANDRO NIETO, *Derecho Administrativo sancionador*, Tecnos, 2005, p. 467.

¹⁴ E incluso podría decirse que en el ámbito administrativo la culpabilidad viene referida en algunas ocasiones a la negligencia en el conocimiento y observancia de las normas más que a la realización en sí de la propia conducta tipificada como antijurídica. En este sentido ha de entenderse la afirmación realizada por la Ley 30/92 de 26 de noviembre que establece que la mera inobservancia se convierte en título de imputación de la responsabilidad administrativa de orden sancionador.

¹⁵ En este sentido PALMA DEL TESO, "El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador", *Tecnos*, 1996, p. 140. También de esta misma autora puede verse "La culpabilidad", *Justicia Administrativa*, n.º extraordinario, 2001, pp. 29-51.

2. La ausencia de un límite general de edad para la exigencia de responsabilidad administrativa de orden sancionador

El ordenamiento jurídico administrativo carece de una norma que establezca con carácter general un límite de edad para la imputabilidad en el orden sancionador, de forma que son las normas sectoriales las que en determinados ámbitos materiales establecen el límite a partir del cual es posible atribuir responsabilidad a un menor, y por ende imponerle la correspondiente sanción administrativa. La Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común podría haber previsto esta cuestión en su calidad de legislación de carácter básico que establece los principios de la potestad sancionadora. Sin embargo, dicha Ley carece de previsión en este sentido, dejando que sean las leyes especiales, estatales o autonómicas las que determinen esta cuestión en cada ámbito sectorial concreto. La diversidad de realidades y fines perseguidos por las normas sectoriales administrativas dificulta establecer con carácter general un límite de edad para la exigencia de dicha responsabilidad, de forma que la imputabilidad del menor, esto es su capacidad de culpa debe inferirse de cada norma sectorial en función de sus fines, objetivos y la posibilidad o no de ser comprendida por el menor¹⁶.

Por otra parte, el hecho de que los efectos de las sanciones administrativas no sean equiparables a las penales han hecho innecesaria la existencia de una legislación sancionadora específica para los menores, quedando esta cuestión circunscrita al tratamiento que en cada materia establezca la legislación sectorial.

Así pues, la edad para la exigencia de responsabilidad por infracciones administrativas será la que fijen sectorialmente las normas administrativa en función de la capacidad de obrar otorgada al menor, o de otros criterios que permitan hacer recaer sobre ellos el régimen punitivo previsto en un determinado sector material. Sin embargo, frente a esta aparente remisión al ámbito sectorial, es necesario plantearse dos cuestiones: si la legislación sectorial está condicionada por algún límite de edad para iniciar la exigencia de responsabilidad administrativa, y en segundo lugar qué ocurre si en el ámbito sectorial en el que se cometa la infracción no existe referencia expresa a los menores de edad y a su responsabilidad administrativa.

¹⁶ Por otra parte, las normas autonómicas que han previsto un sistema de protección integral de la infancia y la adolescencia tampoco regulan las sanciones administrativas impuestas a menores. Así por ejemplo la Ley 12/2008 de 3 de julio de la Comunidad Valenciana, de protección integral de la infancia y la adolescencia, alude en el artículo 131 y siguientes al sistema de reeducación de menores infractores, integrando el conjunto de acciones en materia de prevención y atención de menores orientadas a procurar el desarrollo integral y la inserción social y familiar del "menor infractor", entendiéndose por tal aquél sobre el que se ha adoptado una medida judicial como consecuencia de haber cometido un hecho constitutivo de infracción penal. Así pues la regulación queda referida únicamente a las infracciones penales, pero no a las administrativas.

3. *La inaplicación de los criterios cronológicos de imputabilidad previstos en la legislación penal al ámbito administrativo*

Las circunstancias anteriores contrastan con la expresa previsión que se efectúa en el ámbito punitivo que concierne a la comisión de delitos y faltas, donde sí existe un tratamiento específico de la responsabilidad de los menores¹⁷. Esto plantea la cuestión de la incidencia que este límite de edad pudiera tener en el ámbito administrativo, en la medida en que estamos hablando de dos manifestaciones del ius puniendi del Estado que comparten los mismos principios constitucionales¹⁸.

En su redacción vigente, el Código Penal eleva la edad penal a los 18 años¹⁹ estableciendo un tratamiento específico para los menores de edad que incurrir en infracciones tipificadas como delitos o faltas, y que se regula en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero. De acuerdo con esta Ley el límite de edad a partir del cual es posible exigir esa responsabilidad se concreta en los 14 años. Pues bien, ¿debe ser este el límite de edad a tener en cuenta por el legislador sectorial cuando prevea la imposición de sanciones a menores en el ámbito administrativo? Es decir ¿podría entenderse que en el ámbito administrativo sancionador debe proyectarse también el límite de edad que determina la responsabilidad en el ámbito penal por ser ambos manifestaciones del mismo ius puniendi del Estado²⁰?

¹⁷ RÍOS MARTÍN, J., "El menor ante la Ley Penal: educación versus penalización", Actualidad penal, nº 1 1994, p. 467-479.

¹⁸ En efecto, según ha señalado numerosa jurisprudencia del Tribunal Constitucional tanto la potestad sancionadora de la Administración como la de orden penal forman parte del ius puniendi del Estado, de forma que ambas pueden reconducirse a la teoría general del ilícito como supra concepto comprensivo tanto del penal como del administrativo, y ello conlleva que la potestad sancionadora administrativa haya de ejercerse ajustándose a los principios que rigen en el orden penal. De acuerdo con ello, para la imposición de una sanción es necesaria la constancia clara e individualizada de la autoría de los hechos, la antijuridicidad tipificada de los mismos, y su imputación dolosa o culposa. Así entre otras muchas pueden citarse las STC de 21 de enero de 1987, o de 6 de febrero de 1989 que declaran que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación con ciertos matices al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tanto en un sentido material como procedimental. Sobre esta cuestión puede verse la opinión de ALEJANDRO NIETO, " Régimen sancionador de las Administraciones públicas, últimas novedades. Pasos recientes del proceso sustantivador del derecho administrativo sancionador" en Cuadernos de Derecho Local nº 14, 2007, p. 7 y ss., que defiende que lo que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal tienen en común no es una servidumbre de éste sobre aquél sino una herencia de la Constitución, que ambos comparten aunque luego cada uno la ha ido administrando de manera distinta.

¹⁹ El artículo 19 del vigente Código Penal, aprobado por Ley Orgánica 10/95, de 23 de noviembre, establece en su artículo 19 que los "menores de 18 años no serán responsables criminalmente con arreglo a este Código. Cuando un menor de dicha edad cometa un hecho delictivo podrá ser responsables con arreglo a lo dispuesto en la ley que regule la responsabilidad penal del menor".

²⁰ ÚBEDA TARAJANO F., "Algunas consideraciones en torno a la aplicación de los principios rectores del derecho penal al ámbito administrativo sancionador", Actualidad administrativa nº 16, 2008, tomo 2º.

Pero la falta de previsión de un límite en la edad de imputación de los menores en la Ley 30/92 y la remisión a la legislación sectorial plantea otra cuestión, y es ¿qué ocurre en defecto de previsión en este sentido, esto es, si en el ámbito sectorial no existe referencia expresa a los menores de edad y a su responsabilidad administrativa y sin embargo nos encontramos con la realización de la conducta tipificada como infracción administrativa por parte de un menor? En principio, cuando el Código penal fijaba la edad penal en los 16 años, la jurisprudencia entendió que este podía ser el punto de partida para exigir responsabilidad administrativa y establecer las correspondientes sanciones en defecto de previsión legal²¹. Sin embargo en su redacción vigente el Código Penal eleva la edad a los 18 años, estableciendo como sabemos un tratamiento específico para los menores de edad mayores de 14 años. La pregunta que se plantea es la siguiente ¿puede ser éste el límite de edad a partir del cual puedan preverse sanciones administrativas antes hechos tipificados como infracciones cuando el ordenamiento jurídico administrativo no prevea expresamente la responsabilidad del menor? Téngase en cuenta que la jurisprudencia citada había admitido el mimetismo entre la edad administrativa y la penal cuando esta última estaba fijada en los 16 años.

En mi opinión existen distintas razones que deben llevar a descartar la aplicación de los criterios cronológicos establecidos en el ámbito penal y en la Ley 5/2000 de 12 de enero reguladora de la responsabilidad penal de los menores al ámbito de la potestad sancionadora de la Administración. Estas razones tienen en cuenta las peculiaridades propias del derecho administrativo sancionador, su propia sustantividad, y las diferencias existentes respecto del régimen punitivo previsto en el caso de la comisión de delitos y faltas (bien sea en el marco de la regulación prevista por el Código Penal, bien en el ámbito de la Ley 5/2000 de 12 de enero²²). De lo general a lo particular, las razones que en mi opinión deben llevar a descartar la aplicación de los criterios cronológicos antes apuntados son varias.

En primer lugar el Derecho penal es un derecho fundamental y únicamente punitivo que contempla la imputabilidad con carácter general, en

²¹ Así la STS de Justicia de Madrid, de 26 de mayo de 2000 que señala que: "Ante la falta de previsión expresa de la Ley, la doctrina mayoritaria sostiene que en el ámbito administrativo sancionador debe proyectarse la exigencia de la edad de dieciséis años para ser responsable, contenida en el artículo 8.2 del anterior Código Penal, o el artículo 19 del actual en relación con su disposición derogatoria única 1ª a), tesis que viene avalada por la exigencia que en tal sentido se contenía en el artículo 24.1 de la derogada Ley de Orden Público". En base a estos argumentos la citada sentencia anuló la sanción impuesta a un menor que en el momento de la infracción tenía 14 años por entender que en el ámbito administrativo sancionador debía proyectarse la exigencia de la edad de dieciséis años para ser responsable, según la redacción del artículo 19 del Código Penal en la redacción existente en ese momento.

²² Hay que tener en cuenta que aunque la Ley del Menor no es en sí misma una norma penal, su aplicación se basa en la realización de conductas tipificadas en el Código penal como delitos y faltas.

tanto que el derecho sancionador administrativo se inscribe en un marco normativo más amplio donde cada ámbito sectorial va acompañado de su correspondiente régimen sancionador, y donde se trata de adaptar el ámbito subjetivo y las sanciones adoptadas a la pretendida finalidad de la norma, de forma que atendiendo a ello, la edad prevista para que sea factible una posible sanción podrá ser diferente²³. El ordenamiento jurídico administrativo es muy amplio y contempla realidades muy diversas respecto de las cuales los menores pueden tener reconocida capacidad administrativa, o referirse a ámbitos en donde el menor ostente respecto de la Administración una relación de sujeción especial, como así sucede por ejemplo en el ámbito educativo, y atendiendo a estas circunstancias el ámbito subjetivo de la imputabilidad puede sufrir variaciones para acomodarlo a la finalidad específica de ese ámbito sectorial.

Por otra parte el tratamiento que el Código Penal y la Ley de responsabilidad penal del Menor otorgan a los menores de edad obedece a una finalidad y tiene un fundamento propio que no se da en el Derecho Administrativo²⁴. Así, en el ordenamiento punitivo penal existen razones específicas para eximir de responsabilidad a los menores y establecer respecto de ellos un tratamiento sancionador específico que no concurren en el ámbito administrativo. En este sentido, cabe señalar que cuando el Código Penal exime de responsabilidad al menor de 18 años no lo hace por su absoluta falta de capacidad para actuar de forma dolosa o culposa, sino que lo hace con una finalidad específica, de forma que las medidas previstas en la Ley 5/2000 de 12 de enero están establecidas con una finalidad muy concreta que es la de salvaguardar su interés, en detrimento de una finalidad de prevención general, y por eso las sanciones no están predeterminadas en la Ley en función de la infracción cometida, sino que se adaptan a lo que en cada caso sea necesario para salvaguardar el interés del menor²⁵. Ello es lógico si se tiene en cuenta la gravedad de las sanciones penales y los negativos efectos que puede causar su aplicación.

Así pues dada la equiparación del menor con los adultos en lo que se refiere a las conductas tipificadas como delitos y en los parámetros de culpabilidad, la previsión de un régimen sancionador específico en la Ley 5/2000 de 12 de enero pretende mitigar los efectos que sobre el menor tendría la aplicación del régimen sancionador previsto para los adultos. El Estado debe salvaguardar a los menores a los que no les reconoce plena

²³ TOLEDO PICAZO, A., "Derecho administrativo sancionador y menores de edad", *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 6, 2009, pp. 91-126.

²⁴ GONZÁLEZ TASCÓN, M., "La delincuencia juvenil desde el prisma del Consejo de Europa: una primera lectura de las reglas europeas para los menores delincuentes que son objeto de sanciones y medidas", *Diario La Ley* nº 7179, 2009.

²⁵ El principio de proporcionalidad cede en beneficio del superior interés del menor. Sobre estas cuestiones puede verse el libro dirigido por I. BENÍTEZ ORTÚZAR y M. J. CRUZ BLANCA, "El derecho penal de menores a debate. I Congreso Nacional sobre la Justicia penal juvenil", Dikynson, 2010.

capacidad de obrar y sin embargo somete a unas normas penales cuyo presupuesto es idéntico al que se prevé para los adultos. Dicho de otro modo, el Código Penal fija el límite de la responsabilidad en los 18 años, no porque no exista con anterioridad a esa edad capacidad de dolo o culpa, sino por otras consideraciones que se basan en las consecuencias jurídicas que para el menor pudiera tener la imposición de las sanciones previstas. Dichas sanciones inciden en la privación de libertad y su aplicación podría estigmatizar socialmente al menor, razón por la cual deben sustituirse por otras medidas que consigan la finalidad de prevención especial a través de sanciones de carácter educativo, a cuyos efectos se prevén las medidas específicas de la Ley 5/2000 de 12 de enero.

Al establecer una regulación específica para los menores comprendidos entre los 14 y 18 años el Estado se convierte en garante del menor, sometido al régimen infractor de los adultos, pero al que no se le reconoce plena capacidad de obrar²⁶.

Por el contrario, en el ámbito administrativo las medidas sancionadoras no atienden tanto a salvaguardar el interés del menor, (ni siquiera remotamente amenazado por la sanción administrativa que normalmente se sustancia en multas y que carecen de la envergadura y entidad de las sanciones penales), como a alcanzar la finalidad y el objetivo pretendido por la norma sectorial. En efecto, las sanciones de orden administrativo no implican privación de libertad, ni reproche social, ni van asociadas a la consideración del sujeto sancionado como delincuente, ni prejuzgan al sujeto, ni provocan su estigmatización social por lo que su incidencia sobre el menor es mínima y los intereses del mismo no resultan afectados como ocurre en el caso de las sanciones previstas en el Código Penal²⁷. Siendo la sanción administrativa por excelencia la multa, cabe señalar que su aplicación no conlleva las consecuencias negativas de la sanción penal. Y es admisible la imposición de medidas de orden sancionador a los menores incluso por debajo de la edad de los 14 años cuando dichas medidas sean coherentes y conformes con la finalidad pretendida por la norma²⁸.

²⁶ En este sentido la naturaleza jurídica de las sanciones que prevé no son estrictamente penales. La propia Ley lo reconoce en su exposición de motivos al señalar su naturaleza formalmente penal pero materialmente sancionadora-educativa del procedimiento y de las medidas aplicables a los infractores menores de edad.

²⁷ Según Palma del Teso el procedimiento administrativo no le produce al inculpado las consecuencias de un proceso penal. Desde el comienzo de las actuaciones penales el presunto responsable ha de padecer la pena del banquillo durante el proceso y el descrédito social. Además mientras que la pena es fundamentalmente privativa de libertad, la sanción administrativa es principalmente pecuniaria. "El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador", obra cit. p. 181 y ss.

²⁸ Así ocurre en el ámbito educativo donde las normas prevén la imposición de sanciones a aquellos alumnos que estén cursando la enseñanza obligatoria, señalando únicamente que la edad se tendrá en cuenta a la hora de establecer la sanción, pero sin establecer un límite cronológico.

Todos estos razonamientos evidencian que el límite de la responsabilidad penal en los 18 años y la sujeción de los menores a la Ley 5/2000 de 12 de enero, así como la edad prevista en dicha Ley para su aplicación, no resultan trasladables al derecho administrativo sancionador, trascendido por sus propias finalidades y fundamento. Las medidas previstas en este ámbito han de tener en cuenta igualmente el interés del menor, pero a diferencia de lo que sucede en la Ley de Menor, en donde ese interés es el fundamento que justifica el establecimiento de esta regulación, en el ámbito administrativo dicho interés funciona únicamente como límite de las sanciones previstas²⁹.

Ello comporta otra consecuencia, y es que sólo cabe sancionar a un menor cuando el ordenamiento jurídico administrativo prevea expresamente esta posibilidad, bien a través de una norma sectorial, o bien cuando una Ley prevea esta posibilidad con carácter general³⁰ al establecer un límite a la imputabilidad. Descartado que el carácter punitivo de las normas penales y administrativas sancionadoras y su integración en el *ius puniendi* del Estado justifique un límite idéntico a la imputabilidad, el recurso al límite de edad previsto en la Ley de responsabilidad penal del Menor en defecto de previsión administrativa sólo podría basarse en la aplicación analógica de la norma. Sin embargo el principio de legalidad implica la prohibición de interpretaciones analógicas o la aplicación del instituto jurídico de la analogía en perjuicio del autor. Sólo así se garantiza la seguridad jurídica y la aplicación de la *lex certa*.

Por esta razón se ha sugerido la necesidad de que la Ley 30/92 de 26 de noviembre incorporara un artículo que estableciera la responsabilidad administrativa a los 14 años en defecto de previsión en la legislación sectorial. En esta línea, el Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid planteó en su momento la conveniencia de modificar el artículo 130 de la citada ley, en tanto que legislación básica, estableciendo una remisión a la normativa sectorial y en su defecto la previsión de los 14 años como límite de edad a partir del cual establecer la exigencia de responsabilidad administrativa.

Sin embargo, no se trata sólo de fijar los límites a la imputabilidad, admitiendo la posibilidad de sancionar a los menores a partir de cierta edad. El régimen sancionador aplicable a los menores no devendrá más eficaz si no va acompañado de medidas o sanciones específicas dirigidas a conseguir las finalidades de prevención general y especial en las que

²⁹ De acuerdo con la Convención sobre los derechos del Niño de 1989 " *En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño*".

³⁰ En este sentido cabe citar la STS de Justicia de Andalucía de 30 de marzo de 2007 que anuló la resolución de la Delegación del Gobierno en Andalucía, por la cual se imponía a un menor, cuya edad en el momento de comisión de la infracción era de 15 años, una sanción administrativa.

se basa la atribución de responsabilidad. Sin estas medidas específicas la imputabilidad del menor no supondrá sino la generalización y el sometimiento al régimen sancionador de los adultos, sin que en muchos casos ni siquiera ello sea consecuencia del reconocimiento de capacidad de obrar al menor equiparable a la de aquellos.

Como conclusiones a todo lo expuesto, cabe señalar que el derecho administrativo tiene plena libertad para fijar el límite de la imputación a los menores, en función de los objetivos y finalidades perseguidos por cada ámbito sectorial concreto. Esto implica que a estos efectos no está condicionado por los criterios de imputabilidad marcados por el Código penal, u otras normas de una u otra manera relacionadas con él como es la Ley de responsabilidad penal del Menor. Las normas sectoriales pueden prever la responsabilidad de orden sancionador por debajo de este límite de edad cuando los fines perseguidos por ese concreto sector del ordenamiento jurídico así lo justifiquen.

Una segunda consecuencia se obtiene de estas afirmaciones, y es que sólo cabe sancionar a un menor cuando el ordenamiento jurídico administrativo prevea expresamente esta posibilidad, bien a través de una norma sectorial, o bien cuando una Ley prevea esta posibilidad con carácter general, como así establece por ejemplo la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco³¹ que regula el ejercicio de la potestad sancionadora.

4. *Las normas sectoriales: criterios de atribución de responsabilidad y sanciones previstas*

Así pues, y tal y como ha quedado expuesto la posible exigencia de responsabilidad a los menores de edad por la comisión de infracciones administrativas se encuentra dispersa en distintas normas de carácter sectorial. Dichas normas permiten inferir esa responsabilidad de varias formas. Por un lado encontramos normas sectoriales que prevén la responsabilidad administrativa del menor como resultado del reconocimiento previo de

³¹ Ley 2/98 de 20 de febrero de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre ejercicio de la potestad sancionadora que ha establecido la edad de 14 años como límite para la punibilidad de los menores por las infracciones que cometan. La Ley establece un límite a la imputabilidad que al mismo tiempo funciona como umbral a partir del cual es posible exigir responsabilidad. Tal y como está redactado el precepto, el límite de la edad administrativa por infracciones viene determinado por lo que establezca la legislación sectorial administrativa, y en su defecto la responsabilidad administrativa será exigible a partir de los 14 años. En mi opinión esta solución no es la más acertada. La diversidad de normas sectoriales administrativas, y la variedad de sus contenidos y fines aconseja que la imputabilidad, esto es la capacidad de culpa, debe inferirse de cada norma sectorial en función de su contenido y de la capacidad del menor para entender su significación jurídica y actuar en consecuencia.

su capacidad administrativa de obrar³² en un ámbito concreto³³. En esta normativa sectorial se enmarca por ejemplo la Ley de circulación de vehículos a motor y el reglamento que la desarrolla, Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo de Circulación Urbana e Interurbana³⁴. Pues bien, cuando el ordenamiento jurídico reconoce a estos sujetos aptitud para conducir determinados vehículos es porque les reconoce capacidad para discernir lo que es lícito de lo que no lo es, y les otorga la facultad de actuar en dicho ámbito como mayores de edad de forma que asumen también las obligaciones que se derivan de dicha facultad, y entre ellas la de responder en el ámbito administrativo sancionador.

Sin embargo, hay que señalar que no siempre la previsión de sanciones administrativas a los menores de edad va asociada al reconocimiento de capacidad administrativa³⁵. Junto a las normas sectoriales apuntadas existen otras normas especiales que prevén sanciones a los menores, no como consecuencia de un especial reconocimiento de capacidad administrativa, sino por tratarse de ámbitos en los que los jóvenes vienen a incurrir en comportamientos antisociales y reiterados que el ordenamiento jurídico administrativo considera necesario prevenir y en su caso sancionar. Por lo general en estos supuestos son las propias leyes las que al tipificar las infracciones y determinar las sanciones incluyen la edad mínima a partir de la cual el menor resulta imputable. Ejemplos de este tipo de normas sectoriales son las que regulan los aspectos relativos a la drogodependen-

³² Entiéndase la capacidad de obrar como la aptitud o idoneidad para realizar eficazmente actos jurídicos, o en otros términos, la capacidad para adquirir o ejercitar derechos y asumir obligaciones.

³³ Admite Palma del Teso que la solución más conveniente en el ámbito administrativo sancionador es la de reconducir la capacidad para cometer ilícitos administrativos a la idea de capacidad administrativa. A partir del momento en que el ordenamiento jurídico reconozca capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones y operar personalmente en el sector concreto, ejercitando los propios derechos, podrá ser tenido como sujeto activo de una infracción administrativa. "El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador", p. 186.

³⁴ Según dicho reglamento en su artículo 4, a partir de los 16 años, los menores se encuentran habilitados para obtener la licencia y el permiso de conducción de la clase A-1 e incluso a partir de los 15 años es posible obtener el permiso de conducción de la clase AM que habilita para conducir ciclomotores de dos o tres ruedas.

³⁵ En este sentido por ejemplo Palma del Teso, obra cit., admite que "no se pueden desconocer los inconvenientes y problemas que plantea la adopción de este criterio, pues quedan sin resolver los supuestos en que el menor no tiene reconocida capacidad administrativa en ese sector del ordenamiento", p. 185. Martín Retortillo admite que desde el momento en que a los menores se les reconozca de forma expresa la posibilidad de ejercicio de determinados derechos o facultades, parece lógico pensar que, del mismo modo, han de estar sometidas a las potestades administrativas. Sin embargo y según admite el citado autor, con esta solución no se resuelve el problema de los casos en que se estén actuando unas facultades expresamente concedidas. En estos casos habrá que acudir a los datos que se obtienen de las diversas regulaciones sectoriales y pormenorizadas. "Multas administrativas", Revista de Administración Pública, n° 79, p. 46.

cias y otros trastornos adictivos³⁶, que regulan y tipifican como infracción administrativa el consumo de alcohol en la vía pública, práctica conocida coloquialmente como botellón, y que expresamente prevén la imposición de las sanciones a los menores de edad. Estas leyes proporcionan la cobertura legal necesaria para que las Ordenanzas Municipales³⁷, actualmente denominadas Ordenanzas de Convivencia ciudadana, puedan tipificar estas conductas y establecer las correspondientes sanciones³⁸.

Y en el ámbito sectorial de las normas orientadas específicamente a los menores cabe mencionar aquellas que los consideran en su condición de sujetos sometidos a relaciones de especial sujeción con la administración, como sería por ejemplo el caso de las normas que regulan cuestiones relacionadas con el ámbito educativo³⁹. En este contexto cabría destacar las normas que regulan los derechos y deberes del alumnado y normas de convivencia de los centros docentes sostenidos con fondos públicos. La Ley Orgánica de Educación de 3 de mayo de 2006 señala que todos los centros deben incluir en su proyecto educativo un plan de convivencia, así como establecer las normas que garanticen su cumplimiento. Asimismo la Ley prevé que sean las Comunidades Autónomas quienes establezcan el marco regulador que permita a los centros elaborar dicho proyecto educativo. Pues bien, las normas que regulan estas cuestiones no concretan la edad mínima para imponer sanciones⁴⁰, sino que el criterio cronológico será un

³⁶ Así por ejemplo la Ley 5/2002 de 27 de junio sobre drogodependencias y otros trastornos Adictivos de la Comunidad de Madrid, la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de Extremadura, La Ley 7/2006 de 24 de octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía.

³⁷ PAREJO ALFONSO, L., "La potestad normativa local", Marcial Pons, Madrid, 1998.

³⁸ En este sentido puede verse ARIAS MARTÍNEZ, M. A., "Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales", en el libro coordinado por Carro Fernández-Valmayor, J.L., La modernización del gobierno local: estudios sobre la Ley 57/2003 de 16 de diciembre de medidas para la modernización del gobierno local, Atelier, 2005.

³⁹ En este sentido puede citarse la STS de 15 de marzo de 2005 que considera como una relación de sujeción especial la que vincula a un menor de edad con un centro de educación especial. En el ámbito normativo cabe citar el Decreto 15/2007, de 19 de abril, por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid. También como sanciones administrativas previstas en el marco de relaciones de sujeción especial hay que considerar las que establece el Real Decreto de 30 de julio de 2004 por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley Orgánica de responsabilidad penal del menor. La STS de 10 de noviembre de 2006 resolvió el recurso planteado contra el mismo estableciendo su conformidad a derecho así como la de de las sanciones en él contempladas para los menores de edad internados en centros de menores. En este sentido cabe citar la STC 188/1999 que señala que el internamiento de una persona en un centro penitenciario hace nacer entre el sujeto internado y la Administración penitenciaria una relación jurídica especial que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional define dentro de las relaciones especiales de sujeción.

⁴⁰ Es llamativo señalar que en algunas ocasiones la jurisprudencia ha negado el carácter de sanciones a las medidas previstas en las normas que reguladoras de las relaciones de convivencia en los centros públicos. En este sentido cabe citar la STS de 16 de diciembre de 2009.

elemento a tener en cuenta al valorar la procedencia de la sanción, aunque es evidente, dado el ámbito al que se refieren estas normas que podrán ser responsables por sus acciones los menores de 14 años⁴¹.

Así pues, la normativa sectorial justifica la responsabilidad de orden sancionador de los menores de distintas formas. Algunas normas están basadas en el reconocimiento previo de capacidad administrativa del menor en ese sector, mientras que otras se basan en la especificidad de sus contenidos, es decir se trata de normas dirigidas primordial o específicamente a los menores, que aunque no implican un reconocimiento de capacidad administrativa, si presuponen la capacidad para entender el significado ilícito de determinadas conductas y la capacidad para preverlas y evitarlas usando la diligencia y el deber de cuidado exigible.

La normativa sectorial de la que deriva la posible exigencia de responsabilidad administrativa de orden sancionador y los criterios en que se basa la exigencia de responsabilidad no son irrelevantes, puesto que ello determinará la tipología y los fines de las sanciones a imponer. Cabe señalar que cuando la responsabilidad es el resultado del reconocimiento de capacidad administrativa al menor en un determinado ámbito sectorial, las sanciones previstas no son sanciones específicas, puesto que la responsabilidad administrativa es el resultado de una equiparación del menor a la capacidad reconocida en ese ámbito a los que ostentan mayoría de edad⁴².

En cambio, cuando la responsabilidad de orden sancionador exigida al menor proviene de un ámbito normativo orientado a los menores (aunque no los tenga como destinatarios exclusivos de la norma), tal y como ocurre por ejemplo con la normativa que regula el consumo de alcohol en las vías urbanas, o las normas antes vistas referentes al ámbito educativo, las sanciones previstas participan también de la específica finalidad de la norma, e incluyen medidas especiales, adaptadas a los menores y a la finalidad de prevención general y especial pretendida en ese concreto ámbito sectorial⁴³.

⁴¹ En este ámbito normativo cabe citar el Decreto 15/2007, de 19 de abril, por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid. También el Decreto 50/2007 de 20 de marzo por el que se establecen los derechos y deberes del alumnado y normas de convivencia en los centros docentes sostenidos por fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, entre otros. Este último Decreto, señala en su artículo 34.2 e) que los órganos competentes para la instrucción del expediente o para la imposición de las correcciones deberán tener en cuenta la edad del alumnado, así como sus circunstancias personales, familiares o sociales, tanto en el momento de decidir la incoación o sobreseimiento como para graduar la aplicación de la sanción cuando proceda.

⁴² Así por ejemplo en el supuesto de la conducción de ciclomotores, donde el régimen sancionador previsto para los menores resulta equiparado al de los adultos al preverse una única tipología de sanciones para ambos (multa o privación del permiso de circulación). Otra cosa es que esas sanciones resulten inoperantes o poco eficaces cuando se aplican a los menores, como así sucede en el caso de las multas, de las que en la mayoría de los casos se hacen cargo los padres o tutores.

⁴³ El Decreto 15/2007, de 19 de abril por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid, establece todo un elenco de sanciones específicas de este ámbito sectorial, tales como la expulsión de la sesión de

Dichas medidas se justifican en la consecución de los fines perseguidos en cada caso por la potestad sancionadora de la Administración en ese ámbito en concreto. La previsión de estas sanciones específicas, adaptadas al menor permite la asunción personal de los efectos que comportan y por tanto asegura que la finalidad de prevención especial pretendida por la norma alcance sus objetivos, al garantizar un cumplimiento de la sanción en primera persona, y en este sentido cabe decir que resultan mucho más eficaces que las sanciones de contenido económico.

III. LA INEFICACIA DE LAS SANCIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO IMPUESTAS A LOS MENORES Y LA NECESIDAD DE PREVER SANCIONES ALTERNATIVAS: LAS PRESTACIONES EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD

La multa es la sanción más habitual en derecho administrativo, aunque cuando recae sobre menores de edad, la situación de insolvencia patrimonial en que normalmente se encuentran dificulta que los efectos económicos y represivos que la sanción comporta recaigan directamente sobre los mismos. El legislador, consciente de estas circunstancias pretende mitigar un tanto la ineficacia de estas sanciones económicas estableciendo la posibilidad de realizar trabajos en beneficio de la comunidad. No obstante, el alcance de esta medida es limitado, ya que su aplicación requiere la aceptación previa y el consentimiento recae, como veremos, no tanto en los padres o representantes legales del menor, sino en el propio menor, de forma que la eficacia de la medida sancionadora impuesta queda en último término supeditada a la propia voluntad de aquel. Pero antes de continuar, vamos a detallar más ampliamente la afirmación que da título a este epígrafe que alude a la ineficacia de las sanciones administrativas de contenido económico cuando estas recaen sobre los menores de edad.

1. El principio de personalidad de las sanciones

Íntimamente relacionado con el principio de culpabilidad al que hemos aludido anteriormente se encuentra otro principio que es trasunto y conse-

clase con comparecencia inmediata ante el jefe de estudios o el director, privación del tiempo de recreo o cualquier otra medida e aplicación inmediata. Otras sanciones son permanencia en el centro después del fin de la jornada escolar, realización de tareas que contribuyan al mejor desarrollo de las actividades del centro, prohibición temporal de participar en actividades extraescolares complementarias del centro, expulsión de las clases, o incluso expulsión del centro. E igualmente en el caso de las normas que tipifican infracciones y establecen sanciones por el consumo de alcohol y otras sustancias en la vía pública, la legislación procura establecer también medidas específicas que comporten un cumplimiento personal de las mismas por parte del menor, como son por ejemplo los trabajos en beneficio de la comunidad, si bien en este último caso, como veremos, es necesario la aceptación expresa.

cuencia del primero que es el de responsabilidad personal por la infracción cometida⁴⁴ o principio de personalidad de las sanciones⁴⁵. Conforme a dicho principio el gravamen en que la sanción consiste solo podrá recaer sobre aquellas personas que han participado de forma dolosa o culposa en los hechos constitutivos de la infracción.

En el ámbito de los menores esto implica que la responsabilidad administrativa de orden sancionador y por tanto la sanción derivada de la misma únicamente alcanza al sujeto que ha incurrido en la infracción administrativa, sin que quepa hacer extensiva esa responsabilidad o imponer la sanción a otra persona, y ello aunque exista un vínculo personal con el autor. Solo por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones.

Ello comporta la intransmisibilidad⁴⁶ de las sanciones, lo que resulta ineludible para preservar uno de los valores esenciales en que se asienta el ejercicio del "ius puniendi" del Estado como es el principio de personalidad de la sanción⁴⁷ y el de responsabilidad que se asienta en la culpabilidad individual, sin que las sanciones administrativas puedan asimilarse a estos efectos a una obligación pecuniaria civil. El Tribunal Constitucional, en la sentencia 219/88 de 22 de noviembre establece que mientras que la responsabilidad civil es transmisible a terceros, no lo es la responsabilidad administrativa en virtud del principio de personalidad de la sanción. No puede tener lugar la extensión analógica de las normas sobre responsabilidad civil a un ámbito como es el derecho sancionador que no sólo tiene una distinta condición, sino que además por su propia naturaleza no admite esta forma de interpretación⁴⁸.

⁴⁴ RIPOLL Y MARTÍNEZ DE BEDOYA, M.D., "La responsabilidad de los menores de edad en los procedimientos sancionadores", en el libro Homenaje a A. Hernández Gil, volumen III Centro de Estudios Ramón Areces, 2001, pp.3103-3109

⁴⁵ En este sentido puede citarse la STC 146/1994, de 12 de mayo que señala que "entre los principios informadores del orden penal se encuentra el principio de personalidad de la pena, protegido por el artículo 25.1 de la Norma Fundamental (STC 219/1988, fundamento jurídico 5º), también formulado por este Tribunal como principio de la personalidad de la pena o sanción (STC 219/1988 fundamento jurídico 3º), denominación suficientemente reveladora de su aplicabilidad en el ámbito de Derecho Administrativo sancionador".

⁴⁶ Sentencia de la Audiencia Nacional de 14 de enero de 2010.

⁴⁷ STSJ de 8 de noviembre de 1990.

⁴⁸ En base a estas argumentaciones algunas sentencias han anulado sanciones impuestas desconociendo estos principios. Así por ejemplo cabe citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 24 de abril de 1998 que resolvió el recurso promovido contra una resolución administrativa por la que se imponía al recurrente una sanción económica como responsable de la infracción cometida por su hijo menor de edad. Dicha infracción estaba tipificada en los artículos 55.8 y 56.1 de la Ley 3/92 de 18 de marzo de la Comunidad Autónoma cántabra y se impuso al padre del menor de edad considerándole responsable de la infracción cometida por su hijo, quien, según constaba en el boletín de denuncia, fue sorprendido cuando pescaba en una zona acotada sin estar en posesión del permiso reglamentario. La sentencia mencionada anuló la resolución impugnada, argumentando que el principio de culpabilidad que debe estar presente también en el derecho administrativo sancionador implica necesariamente la personalidad de las infracciones y sanciones administrativas, lo

La imputación de responsabilidad "correccional" por una infracción administrativa a una persona diferente de quien la ejecuta, y por el mero hecho de ser padre, tutor o guardador de la misma, y en todo caso por no haber evitado como garante, la comisión del hecho, supone una violación de los principios mencionados⁴⁹.

Ahora bien, en el caso de que la sanción revista carácter económico, es decir consista en una multa, se plantea un problema, y es que en numerosas ocasiones los menores son insolventes, de forma que no es posible proyectar sobre ellos los efectos económicos de la sanción, ni siquiera a través de la autotutela ejecutiva de la Administración. Por esta razón conviene plantearse una cuestión, y es la siguiente: la ausencia de cualquier responsabilidad de orden sancionador imputable a los padres o tutores por las infracciones cometidas por los menores de edad a su cargo, ¿implica que la comisión de una infracción administrativa les exime de cualquier otra responsabilidad? Y en esta misma línea, caso de que exista algún tipo de responsabilidad de los padres, ¿es suficiente dicha responsabilidad como para entender que la sanción impuesta al menor ha cumplido con la finalidad que le asigna el ordenamiento jurídico?

2. La insolvencia del menor y la transformación de la responsabilidad de orden sancionador. La responsabilidad solidaria y subsidiaria del garante

2.1. Fundamento y naturaleza jurídica de la responsabilidad solidaria y subsidiaria

La posibilidad de que sean los padres o tutores quienes respondan por las infracciones cometidas por los menores a su cargo encuentra su base en el artículo 130.3 párrafo segundo de la Ley 30/92 de 26 de noviembre que alude precisamente a la posibilidad de desplazar la responsabilidad hacia personas distintas de las directa, personal e inicialmente responsables de las infracciones administrativas. Y a tal efecto establece: "Serán responsables subsidiarios o solidarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley que conllevan el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, las personas físicas y jurídicas sobre las que tal deber recaiga, cuando así lo determinen las Leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores⁵⁰".

que da lugar a que la responsabilidad y por ende la imposición de la sanción haya de ser consecuencia de la participación en los hechos constitutivos de la infracción.

⁴⁹ STS de Justicia de Castilla y León de 5 de diciembre de 2006 en su fundamento jurídico IV.

⁵⁰ En este sentido, un informe de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado de 8 de septiembre de 1993 estableció que el artículo 130.3, párrafo segundo de la Ley 30/92 parece referirse a un específico deber de prevenir la comisión de infracciones (en la materia

Ahora bien, ¿qué naturaleza jurídica tiene esta responsabilidad exigible a padres o tutores? Es decir, la responsabilidad solidaria o subsidiaria de los padres⁵¹, ¿es una responsabilidad de orden sancionador o tiene un distinto fundamento o justificación?

La admisión de la responsabilidad solidaria o subsidiaria de orden sancionador ha planteado no pocas dudas y recelos⁵² en la medida en que parece incompatible con el principio de culpabilidad⁵³ y por tanto con la necesidad de individualizar la responsabilidad administrativa y por ende la sanción a imponer⁵⁴. Por eso, la admisión de una responsabilidad solidaria

de que se trate) que podría ser más estricto que el general de vigilancia a que padres y tutores están sujetos respecto de sus hijos y pupilos respectivamente.

⁵¹ Este supuesto de responsabilidad por la comisión de infracciones que el sujeto tenía la obligación de prevenir debe diferenciarse del otro supuesto previsto en el artículo 130.3, párrafo primero referente a la responsabilidad solidaria por infracciones relacionadas con el cumplimiento de obligaciones que correspondan a varias personas. Y así mismo debe diferenciarse de la responsabilidad civil de los padres o tutores por los daños causados por el menor.

⁵² En este sentido puede verse ALEJANDRO NIETO, "Derecho Administrativo sancionador", obra cit., p.427 y ss., donde el autor analiza pormenorizadamente los distintos supuestos de responsabilidad solidaria y subsidiaria y los problemas de armonización con los principios de culpabilidad, personalidad del castigo e incluso de proporcionalidad.

⁵³ El principio de solidaridad en materia sancionadora resulta actualmente admitido por la Ley 30/92 de 26 de noviembre en el artículo 130.3 párrafo primero, en relación al cumplimiento de obligaciones previstas en una disposición legal que corresponda a varias personas conjuntamente, pero con anterioridad a dicha Ley la jurisprudencia venía negando esta posibilidad. En este sentido puede citarse por ejemplo las STS de 15 de febrero de 1995. Mas recientemente la STSJ de la Comunidad Foral de Navarra de 21 de noviembre de 2002 niega igualmente dicha posibilidad al señalar que *"la responsabilidad solidaria como forma eficaz de garantizar el cumplimiento de infracciones contractuales o extracontractuales, no puede penetrar en el ámbito del Derecho sancionador porque, de lo contrario, se derrumbaría el procedimiento del sistema punitivo, según el cual cada uno responde de sus propios actos, sin que quepa, con el fin de una más eficaz tutela de los intereses públicos, establecer responsabilidad alguna sancionable solidariamente por actos ajenos. Cuestión distinta es la posible tipificación de conductas que, por acción u omisión, puedan estimarse por ley formal sancionable, o que ésta disponga de diferentes formas de participación en el hecho tipificado como tal infracción y señale expresamente la sanción que a estas formas participativas corresponde, pero lo que no cabe es la imputación solidaria de responsabilidades punibles"*.

⁵⁴ La jurisprudencia ha llegado a poner de manifiesto la excepcionalidad de esta forma de responsabilidad. Así por ejemplo puede citarse la STSJ de Castilla La Mancha de 30 de diciembre de 2004: *"No obstante esta forma de imputación de exigencia de responsabilidad es excepcional, y si bien tiene su fundamento en el artículo 130.3 párrafo segundo de la ley 30/92 de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común, este precepto únicamente contempla dos supuestos en los que es factible. En efecto, por un lado se refiere a los supuestos en que el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, en cuyo caso afirma "responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan. Por otro lado se previene una forma de responsabilidad subsidiaria o solidaria pero "por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros" respecto de las personas físicas y jurídicas sobre las que tal deber recaiga", previniendo como presu-*

de orden sancionador por los ilícitos administrativos cometidos por los menores es difícil de admitir.

Aquellos que consideran que la responsabilidad de padres, tutores o guardadores es una responsabilidad de orden sancionador basan esta opinión en una de estas dos líneas argumentales⁵⁵. Así entienden que la responsabilidad de los padres es una responsabilidad sancionadora por participación de éstos en los hechos cometidos por el menor en calidad de colaboradores, por incumplir su obligación de vigilancia. O bien justifican su posición al entender que el incumplimiento de la obligación de impedir la infracción prevista en el artículo 130.3 párrafo segundo de la Ley 30/92 podría considerarse como un infracción administrativa en sí misma, es decir como una infracción autónoma, y por tanto generar una responsabilidad de orden sancionador *per se*⁵⁶, en cuyo caso estaríamos ante dos infracciones con dos autores diferenciados

Distintas razones impiden considerar la responsabilidad de padres o tutores como una responsabilidad de orden sancionador, pero de entre ellas destacamos el hecho de que la culpa in vigilando no es suficiente para hablar de infracción administrativa y por ende para atribuir a su sujeto la responsabilidad derivada de ella⁵⁷. En este sentido cabe citar la STS de 20 de mayo de 1992 que citando jurisprudencia anterior de la Audiencia Nacional señala: *"... la doctrina de la culpa in vigilando, plenamente aplicable en materia de responsabilidad civil, dando lugar a diversos supuestos de la denominada responsabilidad objetiva, no tiene cabida cuando se trata de*

puesto necesario el que así lo determinen la Leyes reguladores de los distintos regímenes sancionadores".

⁵⁵ La STSJ de Cataluña de 8 de noviembre de 2006 (JUR 2007, 140120) recoge en sus fundamentos jurídicos ambas posibilidades.

⁵⁶ La STSJ de Cataluña, nº 1156/2009, de 23 de noviembre da una idea de estos planteamientos relativos al artículo 130.3 párrafo segundo de la Ley 30/92, al citar y transcribir una sentencia del mismo órgano jurisdiccional (883/2006) en los siguientes términos: *"El trascrito precepto, que forma parte del Capítulo Primero del Título IX de la referida Ley, dedicado a los principios de la potestad sancionadora, establece pues la posibilidad de responder, por quien ostente la condición de garante de un tercero, de las acciones y omisiones de este último, constitutivas de una infracción administrativa, y ello, entiende parte de la doctrina, sin quiebra del principio de culpabilidad, por cuanto "no se exige responsabilidad al garante por la infracción cometida por el autor material a quien debía vigilar, sino por su propia participación en los hechos (de modo que) la infracción ha sido posible porque él ha incumplido la obligación legal de prevenirla y por tanto su conducta omisiva le hace cooperador necesario" (A. Palma del Teso); si bien, otra doctrina sostiene en definitiva que se es infractor por haber realizado el tipo y se es responsable porque así lo declara la Ley", que "la autoría o imputación de la infracción exige culpabilidad, pero no así la imputación de responsabilidad realizada ex lege", y que "los responsables por imperativo legal que no son jurídicamente autores de la infracción no se encuentran protegidos por el principio de la exigencia de culpabilidad (A. Nieto)"*.

⁵⁷ De considerar la existencia de dos infracciones distintas y autónomas sería necesario considerar también la existencia de dos sanciones diferenciadas. El caso es que el abono de la multa por parte del garante extingue la sanción impuesta al menor, efecto que no podría producirse de estar respondiendo por su propia infracción.

definir una responsabilidad punitiva o sancionadora, que necesariamente ha de basarse, salvo precepto expreso que autorice otra cosa, en la intencionalidad subjetiva e individualizada de los agentes”.

En mi opinión estamos ante un tipo de responsabilidad pecuniaria o económica de carácter reparador, similar (aunque no igual) a la que en el ámbito civil reconoce el artículo 1903 del Código civil⁵⁸. La responsabilidad solidaria o subsidiaria a que se refiere el artículo 130.3 apartado 2º de la Ley 30/92 no es de carácter sancionador, ni supone una responsabilidad directa por la infracción cometida por el autor material, sino que se circunscribe específicamente a la necesidad de hacer frente a las consecuencias pecuniarias de la infracción administrativa⁵⁹.

De acuerdo con todo ello, podría considerarse que el artículo 130.3 párrafo segundo de la Ley 30/92 de 26 de noviembre parece referirse a un específico deber de prevenir la comisión de una infracción que legitimaría la exigencia de una responsabilidad de los padres o tutores de carácter reparador, no sancionador, prevista específicamente frente a la Administración, y que sería además independiente y compatible con la responsabilidad civil por los daños o perjuicios causados y derivados del ilícito administrativo⁶⁰.

Esta responsabilidad específica frente a la Administración determina la participación de los padres o personas que ostenten la guarda legal en los efectos económicos que comporta la infracción administrativa, pero la asunción de estos efectos no lo es en concepto de sanción administrativa, (ni tampoco en concepto de responsabilidad civil) dado el principio de culpabilidad y de personalidad de las sanciones, sino simplemente una

⁵⁸ La jurisprudencia ha venido considerando en estos términos el contenido del artículo 130.3 de la Ley 30/92. Así la STSJ de Cantabria de 24 de abril de 1998 (RJCA 1998/1273), e igualmente en términos muy parecidos aunque referidos a la responsabilidad solidaria o subsidiaria de un armador puede verse la STSJ de Cantabria de 1 de diciembre de 2000 (RJ 2001/13). La primera de las sentencias citadas entiende que el artículo 130.2 de la Ley 30/92 parece referirse, de manera ciertamente confusa, al establecimiento de una responsabilidad por “culpa in vigilando”, similar a la que en el ámbito civil determina el artículo 1903 del Código civil cuando señala que “los padres son responsables de los daños causados por los hijos que se encuentren bajo su guarda”. En esta materia es, legítima la existencia de una responsabilidad, solidaria o subsidiaria, por hechos propios y aun ajenos, más sin que en este último supuesto alcance al responsable responsabilidad alguna de orden sancionador “estricto sensu”, sino simplemente la obligación, solidaria o subsidiaria, de hacer frente a las indemnizaciones pertinentes que pudieran derivar del ilícito administrativo, lo que no autoriza a hacer gravitar sobre quien no fue autor del mismo el peso de la potestad administrativa sancionadora.

⁵⁹ Véase sobre esta cuestión ALEJANDRO NIETO, “Derecho Administrativo sancionador”, obra cit., p. 462 y ss.

⁶⁰ El artículo 50.3 de la Ley 3/1994 de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes de Castilla y León establece en su artículo 50 lo siguiente: “Cuando la responsabilidad de los hechos cometidos corresponda a un menor, responderán solidariamente con él sus padres, tutores y guardadores legales o de hecho, por este orden en razón al incumplimiento de la obligación impuesta a estos de prevenir la comisión de infracciones administrativas que se imputen a menores”.

consecuencia del incumplimiento de una obligación legal de impedir que se cometiera la infracción, siendo requisito necesario para ello que exista una Ley que establezca específicamente esta obligación. El artículo 130.3 párrafo segundo recoge así la figura del garante, esto es, la persona física o jurídica sobre la que la Ley hace recaer la responsabilidad de prevenir una conducta administrativa ilícita y a la que deriva o desplaza los efectos económicos de la infracción administrativa. Pero en ese desplazamiento, la responsabilidad se transforma, dado el principio de personalidad de las sanciones y la imposibilidad de su transmisión a terceros que no han tenido participación en los hechos que constituyen la infracción administrativa⁶¹.

El fundamento que sirve de base para exigir dicha responsabilidad a terceros deriva de la existencia de un deber de vigilar o impedir la comisión de infracciones, de ahí el carácter subsidiario o solidario de la responsabilidad. En todo caso y como ya hemos dicho, la culpa in vigilando que determina la responsabilidad en el orden civil⁶² es insuficiente para determinar la exigencia de responsabilidad sancionadora⁶³.

⁶¹ En este sentido puede citarse la extensa sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña nº 1156/2009 de 23 de noviembre que resuelve el recurso planteado contra la ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la Convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona, aprobado por el Consejo Plenario del Ayuntamiento en sesión celebrada el 23 de diciembre de 2003. La citada sentencia se pronuncia sobre la impugnación entre otros de los artículos 20.4 y 62.4 de la referida ordenanza, que establecen la responsabilidad directa y solidaria de los padres, tutores o guardadores por las acciones realizadas por los menores de edad que dependan de ellos. La citada sentencia, se hace eco de una anterior Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 15 de diciembre de 2006 que resolvía la impugnación planteada contra un precepto similar, y que establecía en su fundamento jurídico IV que con la norma estudiada se viola el principio de personalidad de la pena recogido en la STC 146/1994 de 12 de mayo, según la cual entre los principios informadores del orden penal se encuentra el principio de personalidad de la pena, protegido por el artículo 25.1 de la norma fundamental, también formulado por este Tribunal como principio de la personalidad de la pena o sanción (STC 219/1988), denominación suficientemente reveladora de su aplicabilidad en el ámbito del Derecho Administrativo sancionador. En tanto con dicha norma se imputa la responsabilidad por una infracción administrativa a una persona diferente de quien la ejecuta y por el mero hecho de ser padre, tutor o guardador de la misma se viola dicho principio insito en el artículo 25 de la Constitución”.

En atención a dichos argumentos la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 1156/2009 de 23 de noviembre señala: “El tribunal comparte plenamente estos razonamientos y se ratifica en lo ya expuesto en la sentencia 883/2006 al resolver la cuestión de ilegalidad 1/2005, al no existir nuevos datos que alteren la doctrina sentada, procediendo, en consecuencia, la anulación de los artículos de la Ordenanza de Convivencia en que se establece la responsabilidad directa y solidaria de los padres tutores o guardadores de las infracciones cometidas por menores de edad, siempre que, por su parte, conste dolo, culpa o negligencia, incluida la simple inobservancia”.

⁶² HURTADO YELO, J., “La pieza de responsabilidad civil de la Ley del menor, la reforma por LO 8/2006, de 4 de diciembre: algo más que una reforma”, Tráfico y Seguridad Vial, nº 100, 2007, pp. 13-18.

⁶³ La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León 2169/2006 de 5 de diciembre tras anular el artículo 28.1 de la Ordenanza Municipal sobre protección de la convivencia ciudadana y prevención de actuaciones antisociales, (aprobada por el Ayuntamiento

Los argumentos planteados suponen deslindar las esferas represivas o puramente sancionadoras de los aspectos patrimoniales o reparadores e implican que el artículo 130.3 párrafo segundo, lo que está buscando en realidad es un sujeto responsable económicamente al margen de toda responsabilidad de orden sancionador⁶⁴. Pero esta no es una responsabilidad derivada del artículo 1903 del Código civil, sino derivada específicamente de la Ley 30/92 de 26 de noviembre y por eso ambas son compatibles⁶⁵.

Algunos preceptos han expresado con mayor claridad⁶⁶ la confusa redacción del artículo 130.3 párrafo segundo de la Ley 30/92. Así por ejemplo el artículo 72 del Real Decreto legislativo 339/1990 de 2 de marzo en la redacción dada por la Ley 17/2005 de 19 de julio establece⁶⁷:

“Cuando la autoría de los hechos cometidos corresponda a un menor de 18 años, responderán solidariamente con él sus padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, por este orden, en razón al incumplimiento de la obligación impuesta a éstos que conlleva un deber de prevenir la infracción administrativa que se impute a los menores.”

La responsabilidad solidaria quedará referida estrictamente a la pecuniaria derivada de la multa impuesta, que podrá ser moderada por la autoridad sancionadora”⁶⁸.

de Valladolid, y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de 14 de mayo de 2004) por establecer la responsabilidad directa de los padres o tutores por infracciones cometidas por los menores, establece sin embargo la conformidad del artículo 28.3 que establece la responsabilidad solidaria de los daños en relación con las personas físicas o jurídicas sobre las que recaiga el deber legal de prevenir las infracciones administrativas que otros puedan cometer. Señala la citada sentencia que la responsabilidad solidaria no es contraria a nuestro derecho puesto que nuestra legislación está llena de normas que establecen dicha responsabilidad entre quienes cometen la infracción y quienes tienen el deber de evitarlo.

⁶⁴ En apoyo de estos argumentos pueden citarse las sentencias anteriores, así STSJ de Cantabria de 24 de abril de 1998.

⁶⁵ Ahora bien, a diferencia de la responsabilidad de orden civil de los padres, que es una responsabilidad inmediata e independiente de la producción de una infracción administrativa, y que podrá tener como destinatario bien a la propia administración bien a un tercero, para que se den los presupuestos de la responsabilidad solidaria o subsidiaria de los padres, es necesarios que concurren todos los elementos que definen la infracción administrativa, es decir conducta tipificada y sujeto imputable.

⁶⁶ En otras normas en cambio la redacción es confusa. Así por ejemplo la Ley 11/2007 de 26 de octubre de bibliotecas de Euskadi señala en su artículo 50.3 que *“Los padres, tutores o personas que ejerzan la guarda del usuario menor de edad serán responsables subsidiarios de las sanciones pecuniarias que le sean impuestas”*. Y en los mismos términos puede citarse el artículo 54.3 de la Ley 16/2003 de 22 de diciembre del sistema andaluz de bibliotecas y centros de documentación.

⁶⁷ LÓPEZ SÁNCHEZ, C., “La responsabilidad del menor con sus padres, tutores, acogedores y guardadores (algunas observaciones en torno a la Ley 19/2001 de 19 de diciembre, de reforma del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial de 1990”, *Tráfico y seguridad vial*, nº 39, 2009, p. 3-28.

⁶⁸ En términos parecidos puede citarse la Ley 3/1994, de 29 de marzo de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes de Castilla y León que en su artículo 50.3 establece que la responsabilidad solidaria de padres, tutores y guardadores legales vendrá referida a sufragar la cuantía pecuniaria de la multa impuesta.

Se fija así, mediante norma con rango de Ley⁶⁹, la responsabilidad de los garantes respecto de los infractores menores de edad en el ámbito del tráfico y circulación de vehículos, deslindando por cierto la responsabilidad de los primeros, “referida estrictamente a la pecuniaria derivada de la multa impuesta” de la infractora en sentido estricto, que corresponde a los autores materiales, mejorando con ello la redacción, ciertamente más confusa, del artículo 130 de la Ley 30/92⁷⁰.

No obstante, y a pesar de no constituir una responsabilidad de orden sancionador, no debe entenderse que se trata de una responsabilidad objetiva, ya que es necesario ponderar la presencia de una cierta negligencia en la omisión del deber de impedir la infracción, como así ha reconocido la jurisprudencia en algunas sentencias⁷¹. Y así se deduce también por ejemplo del artículo 72 de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial antes citado que hace referencia a la posibilidad de que la responsabilidad solidaria de los padres sea moderada por la autoridad sancionadora⁷².

2.2. Requisitos para el surgimiento de la responsabilidad solidaria o subsidiaria; la previsión legal y la necesidad de que el menor sea imputable

Para que se produzca la responsabilidad solidaria o subsidiaria de los padres en los términos que hemos apuntado, es necesario que concurren dos requisitos: en primer lugar ha de existir una previsión legal, es decir una norma con rango de Ley que prevea la existencia de este tipo de responsabilidad, y en segundo lugar la existencia de responsabilidad administrativa de orden sancionador en el autor que comete la infracción, en este caso un menor de edad.

Respecto del primero de los requisitos la propia Ley 30/92 de 26 de noviembre remite a las normas que regulen cada ámbito sectorial concreto, que serán las que establezcan en su caso la existencia de responsabilidad solidaria o subsidiaria del garante. Esto implica que la responsabilidad del garante (en los términos que hemos estudiado más atrás), está sujeta a la

⁶⁹ Igualmente el artículo 21 de la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco aclara en su artículo 21.8 que la responsabilidad solidaria vendrá referida a la pecuniaria derivada de la multa impuesta.

⁷⁰ En estos términos la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 1156/2009 de 23 de noviembre en su fundamento jurídico tercero.

⁷¹ Así por ejemplo la STSJ de Cataluña 541/1997, y otra de 12 de enero de 2006 que parecen hacer referencia a la exigencia de una conducta diligente, de forma que puede serle exigido al garante un deber de conducta que se concreta en la adopción de todas las medidas a su alcance para evitar la infracción.

⁷² En este sentido puede citarse la STSJ de Cataluña de 12 de enero de 2006, así como la sentencia del mismo órgano 541/1997, que se refiere al garante, si bien no relacionado con la figura del menor.

reserva de norma con rango de Ley, de manera que este sólo responderá por acción u omisión de un tercero constitutiva de infracción administrativa cuando así lo determinen las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores. De todo ello se deduce que el régimen legal derivado del artículo 130.3 párrafo segundo de la Ley 30/92 no autoriza a que por vía de Ordenanza municipal se establezca una imputación de responsabilidad de orden reparador al garante si previamente no existe una habilitación legislativa⁷³.

El segundo requisito implica que la responsabilidad solidaria o subsidiaria del garante sólo es posible si existe infracción administrativa imputable a un menor, de forma que si el hecho tipificado se ha cometido por un sujeto no imputable no habrá responsabilidad administrativa y por tanto tampoco la habrá ni solidaria ni subsidiariamente, lo que remite a las cuestiones antes examinadas sobre edad y los límites a la imputación de los menores. Siendo la imputabilidad presupuesto de la culpabilidad y ésta un elemento esencial del tipo administrativo, su ausencia comporta la de la propia infracción⁷⁴.

2.3. La responsabilidad solidaria o subsidiaria de los garantes extingue la responsabilidad personal y directa del menor: La ineficacia de la sanción pecuniaria

La responsabilidad solidaria o subsidiaria de los padres o garantes lo es únicamente de las consecuencias económicas que en el orden sancionador ha originado el ilícito administrativo, de tal manera que el garante debe soportar los efectos económicos de la sanción asumiendo la cuantía derivada de la misma.

Los efectos económicos que la sanción despliega recaen sobre un sujeto diferente al autor de la infracción, que asume el pago y ejecuta el acto administrativo sancionador, de forma que la sanción se extingue y con ella la responsabilidad del menor, pero este efecto extintivo no implica que la sanción alcance la finalidad que le es propia⁷⁵. La sanción impuesta cumple

⁷³ Véase la STSJ de Cataluña nº 883/2006 de 8 de noviembre (JR 2007/140120). Igualmente y en un sentido similar puede citarse la STSJ de Castilla la Mancha de 30 de diciembre de 2004 (JUR 219/2001).

⁷⁴ Así se recoge en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 1156/2009 de 23 de noviembre en relación con el artículo 28 de la Ordenanza del Ayuntamiento de Gavá, según la cual "serán responsables directos de las infracciones de esta Ordenanza sus autores materiales, excepto en los supuestos en que sean menores de edad o concurra en ellos alguna causa legal de inimputabilidad, en cuyo caso responderán los padres, tutores o quienes tengan la custodia legal". El Tribunal anula el precepto transcrito al entender que ello determinaría la existencia de una sanción sin culpa.

⁷⁵ CABALLERO SÁNCHEZ, R., "Las formas de extinción de la responsabilidad administrativa", Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo, nº 1, 2001, p. 65-94. Véase también LOZANO, B., "La extinción de las sanciones administrativas y tributarias", Marcial Pons, 1990.

así una finalidad recaudatoria, pero no la preventiva dado que el efecto punitivo pretendido por la multa no recae sobre el menor (tampoco sobre sus padres que satisfacen su importe en razón a un fundamento diferente al sancionador).

De esta forma la asunción de los efectos económicos de la multa por los padres no da satisfacción a la responsabilidad de orden sancionador que la infracción generó sobre el menor. Al no tratarse de una obligación personal de hacer, el acto administrativo sancionador admite su ejecución por un tercero en base a la responsabilidad solidaria o subsidiaria de carácter reparador, pero las consecuencias de esa ejecución no se trasladan ni se proyectan en modo alguno sobre el menor que no sufre el efecto represivo en que la sanción consiste. La reacción que el ordenamiento jurídico ha previsto frente a la puesta en peligro o lesión de un bien jurídico no se hace efectiva y el menor deviene impune.

Para ser eficaz la sanción ha de cumplir la finalidad para la que el ordenamiento jurídico la ha previsto, ya que es la reacción punitiva frente a una conducta antijurídica que busca a través de sus efectos represivos o educativos alcanzar una finalidad de prevención general y especial, evitando la puesta en peligro o la lesión de los bienes jurídicos tutelados (prevención general) e influir en el ánimo del infractor para evitar que su actuación vuelva a repetirse (prevención especial). No olvidemos que el derecho administrativo sancionador es un derecho fundamentalmente preventivo, y lo es en dos sentidos: desde el punto de vista del objeto, las normas normalmente no sancionan el daño, sino el riesgo, y desde el punto de vista del sujeto, se busca operar en el ánimo del posible infractor de forma que la sanción o la amenaza de la misma le desincentiven de cometer una nueva infracción. La sanción por tanto tiene un carácter disuasorio que se puede conseguir bien a través del efecto represivo, o educativo. Por tanto para que la sanción sea eficaz, y con ella el derecho administrativo que la prevé, es necesario que los efectos negativos que comporta recaigan necesariamente sobre el sujeto infractor, es decir sobre el autor⁷⁶ y no sobre un tercero responsable. No se trata tanto de que el autor no quede impune, como de que se asegure el cumplimiento de determinadas normas que eviten la puesta en peligro o lesión de los bienes protegidos.

Pero al admitir este tipo de responsabilidad se desvincula la ejecución del acto administrativo de la depuración de responsabilidad administrativa del menor, de forma que aun siendo un sujeto imputable, y por tanto responsable personalmente de sus actos y capaz de asumir las consecuencias que comporta su conducta, deviene impune.

⁷⁶ Véase la distinción entre los conceptos de autoría y responsabilidad que efectúa ALEJANDRO NIETO, y la utilidad de dicha distinción para entender determinados supuestos de responsabilidad solidaria o subsidiaria sin demérito de los principios de culpabilidad y personalidad de la pena. "Derecho Administrativo sancionador", obra cit., p. 460 y ss.

Desde este punto de vista podemos hablar de ineficacia de las sanciones económicas impuestas a los menores, ya que la responsabilidad solidaria o subsidiaria de los padres únicamente asegura que la administración va a recaudar el importe económico en que consiste la sanción impuesta. Pero para alcanzar su finalidad desde el punto de vista punitivo es necesario que sus efectos recaigan sobre el sujeto que haya tenido una participación esencial en la lesión o en la puesta en peligro de un bien jurídico. Y difícilmente pueden cumplirse los objetivos de prevención general y especial que persigue el ordenamiento jurídico si los efectos negativos que comporta la sanción económica recaen sobre una persona que no ha tenido intervención en la producción del resultado lesivo o en la creación del riesgo jurídicamente desaprobado, y que ni siquiera los asume en su calidad de sujeto de una responsabilidad sancionadora.

A la vista de estas circunstancias, es necesario por tanto apostar por sanciones que sean susceptibles de cumplimiento por el menor, de las que resulten obligaciones personales de hacer, cuyos efectos recaigan sobre el mismo y que no resulten malogradas por una posible insolvencia. Por otra parte, y teniendo en cuenta que el proceso educativo de los menores está todavía incompleto ha de apostarse y dar preferencia a aquellas medidas y sanciones cuya finalidad de prevención especial se articule a través de su efecto educativo. Es necesario por tanto buscar sanciones administrativas que impliquen directamente al menor, esto es, que impliquen un cumplimiento personal y directo por su parte, sin necesidad de traslación de responsabilidades, y que al mismo tiempo tengan un efecto educativo. Los trabajos en beneficio de la comunidad son una buena alternativa, si bien su adaptación por parte del derecho administrativo sancionador presenta algunos problemas que pasan a analizarse a continuación⁷⁷.

IV. LAS PRESTACIONES EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD COMO ALTERNATIVA A LAS SANCIONES DE CONTENIDO ECONÓMICO

1. *Concepto y naturaleza jurídica de las prestaciones en beneficio de la comunidad*

Las prestaciones en beneficio de la comunidad constituyen una sanción administrativa, que no puede imponerse sin el consentimiento del sancionado y que le obliga a prestar su cooperación no retribuida en determinadas actividades de utilidad pública y valor educativo tendentes a servir de reparación para la comunidad perjudicada por el ilícito administrativo y no supeditada al logro de intereses económicos.

⁷⁷ Redacción del Consultor, "Posibilidad de sustitución de las sanciones económicas por infracciones a ordenanza municipal por trabajos en beneficio de la comunidad", El consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, nº 8, 2010, p. 1215 y ss.

Interesa en primer lugar analizar la naturaleza jurídica de esta medida aplicable como consecuencia de la realización de unos hechos que el ordenamiento jurídico considera como constitutivos de infracción administrativa y que en muchas ocasiones se prevé específicamente para los menores de edad en los términos que hemos examinado más atrás. Y en concreto, el interés por su naturaleza jurídica remite en último término a su consideración como sanción administrativa.

Y es que en este tipo de medidas confluyen una serie de características peculiares, al menos desde el punto de vista de su consideración como sanción administrativa típica. Así, las prestaciones en beneficio de la comunidad se caracterizarían por su voluntariedad, ya que en ningún caso pueden ser impuestas al sujeto infractor sin su consentimiento, por lo que cabría plantearse si esa voluntariedad no supone en realidad la elección de una opción más ventajosa que desdibuja una de las características de las sanciones, cual es su consideración como un gravamen infringido por la comisión de una infracción administrativa.

Sin embargo no parece que este argumento sea suficiente para negarles naturaleza punitiva, y ello por varias razones. En primer lugar porque la posibilidad que en determinados casos ofrece la Ley de sustituir las sanciones económicas o multas por prestaciones en beneficio de la comunidad no supone la extinción ni la exención de la sanción inicialmente impuesta, sino la posibilidad de su sustitución por otra, que comporta la realización de un trabajo por parte del sancionado, que no tiene remuneración económica como contrapartida, pero que afecta a la libre disposición del tiempo del afectado, de modo que sí existe un menoscabo o restricción que actúa en concepto de sanción. Y éste es precisamente el gravamen que implica la realización de prestaciones en beneficio de la comunidad en tanto en cuanto que sanción administrativa.

El consentimiento del infractor para reparar el mal cometido no excluye la imposición de la sanción ni atenúa las consecuencias de la misma, sino que permite meramente una ejecución alternativa de las consecuencias legalmente establecidas.

Por otro lado, la medida se impone y es consecuencia de la responsabilidad administrativa de los sujetos que infringen el ordenamiento jurídico, de forma que es trasunto de la culpabilidad, y por ende de la responsabilidad por la infracción, manteniendo su carácter punitivo, pues es la respuesta que el ordenamiento jurídico da a la comisión de un ilícito administrativo. Sin embargo, su contenido punitivo no es incompatible con su finalidad educativa o resocializadora. En realidad las prestaciones en beneficio de la comunidad obedecen a una pretensión no tanto represiva como preventiva⁷⁸, lo que comporta que tengan valor educativo y que impliquen una

⁷⁸ Hay que diferenciar el contenido de la sanción (mal infringido por la administración como consecuencia de la comisión de un ilícito) de la finalidad de la sanción, que puede tener meramente carácter represivo o punitivo, o tender a una finalidad de prevención

reparación para la comunidad perjudicada por el ilícito administrativo que la hace especialmente adecuadas en aquellos casos en que la lesión se ha producido sobre un bien jurídico colectivo⁷⁹. Se trataría en todo caso de sanciones cuya función y fundamento puede diferir respecto de otras pero que no impide que puedan ser consideradas como sanciones. Su contenido es perfectamente compatible con su naturaleza punitiva⁸⁰ puesto que además de su contenido resocializador, trasciende del ámbito estrictamente personal y se proyecta como salvaguardia del bien jurídico colectivo lesionado por la conducta infractora, y por tanto como beneficio para la colectividad.

Su naturaleza punitiva se aprecia sobre todo si tenemos en cuenta que esta misma medida se ha previsto con este claro carácter sancionador en la Ley de responsabilidad penal del Menor, aunque integrada dentro de los

que es el objetivo a que tiende actualmente el Derecho Administrativo. Y esta finalidad de prevención puede alcanzarse a través de los efectos educativos de la sanción en el sujeto sobre el que recae. La sanción ha pasado de ser un fin en sí misma, a tener un fin.

⁷⁹ Algunas normas sectoriales no las califican expresamente como sanciones, sino como medidas de reeducación en atención a su específica finalidad y a la forma como pretende alcanzarse la finalidad de prevención especial. Tal era el caso de la Ley 3/1997, de 16 de junio, sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos derogada por el Decreto Legislativo 1/2003, de 1 de abril, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos. En su artículo 52 la nueva norma señala que las sanciones impuestas por infracciones que fuesen cometidas por menores de edad podrán ser sustituidas, a juicio de la autoridad sancionadora, por otras medidas de reeducación que se determinen reglamentariamente. Estas medidas consistirán en la realización de servicios de interés comunitario y/o cursos formativos de comportamiento y concienciación sobre el consumo de alcohol y otras drogas.

⁸⁰ En todo caso no es posible desconocer la existencia de cierta jurisprudencia que contraviene esta idea. Así del Decreto 15/2007, de 19 de abril, por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid señala en su artículo 14 que las faltas muy graves podrán corregirse con la realización de tareas en el centro fuera del horario lectivo, que podrán contribuir al mejor desarrollo de las actividades del centro o, si procede, dirigidas a reparar los daños causados. La previsión de estas medidas que el propio Decreto califica como sanciones en una norma de carácter reglamentario, dio lugar a la impugnación de la citada norma por una Federación Regional de Asociaciones de Padres de Alumnos, al entender vulnerado el principio de legalidad. Sin embargo la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2009 consideró que *"las conductas tipificadas como infracciones disciplinarias y sus correspondientes "sanciones" no tienen propiamente tal naturaleza, sino que se finaliza es esencialmente educativa, constituyendo uno más de los instrumentos encaminados a la formación integral del alumno, imprescindible, en todo caso, para la correcta formación integral del alumnado, imprescindible, en todo caso, para la correcta concienciación de la responsabilidad de sus actos cuando incumple sus deberes"*.

No podemos por menos que manifestar nuestro más absoluto asombro ante esta decisión del Tribunal Supremo, dado que los efectos educativos que pueda perseguir una medida no contrarrestan su naturaleza sancionadora o punitiva. En apoyo de estas argumentaciones, no puede sino citarse el carácter sancionador que otras normas administrativas atribuyen a las prestaciones en beneficio de la comunidad, e incluso su consideración como medida punitiva por la legislación penal. En definitiva estas afirmaciones no suponen sino un menoscabo de las garantías que debe revestir en todo caso el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración, especialmente llamativo cuando esas sanciones van dirigidas al colectivo de estudiantes, que a su vez son menores de edad.

finés de resocialización que caracterizan a dicha Ley y en el marco del superior interés del menor, tal y como señala su exposición de Motivos. Y esta misma consecuencia puede apreciarse si tomamos como referencia el Código Penal donde se contempla una medida similar. El artículo 39 del mencionado texto legal incluye los trabajos en beneficio de la comunidad dentro de las penas privativas de derechos. Teniendo en cuenta que tanto las sanciones penales como las sanciones administrativas son manifestaciones del ius puniendi del Estado y que las sanciones administrativas se distinguen de las penales por la autoridad que las impone, podemos afirmar sin duda su carácter sancionador.

En todo caso cabe señalar que las prestaciones en beneficio de la comunidad no son sanciones secundarias, sino que tienen entidad propia y se imponen como sanciones directas. En algunas ocasiones incluso la Ley prioriza su aplicación al preverlas como sanción principal, de modo que solamente en el caso de que el sujeto sancionado no preste su consentimiento a la imposición de las mismas pueden ser sustituidas por multas o sanciones de contenido económico. Pero en ambos casos se parte del carácter directo de la sanción. En el ámbito administrativo las prestaciones en beneficio de la comunidad no funcionan a modo de garantía personal subsidiaria en caso de incumplimiento de la multa impuesta a diferencia de lo que sucede en el ámbito penal⁸¹.

2. Las prestaciones en beneficio de la comunidad como sanción educativa que garantiza la responsabilidad personal y directa del menor por las infracciones cometidas

De lo dicho anteriormente se deduce que para que el menor responda de forma personal y directa por la infracción administrativa cometida es necesario articular sanciones apropiadas a este respecto, que impliquen personalmente al menor, y a través de las cuales se depure su responsabilidad sancionadora, sin transformación ni desplazamiento de dicha responsabilidad hacia los padres. La previsión de prestaciones en beneficio de la comunidad como alternativa a la multa puede ser una opción que convenga analizar a efectos de evitar la ineficacia del régimen punitivo o el desplazamiento de la carga pecuniaria en virtud de los principios de

⁸¹ En efecto, el artículo 53 del Código Penal contempla los trabajos en beneficio de la comunidad como medida sustitutiva de la responsabilidad personal subsidiaria por impago de multa. Las garantías personales que sustituyen el pago de la multa son dos: privación de libertad o trabajos en beneficio de la comunidad, de modo que si el sujeto sancionado no prestase consentimiento expreso se impondrá la pena privativa de libertad. El ordenamiento jurídico administrativo no ha previsto en ningún caso la responsabilidad personal subsidiaria como mecanismo frente al incumplimiento de la sanción económica. El impago de la multa se asegura a través de los mecanismos de ejecución forzosa o en el caso de los menores a través de los mecanismos de la responsabilidad solidaria o subsidiaria de los padres o tutores que hemos visto antes.

subsidiariedad o solidaridad antes visto. Se trataría de hacer efectiva la responsabilidad por hechos propios que la ley considera exigible al autor material de la infracción pero que queda malograda cuando la sanción impuesta consiste en una multa y el menor es insolvente.

Los trabajos en beneficio de la comunidad son una sanción administrativa especialmente apropiada a estos efectos porque, caso de ser aceptada por el infractor, implica la asunción personal y directa de las consecuencias de la infracción administrativa, o dicho en otras palabras, actualiza la responsabilidad personal y directa del menor sobre el que recaen las consecuencias de la infracción, que tal y como hemos visto resulta inviable en el caso de las sanciones de contenido económico la mayor parte de las veces, ya que:

- Si el menor es insolvente y la Ley no ha previsto un sistema de responsabilidad solidaria o subsidiaria, la sanción no se cumple.
- Si hay responsabilidad solidaria o subsidiaria de los padres, y pagan éstos, se da cumplimiento a los efectos económicos de la sanción, pero no a la finalidad preventiva perseguida por la norma.

Por otro lado, la medida analizada cumple una finalidad de prevención positiva que supone orientar el cumplimiento y la ejecución del castigo de tal modo que resulte útil al propio infractor y sirva para evitar en el futuro la comisión de nuevas infracciones. A la sanción se le asigna una función correctora, de reeducación. Si lo que realmente se quiere lograr es una finalidad de prevención especial en el derecho administrativo sancionador en su aplicación a los menores las sanciones que puedan imponerles han de adecuarse a los propios menores. Y en orden a resaltar sus ventajas permite también reparar los efectos que el ilícito ha producido sobre la comunidad perjudicada, de modo que es especialmente apropiada en el caso de infracciones que atenten contra bienes jurídicos colectivos, tales como las conductas que afectan a la convivencia ciudadana con actitudes como consumo de sustancias alcohólicas en la vía pública, pintadas en lugares públicos, etc., conductas en las que suelen ser recurrentes los menores.

V. LA SUJECCIÓN DE LA SANCIÓN DE PRESTACIONES EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD A LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES DE LA POTESTAD PUNITIVA DE LA ADMINISTRACIÓN

1. El principio de legalidad en materia sancionadora

1.1. Consideraciones generales sobre el principio de legalidad en materia sancionadora y su aplicación a las prestaciones en beneficio de la comunidad

El artículo 25.1 de la Constitución establece el principio de legalidad en materia penal y sancionadora al señalar que nadie puede ser condenado

o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa según la legislación vigente en aquel momento⁸².

El Tribunal Constitucional desde su sentencia 42/1987, de 7 de abril vino a determinar que el contenido del principio de legalidad se integra por una doble garantía: de orden material y también formal. La primera de ellas, aplicable tanto al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos y se traduce en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal se refiere al rango de las normas que tipifican aquellas conductas y establecen las correspondientes sanciones. Pues bien, esta garantía formal tiene distinto alcance según se refiera al ámbito penal o al administrativo. Así mientras que en materia penal rige un principio de reserva absoluta de Ley, en el ámbito administrativo el principio de legalidad exige la cobertura legal de las infracciones y sanciones, pero no impide la colaboración del reglamento. Esta cobertura legal exige la presencia de una Ley que defina genéricamente las conductas que se consideran antijurídicas, y que establezca las clases de sanciones aplicables y los límites de las mismas. Por tanto, mientras que la garantía material tiene un alcance absoluto⁸³, la reserva de ley en el ámbito formal tiene una eficacia relativa o limitada que no excluye la colaboración del reglamento en la tipificación de la infracción y atribución de las correspondientes sanciones, siempre que tales remisiones no impliquen una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley.

La aplicación de este principio a las prestaciones en beneficio de la comunidad implica que las normas de carácter reglamentario no pueden prever la aplicación de esta tipología de sanciones si previamente no existe una Ley que las contemple en relación con uno o varios ilícitos administrativos⁸⁴.

⁸² La STC 77/83 de 3 de octubre establece los límites de la potestad sancionadora de la Administración, que de manera directa se encuentran contemplados por el artículo 25 de la Constitución y que dimanen del principio de legalidad de las infracciones y de las sanciones. Estos límites, contemplados desde el punto de vista de los ciudadanos, se transforman en derechos subjetivos y consisten en no sufrir sanciones sino en los casos legalmente prevenidos y de autoridades que legalmente puedan imponerlas. Según la mencionada sentencia los límites son los siguientes: a) la legalidad, que determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en una norma de rango legal; b) la interdicción de las penas de privación de libertad, a las que puede llegarse de modo directo o indirecto a partir de las infracciones sancionadas; c) el respeto de los derechos de defensa, reconocidos en el artículo 24 de la Constitución, que son de aplicación a los procedimientos que la Administración siga para imposición de sanciones, y d) finalmente, la subordinación a la autoridad judicial.

⁸³ La norma punitiva aplicable ha de permitir predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa.

⁸⁴ El principio de legalidad rige cualquiera que sea el tipo de sanción de que se trate. En ocasiones las Leyes prevén en relación a los menores otras "medidas de reeducación",

Y en este sentido se plantean dos cuestiones: qué Ley o Leyes han de contemplar las prestaciones en beneficio de la comunidad para que las mismas puedan ser impuestas como sanciones administrativas, y en segundo lugar, cuál ha de ser el contenido mínimo de estas Leyes para que cumplan con el principio de legalidad en materia sancionadora.

En principio, las Leyes que establezcan las prestaciones en beneficio de la comunidad como sanción deben ser bien las normas administrativas de carácter sectorial que al regular determinados ámbitos materiales establezcan también su régimen sancionador, o bien normas de carácter general que al regular el régimen jurídico de determinadas Administraciones públicas establezcan genéricamente estas sanciones⁸⁵ y las ponga a disposición de la administración regulada.

En todo caso, entiendo que el principio de legalidad en el orden sancionador administrativo no se cumple con las previsiones que la Ley de responsabilidad penal del Menor efectúa al establecer como posibles sanciones las prestaciones en beneficio de la comunidad. Esta aclaración me parece necesaria al hilo de cierta jurisprudencia que ha interpretado que la cobertura que la Ley debe proporcionar a las sanciones administrativas se encuentra, al menos en los que se refiere a los menores de edad, en la Ley 5/2000 de 12 enero. En este sentido es necesario referirse a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 1156/2009 de 23 de noviembre que parece partir de esta premisa al señalar: *“Ciertamente, la Ordenanza, con un espíritu plausible establece una serie de medidas correctoras sustitutivas de las sanciones pecuniarias cuando las personas infractoras sean menores, pero es evidente que de las medidas correctoras tan solo los trabajos en beneficio de la comunidad está prevista para imponerse a los menores en una norma con rango de Ley Orgánica como es la que regula la responsabilidad penal de los menores —Ley orgánica 5/2000 de 12 de enero— que la denomina prestaciones en beneficio de la comunidad y cuyo contenido resulta ser que la persona sometida a ella,*

que a pesar de su nombre han de ser configuradas como sanciones pues al igual que las prestaciones en beneficio de la comunidad afectan al derecho a la libertad del sujeto sobre el que recaen. Nos estamos refiriendo a medidas tales como la realización de cursos formativos que han de considerarse como sanciones. Por otra parte, no olvidemos que bajo esta misma denominación la Ley del Menor integra medidas que la propia Ley considera como sanciones en su exposición de motivos.

En todo caso, para que estas sanciones, o “medidas de reeducación puedan imponerse por una Administración han de estar igualmente previstas en una norma con rango de Ley. En atención a este argumento la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 1156/2009 de 23 de noviembre anula el artículo 93.3 de la Ordenanza de convivencia del Ayuntamiento de Barcelona, por entender que de todas las medidas correctoras sustitutivas de las sanciones pecuniarias, tan solo los trabajos en beneficio de la comunidad están previstos en una norma con rango de Ley.

⁸⁵ Así por ejemplo el artículo 140 de la LRBRL que establece las sanciones pecuniarias, o la propia Carta municipal de Barcelona que establece entre el elenco de sanciones a imponer por esta Administración las multas o los trabajos para la comunidad. Así el artículo 29.3 de la Ley 22/1998 de 30 de diciembre (Carta Municipal de Barcelona).

previo su consentimiento, debe realizar las actividades no retribuidas que se le indique, de interés social o en beneficio de personas en situación de precariedad (artículo 7.1 k). Por consiguiente, tan sólo los trabajos en beneficio de la comunidad previstos en el Código Penal como una pena privativa de derechos, y en la Ley que regula la responsabilidad de los menores como una de las medias susceptibles de ser impuestas a los menores, puede admitirse como medida correctora que sustituya a la sanción pecuniaria, siempre que conste el consentimiento del menor, y se motive adecuadamente por qué se aplica la medida y el plazo de duración de la misma que no podrá exceder, en ningún caso de los límites previstos en las leyes citadas y no el elenco que se menciona en el artículo 84.2 de la Ordenanza, que carece de cobertura legal. También carece de la necesaria cobertura legal la previsión, contenida en el artículo 93.3 de la Ordenanza, de imponer con carácter obligatorio las medidas alternativas a la sanción, con excepción de los trabajos en beneficio de la comunidad”.

La Ley de responsabilidad penal del Menor no puede prestar la cobertura legal necesaria para considerar las prestaciones en beneficio de la comunidad como sanción administrativa desde el momento en que es una norma establecida para regular las consecuencias jurídicas derivadas de la comisión de delitos o faltas por los menores. Dicha Ley proporciona un elenco de sanciones que son de aplicación cuando la conducta en la que ha incurrido el menor es relevante desde el punto de vista penal, pero no contempla los ilícitos administrativos ni las consecuencias sancionadoras derivadas de la comisión de los mismos.

El principio de legalidad sancionadora administrativa requiere que sean leyes de esta naturaleza las que prevean la descripción genérica de los tipos, los criterios mínimos de antijuridicidad y la tipología de sanciones aplicables a los mismos, sin que estas exigencias puedan entenderse cubiertas por normas de carácter penal. En consecuencia, ha de ser el ordenamiento jurídico administrativo, y en concreto las normas con rango de Ley que en él se integran las que proporcionen la cobertura legal suficiente para contemplar las prestaciones en beneficio de la comunidad como posible sanción administrativa.

Ahora bien, la Ley no solamente debe establecer las clases de sanciones, sino también sus límites, esto es su duración máxima y el régimen de equivalencias con las sanciones económicas a las que sustituyen. Pues bien, un examen de nuestro ordenamiento jurídico evidencia que en más ocasiones de las que serían deseables, las Leyes⁸⁶ no cumplen con estos

⁸⁶ La redacción del artículo 29.3 de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, Carta Municipal de Barcelona que señala que *“el incumplimiento de las prescripciones contenidas en las ordenanzas... es sancionable con una multa municipal. Cuando la Ordenanza municipal lo establezca, de acuerdo con la ley o, en su defecto, previo consentimiento de la persona afectada, puede sustituirse la multa pecuniaria por trabajos para la comunidad”.*

La alternativa ofrecida por el mencionado precepto es inviable (previsión en la ley o en su defecto previo consentimiento de la persona afectada), si bien el hecho de que la

requisitos mínimos⁸⁷, remitiendo a un posterior desarrollo reglamentario que en muchas ocasiones no se produce⁸⁸ y que no puede ser sustituido por una aplicación analógica o supletoria de la legislación penal o de la Ley de responsabilidad penal del Menor, no tanto por la imposibilidad de hacer uso del principio de analogía, admisible en tanto no perjudique al infractor, sino por la aplicación del principio de legalidad⁸⁹ en el ámbito administrativo sancionador⁹⁰. Lo anterior implicaría una clara vulneración del principio de legalidad material que conlleva la necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes mediante preceptos jurídicos que permitan predecir con suficiente grado de certeza, las conductas que constituyen una infracción y las penas o sanciones aplicables. Y aunque dicho principio sufra una gran modulación cuando se trata de infracciones administrativas, tiene unos límites que impiden aplicar la regulación prevista para una sanción penal (trabajos en beneficio de la comunidad) a una sanción administrativa. Es evidente que aun tratándose de sanciones de naturaleza similar están previstas para supuestos diferentes, por lo que los límites y cuantías reguladas en un ámbito no son trasladables al otro sin que el principio de legalidad y el de proporcionalidad sufran un serio menoscabo.

propia Carta Municipal de Barcelona establezca la previsión de los trabajos en beneficio de la comunidad puede considerarse suficiente para entender cumplido el principio de legalidad, al menos en lo que se refiere al establecimiento de la sanción. Ahora bien, entiendo que las exigencias del principio de legalidad requerirían también que esta misma Ley estableciera la duración máxima de esta sanción, y las equivalencias con la sanción pecuniaria a la que pretenden sustituir, sin que quepa aplicar el Código Penal o la Ley del Menor analógicamente a estos efectos. Entiendo que esa función complementaria de estas normas no puede admitirse en relación con los contenidos que quedan conferidos a la Ley para asegurar el respeto del principio de legalidad. De este modo, el precepto sólo en parte cumple con las exigencias del principio de legalidad.

⁸⁷ Así por ejemplo la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos de la Comunidad de Madrid hace referencia a las prestaciones en beneficio de la comunidad pero sin concretar o establecer criterios sobre la duración máxima de las mismas.

⁸⁸ Un ejemplo de esa remisión normativa de la ley al reglamento en materia de sanciones que no cumple con las exigencias del principio de legalidad podía verse en el artículo 52.6 de la Ley 3/1997 de 16 de junio de la Comunidad Valenciana. Igualmente puede apreciarse esta circunstancia en el artículo 50.3 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes de Castilla y León que establece la posibilidad de sustituir la sanción económica por medidas reeducadoras que no se concretan en la Ley.

⁸⁹ Con desconocimiento absoluto del principio de legalidad, el artículo 6 de la Ordenanza municipal sobre ejecución alternativa de sanciones económicas del Ayuntamiento de Conil de la Frontera señalaba: "Cada 5.000 pesetas de sanción corresponderá a una jornada de trabajo en beneficio de la comunidad. Cuando la sanción económica no sea múltiplo de 5 se redondeará a la cantidad resultante inferior".

⁹⁰ Véase la STSJ de Cataluña n.º 653/1997 de 23 de septiembre que entiende vulnerado el principio de legalidad cuando la cuantía pecuniaria de una multa prevista en una norma de carácter reglamentario es superior a la habilitada legalmente.

1.2. La sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad en las ordenanzas locales

Especial significación merece la aplicación del principio de legalidad en el ámbito de la potestad sancionadora de las Administraciones locales, lo que remite a plantearse la siguiente cuestión: ¿pueden las entidades locales establecer a través de sus Ordenanzas sanciones consistentes en prestaciones en beneficio de la comunidad? Y si es así ¿cuáles son sus límites? En definitiva se trata de precisar cuál es el alcance de la reserva de ley respecto de las ordenanzas locales. La cuestión es importante, dado que algunos municipios han establecido en sus ordenanzas esta tipología de sanción ante los problemas que plantea la imposición de sanciones de contenido económico a los menores, y para evitar que finalmente sean los padres quienes se hagan cargo de la multa⁹¹.

Los municipios disponen de amplias competencias en su ámbito territorial⁹², lo que lleva implícita la necesidad de dotarse de las potestades de orden sancionador necesarias. Ahora bien, la mera atribución de competencias a los municipios conforme a lo previsto en el artículo 25.2 de la RBRL, no supone en sí misma la autorización para que cada municipio tipifique según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas. 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

⁹¹ Algunos municipios ha aprobado ordenanzas específicas que regulan este tipo de sanciones. Así por ejemplo la Ordenanza del Ayuntamiento de Conil de la Frontera (Cádiz) sobre ejecución alternativa de sanciones económica, aprobada en sesión plenaria de 6 de marzo de 1999, ha regulado esta posibilidad con un desconocimiento absoluto de las exigencias que derivan del principio de legalidad. La exposición de motivos de la referida Ordenanza justifica su aprobación "ante la problemática socioeconómica y familiar que origina el abono en metálico de las sanciones administrativas dimanantes de infracciones de igual naturaleza, en el ámbito de las competencias locales, se plantea la posibilidad de sustituir aquellas por trabajos en beneficio de la comunidad". Más recientemente puede citarse también la Ordenanza del Ayuntamiento de Pedralba sobre ejecución alternativa de las sanciones económicas de la ordenanza municipal reguladora del tráfico, seguridad vial y vehículos a motor publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Valencia el 16 de octubre de 2010.

⁹² A título de ejemplo la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Barcelona de 23 de diciembre de 2005 prevé sanciones en los siguientes ámbitos: degradación visual del entorno urbano, tanto por grafitos, pintadas y otras expresiones gráficas como por pancartas, carteles y folletos, las apuestas, el uso inadecuado de juegos en el espacio público, y otras conductas en el espacio público como aquellas que adoptan formas de mendicidad y las que suponen la utilización del espacio público para el ofrecimiento y la demanda de servicios sexuales, la realización de necesidades fisiológicas, el consumo de bebidas alcohólicas, el comercio ambulante no autorizado, las actividades y prestación de servicios no autorizados, el uso impropio del espacio público, las actividades vandálicas en el uso del mobiliario urbano y el deterioro del espacio urbano, y otras conductas que perturben la convivencia ciudadana -zonas naturales y espacios verdes, contaminación acústica y otros.

incumplimiento de una obligación impuesta por una Ordenanza Municipal puede o debe ser castigada⁹³.

La aplicación del principio de legalidad en el ámbito de la Administración local y su potestad sancionadora implica que las Ordenanzas no pueden tipificar infracciones ni sanciones por sí mismas, exigiéndose en todo caso la existencia de leyes de cobertura para establecer infracciones y sanciones. No obstante, hemos de tener en cuenta que el ámbito de la colaboración normativa de las ordenanzas locales en materia sancionadora presenta ciertas peculiaridades si se analiza esta misma posibilidad pero trasladada al ámbito estatal o autonómico. Y ello en atención a dos razones: primero, el hecho de que las Ordenanzas municipales se aprueban por un órgano —el pleno del ayuntamiento— de carácter representativo; y segundo, porque la garantía de la autonomía local impide que la Ley contenga una regulación agotadora de aquellas materias donde esta claramente presente el interés local⁹⁴.

Es evidente que estas circunstancias no eximen la aplicación del principio de reserva de ley en el ámbito de la potestad punitiva de las entidades locales, pero sí dotan tal principio de una cierta flexibilidad y de ciertas peculiaridades. No puede dejar de citarse en este sentido la STC 132/2001 de 8 de junio, que clarifica los extremos en los que debe desenvolverse la potestad sancionadora de la Administración local en atención al principio constitucional de legalidad, puesto que hasta dicha sentencia la doctrina del Tribunal Constitucional había girado en torno al análisis de las relaciones de la Ley con los reglamentos estatales y autonómicos, pero no se había pronunciado respecto de los emanados de los entes locales⁹⁵. Conforme a dicha sentencia la exigencia de Ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés

⁹³ Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001 de 8 de junio

⁹⁴ Estos argumentos fueron empleados por la STC 233/1999 para justificar la flexibilidad de la reserva de ley tributaria en el ámbito local, pero pueden ser aplicados también al ámbito sancionador como se evidencia en la posterior STC 132/2001 de 8 de junio.

⁹⁵ La citada sentencia declara: "Del artículo 25.1 de la Constitución derivan dos exigencias mínimas, que se exponen a continuación. 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 artículo 25.1 de la Constitución 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 determinar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica".

local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que la regulación local la apruebe el pleno del Ayuntamiento⁹⁶.

Con base en la jurisprudencia anterior la Ley 57/2003 de Modernización de la LRBRL estableció en sus artículos 139 y 140 los criterios mínimos de antijuridicidad en base a los cuales los entes locales pueden después establecer infracciones, y en el artículo 141 se establece un catálogo de sanciones de contenido económico (multas) a fin de los entes locales puedan seleccionar la consecuencia que lleva aparejada la conducta ilícita

⁹⁶ En todo caso, es importante hacer notar que el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Local, y la aplicación del principio de legalidad no es una cuestión pacífica en la doctrina. Así, es necesario hacer notar que la existencia de autorizados autores para quienes las peculiaridades de las entidades locales exigen una modulación de los principios que con carácter general se aplican a la potestad sancionadoras, especialmente por lo que se refiere al principio de legalidad. Así por ejemplo no puede dejar de citarse a A. Nieto, "Derecho Administrativo sancionador", obra cit.

Y en el plano jurisprudencial es importante mencionar la STS de 29 de septiembre de 2003 que introduce importantes matizaciones respecto a la doctrina constitucional que afectan al fundamento y al alcance de la potestad sancionadora de los municipios. La citada sentencia señala: "Es sabido que para que verdaderamente estemos ante una norma jurídica es indispensable que exista una garantía de la normativa correspondiente. Por los más autorizados teóricos del derecho se ha venido declarando que esa garantía no tiene por qué consistir necesariamente en la imposición de penas o sanciones administrativas cuando la norma sea incumplida. La garantía puede ser de otro tipo, de carácter ético o basada en el necesario respeto a las normas de la comunidad internacional. Además no es imposible que la garantía esté constituida por el mismo reproche social que la conducta infractora merezca. Por otra parte, con alguna frecuencia ya es una garantía la eventual pérdida de ventajas o ayudas, o que se anule o se deje sin efecto un acto habilitante para la realización de actividades o la utilización de bienes. Puede considerarse sin duda como garantía cualquier consecuencia de la infracción que suponga efectos desfavorables para quien la ha cometido. Con todo ha de convenirse que la principal garantía está constituida por la posibilidad de imponer sanciones, o en su caso penas, en los casos de incumplimiento de las normas. Ello es lo que asegura el respeto al ejercicio de la autoridad democráticamente legitimada, la certeza de una convivencia social que responda a unas normas mínimas, y a los derechos subjetivos e intereses de los demás. Pero no se trata sólo de eso, sino que además en el campo del derecho público la posibilidad de imponer una sanción por conducta ilícita es lo que dota de contenido a una de las más típicas potestades de las autoridades administrativas como es la potestad reglamentaria.

De este modo resulta cierta la afirmación de que un Reglamento (en nuestro caso una Ordenanza Local) que puede, sin ninguna consecuencia ser incumplida por los ciudadanos a los que todo está permitido en la materia, es una norma reglamentaria sin fundamento ni garantía y por tanto susceptible de quedar sin efectos. Parece cuando menos deseable una integración de la normativa actual que de lugar a una interpretación de la misma en virtud de la cual se dote de sustantividad a la potestad reglamentaria de los entes locales, potestad ésta que reconoce de forma inequívoca nuestro ordenamiento jurídico" (...) Parece claro que si otorga la potestad reglamentaria a las entidades locales, sin duda para ordenar los asuntos públicos de su competencia, y no se deduce ninguna consecuencia jurídica del incumplimiento de aquella ordenación, los supuestos titulares de la potestad reglamentaria, en este caso los entes locales, no tienen una capacidad efectiva para llevar a cabo la ordenación. Es palmario que una norma que puede incumplirse sin consecuencia alguna puede carecer por completo de su efectividad".

predeterminada⁹⁷. Ahora bien, la LRBRL prevé la aplicación de estos criterios mínimos de antijuridicidad y del catálogo de sanciones en defecto de normativa sectorial específica, es decir tiene en cuenta que éstos criterios mínimos pueden venir establecidos por leyes sectoriales.

De acuerdo con todo lo anterior, las sanciones que las Ordenanzas locales prevean en aquellos ámbitos en los cuales el ordenamiento jurídico les haya reconocido potestad sancionadora, deben previamente estar previstas en una norma con rango de Ley, ya sea normativa sectorial, ya la propia LRBRL en defecto de dicha normativa⁹⁸. Y es aquí donde observamos una de las carencias de la LRBRL, y es que la citada Ley únicamente contempla las sanciones de contenido económico, esto es, las multas, de forma que la posibilidad de establecer como sanción las prestaciones en beneficio de la comunidad deberá venir habilitada por las Leyes sectoriales. En ausencia de las mismas, la sanción administrativa por excelencia será la multa. La Ley de Bases de Régimen Local ha perdido la oportunidad de establecer las prestaciones en beneficio de la comunidad como sanción administrativa, o al menos como sanción administrativa en el ámbito de los menores.

El carácter alternativo de la sanción y la necesidad de consentimiento por parte del interesado no pueden dispensar la aplicación del principio de legalidad y la necesidad de que cualesquiera sanciones que las Ordenanzas prevean, incluso aunque tengan carácter alternativo a una sanción de contenido económico y carácter voluntario, deban previamente estar previstas por una norma con rango de Ley.

Sin embargo, y pese a las exigencias impuestas por el principio de legalidad sancionadora, lo cierto es que son las Ordenanzas municipales las que de hecho vienen a regular el régimen de aplicación y ejecución de esas sanciones, en algunos casos en ausencia incluso de previsión legislativa que contemple estas sanciones. Y es que ni el legislador estatal ni el autonómico han previsto con carácter general una regulación de estas sanciones, siendo las normas sectoriales las que en algunos casos se han ocupado de ellas. Pero dichas normas sectoriales en la mayoría de los ca-

⁹⁷ El legislador, consciente de esta necesidad, y también en previsión de la carencia de previsiones sectoriales que podrían dejar inoperantes las potestades de ordenación de los municipios, prestó cobertura legislativa a través del artículo 140 de la LRBRL a un buen número de infracciones en relación a las cuales los municipios pueden desplegar sus potestades sancionadoras. Se trata de una habilitación para que las entidades locales puedan establecer infracciones y sanciones en sus respectivas ordenanzas. Entre ellas ostenta un lugar destacado las que se refieren al mantenimiento del orden público, utilización de espacios y servicios públicos y en general ordenación de la convivencia vecinal. La LRBRL presta la cobertura legislativa necesaria para la tipificación de infracciones por parte de los entes locales que pueden justificar o legitimar el ejercicio de esta potestad sancionadora en relación a estas materias.

⁹⁸ Es necesario hacer referencia al régimen municipal especial de Barcelona, puesto que la Carta Municipal de Barcelona aprobada por Ley 22/1998, de 30 de diciembre da cabida en su artículo 29.3 a la sanción de trabajos en beneficio de la comunidad como alternativa a la sanción de contenido económico.

sos no pasan de establecer una simple previsión de la sanción, que como hemos dicho, ni siquiera llega a satisfacer en muchos casos las exigencias mínimas del principio de legalidad sancionadora. De este modo son las Ordenanzas municipales las que se han ocupado de desarrollar las previsiones oportunas respecto a la aplicación y ejecución de estas sanciones, en algunos casos incluso en ausencia de previsión legal de dicha sanción, dando lugar por tanto a una amplia y variada diversidad de regulaciones respecto a la misma sanción, como veremos posteriormente al analizar su régimen jurídico. No podemos por menos que criticar esta solución. Sería aconsejable que al menos con carácter sectorial el legislador competente por razón de la materia estableciera un régimen jurídico uniforme para determinadas cuestiones que no pueden dejarse al criterio de cada Administración local, tales como las que se refieren a los derechos de los sujetos sancionados, o el procedimiento administrativo para proceder a la aplicación y ejecución de las medidas, regulación basada no tanto en el principio de legalidad sancionadora, como en las competencias para establecer las bases o el desarrollo del régimen jurídico de las Administraciones públicas a fin de garantizar un tratamiento uniforme de los administrados o en las competencias de orden sancionador de las Administraciones territoriales superiores sobre un sector material de actuación.

2. *La inconstitucionalidad de los trabajos forzados y la necesidad de consentimiento personal y expreso del menor para poder imponer la sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad*

En el ámbito de las sanciones penales, la Constitución proscribía expresamente la pena de trabajos forzados, y de ahí que esta misma limitación debe extenderse también al ámbito administrativo (junto a la imposibilidad de la Administración de imponer penas privativas de libertad) dado que ambas son manifestaciones del *ius puniendi* del Estado. Esto implica que ni en el ámbito penal ni en el ámbito administrativo la sanción consistente en trabajos o prestaciones en beneficio de la comunidad pueda establecerse sin consentimiento del sujeto sancionado. *Ni siquiera las Leyes pueden prever la imposición unilateral de tales sanciones por parte de la Administración, debiendo en todo caso el interesado prestar su consentimiento para la imposición de tal medida.*

Las normas sectoriales que contemplan la imposición de estas sanciones prevén la necesidad de que medie el consentimiento del infractor para que la Administración pueda aplicarla. Y esa voluntad ha de ser la voluntad expresa del menor, sin que pueda ser sustituida por el consentimiento paterno, ya que la prestación del consentimiento es un acto personalísimo⁹⁹.

⁹⁹ El artículo 50 de la Ley 3/1994 de 29 de marzo de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes de Castilla y León establece indebidamente que la

Si el ordenamiento jurídico establece que a partir de determinada edad el menor tiene capacidad suficiente para responder administrativamente por las infracciones cometidas, es lógico pensar que habrá que reconocerle igualmente capacidad de obrar para optar por una u otra sanción administrativa¹⁰⁰. Por otro lado se entiende implícita la necesidad de que al menor se le informe previa y comprensiblemente de todo tipo de detalles circunstanciales y concurrentes.

En todo caso, la necesidad de concurrencia de ese consentimiento opera como garantía para el sujeto sancionado, dado que estamos hablando de una sanción cualificada desde el punto de vista de su incidencia sobre el sujeto sancionado, que en el ámbito penal se impone y ejecuta bajo la supervisión del juez y que el ordenamiento jurídico reviste de especiales garantías, puesto que de no ejecutarse y aplicarse con las debidas cautelas podría terminar convirtiéndose en una sanción de trabajos forzados proscrita por la Constitución. En este sentido puede decirse que la voluntariedad de su aceptación conjura esta posibilidad en el ámbito administrativo donde la media se aplica y ejecuta por la propia Administración, y solo a posteriori cabe un control judicial. Por eso la voluntariedad es una garantía para el sujeto sancionado puesto que ésta no sólo cabe exigirla en el momento en que se impone la sanción, sino también a lo largo de su ejecución. La revocación del consentimiento del sujeto afectado durante la ejecución de la medida permite dejar sin efecto la sanción, sin necesidad de esperar el pronunciamiento judicial en vía de recurso. Por tanto, el consentimiento debe ser previo, expreso y constante; su ausencia o revocación condiciona la viabilidad de la sanción, y puede determinar la diferencia entre prestaciones en beneficio de la comunidad y trabajos forzados.

Por esta razón deben considerarse como contrarias a la Constitución aquellas Leyes que establecen los trabajos en beneficio de la comunidad

sanción económica de la multa, previo consentimiento de los padres, tutores o guardadores, y oído el menor, podrá sustituirse por medidas reeducadoras. Y en estos mismos términos cabe citar también la Ley estatal 28/2005 de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, que en su artículo 21.8 exige recabar el consentimiento de las personas referidas (oído el menor) para poder sustituir la sanción económica de la multa por las medidas reeducadoras que determine la normativa autonómica. En cambio otras leyes, de manera más correcta, establecen la necesidad de que el consentimiento sea prestado de forma personal y expresa por menor. En este sentido puede citarse la Ley 7/2006 de 24 de octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía.

¹⁰⁰ La Ley 12/2008 de 3 de julio de la Comunidad Valenciana de Protección integral de la infancia y la adolescencia ha recogido un conjunto de derechos que corresponden a los menores de edad entre los que destacan el derecho a ser oído tanto en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento administrativo o judicial en que esté directamente implicado y que conduzca a una decisión que afecte a su esfera personal, patrimonial, familiar y social. Asimismo en su artículo 21 recoge el derecho de los menores a manifestar su consentimiento en los procesos que les afecten en atención a su grado de madurez y de capacidad, de conformidad con la legislación vigente.

como sanción única (sin alternativa pecuniaria a la misma), y establecen multas coercitivas en caso de no realizarse los referidos trabajos, como así prevé la Ley 2/2003 de 13 de marzo de la conveniencia y el ocio de Extremadura¹⁰¹. Esta previsión legal implica considerar las prestaciones en beneficio de la comunidad como sanción unilateral, no sometida al régimen de la voluntariedad, lo que motiva en caso de su incumplimiento el recurso a los medios de ejecución forzosa y en concreto el recurso a la multa coercitiva, de cuyo pago dice la Ley serán responsables los representantes legales del menor. La Administración no puede establecer medios de ejecución forzosa para garantizar el cumplimiento de una sanción que en principio no puede imponerse coactivamente sino que se presenta como alternativa voluntariamente asumida.

La necesidad de consentimiento personal y expreso para imponer una sanción de este tipo comporta una consecuencia jurídica y es que no puede establecerse como sanción única frente a un ilícito administrativo, dada la necesidad de su aceptación voluntaria por parte del sujeto sancionado. De esta forma el ordenamiento jurídico debe establecer siempre alternativas para el caso de que el menor no preste el consentimiento requerido. Las normas administrativas articulan esta posibilidad de distintas formas. Las posibilidades se desdoblán en las siguientes:

- Que la Ley opte por la sanción económica pero prevea su sustitución por prestaciones en beneficio de la comunidad, bien como sanción específica para los menores¹⁰² o bien con carácter general, para cualquier sujeto sancionado, siendo necesario en cualquiera de los dos casos que medie el consentimiento del infractor. En caso contrario habrá que entender aplicable la multa o sanción económica.
- Que la Ley priorice las prestaciones en beneficio de la comunidad estableciendo como alternativa a su cumplimiento su sustitución por la multa o sanción económica¹⁰³. En este último caso la voluntariedad

¹⁰¹ El artículo 22 de la referida ley señala en su apartado 4 que si la infracción se cometiese por menores de dieciocho y mayores de dieciséis, será sancionada con la realización de trabajos a favor de la comunidad por un tiempo no superior a noventa días ni inferior a treinta. El apartado 5º prevé que en caso de no realizarse los referidos trabajos se podrán imponer multas coercitivas al menor por importe de hasta 100 euros por día correspondiente de la sanción mencionada en el apartado anterior. Si el menor no asumiese estas multas coercitivas, serán responsables de las mismas sus representantes legales.

¹⁰² Así por ejemplo la Ley 2/2003 de 13 de marzo, de la convivencia y el ocio en Extremadura que en su artículo 22.4.

¹⁰³ En este sentido por ejemplo la Ley 5/2002 de 27 de junio, sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos de Madrid, que prevé que las sanciones por infracción del artículo 30 apartado 3 de la presente Ley, referida al consumo de alcohol en la vía pública, consistirán en prestaciones en beneficio de la comunidad, que no podrán imponerse sin el consentimiento del infractor, y se desarrollarán durante un número de sesiones previamente fijado, bien en beneficio de la colectividad o de personas que se encuentren en situación de precariedad por cualquier motivo. Se buscará preferentemente relacionar la naturaleza de la actividad en que consista esta medida con la de los bienes jurídicos afectados por los hechos

de la sanción queda salvaguardada, pues el sujeto sancionado no se ve abocado al cumplimiento de la prestación, pudiendo sustituir la mismas por el abono de la multa correspondiente. Y el supuesto debe ser diferenciado con toda claridad de la previsión que establece la Ley extremeña antes citada que prevé la imposición de multas coercitivas, puesto que éstas no implican la sustitución de una sanción por otra, sino la imposición de medidas coercitivas que redundan en la obligación de dar cumplimiento a una sanción que en ningún caso puede imponerse por la administración sin el consentimiento del sujeto sancionado.

VI. EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LAS PRESTACIONES EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD. EL SUJETO SANCIONADO. GARANTÍAS Y DERECHOS DE LOS MENORES SOMETIDOS A LA SANCIÓN DE PRESTACIONES EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD

La aplicación de la sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad está rodeada de garantías para el sujeto sancionado, dado que se trata de una sanción equivalente a la que se aplica en el ámbito penal, y que limita con los trabajos forzados, por lo que ha de atenerse a ciertos límites que la separan de la figura anterior y que se configuran como garantías para el sujeto sancionado. Estas garantías que son una exigencia constitucional, *han sido analizadas con anterioridad* e implican la necesidad de consentimiento o voluntariedad en la aceptación de la medida como sabemos.

También de origen constitucional viene a ser la exigencia de que las prestaciones en beneficio de la comunidad no atenten contra la dignidad del penado, tal como resulta del artículo 10 de la Constitución lo que impide asignar trabajos o actividades que sean gravosos para la integridad física o psíquica del penado, o cuya penosidad o peligrosidad exceda de lo que resulta legalmente permisible, o que sean degradantes o vejatorios para el penado.

Sin embargo, existen otros derechos y garantías que no se extraen directamente de la Constitución, sino que resultan de lo dispuesto en las normas que regulan esta tipología de sanciones. La legislación administrativa no ha previsto con carácter general una regulación de estas sanciones, siendo las normas sectoriales las que se han ocupado de ellas. Pero dichas normas sectoriales, en la mayoría de los casos no pasan de establecer una

cometidos por el infractor. Si éste no prestase el consentimiento antes aludido, la medida de prestación será sustituida por la multa correspondiente, prevista en el artículo 59.1 a). En el mismo sentido la Ley 7/2006, de 24 de octubre sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía. A diferencia de la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid, que generaliza la posibilidad de establecer las prestaciones en beneficio de la comunidad, la Ley andaluza restringe la aplicación de las mismas a los menores de edad.

previsión de estas medidas remitiendo, y no siempre, a un posterior desarrollo reglamentario que en la mayoría de los casos no llega ni tan siquiera a producirse. Por otra parte, las normas autonómicas que han previsto un sistema de protección integral de la infancia y la adolescencia¹⁰⁴ tampoco regulan las sanciones administrativas impuestas a menores, y por tanto tampoco establecen los derechos y garantías que asisten al menor sancionado. Y esta ausencia de previsión normativa plantea la cuestión de quienes pueden ser sujetos pasivos de la sanción y cual es la protección de que goza el sujeto sancionado frente a posibles contingencias que pudieran producirse durante la realización de la actividad en que consiste la prestación.

La resolución de estas cuestiones pasa en primer lugar por determinar la condición que el sujeto reviste cuando está ejecutando o realizando la actividad en que consiste la prestación, lo que estará a su vez íntimamente relacionado con la naturaleza jurídica que se reconozca a la actividad que realiza.

En este sentido podríamos caer en la tentación de considerar que esta sanción comporta una forma de actividad laboral que excepcionalmente y por disposición legal no puede ser retribuida. De optar por esta alternativa sería lógico pensar que dichas prestaciones han de estar regidas por la legislación laboral, no sólo en lo que se refiere al sistema de protección de los trabajadores, sino también en relación con otras cuestiones como las restricciones establecidas por esta legislación en relación con el acceso al trabajo. La cuestión es especialmente importante en relación con los menores, puesto que ello supondría la imposibilidad de imponer tales sanciones a los menores de 16 años, por ser esta la edad mínima y salvo excepciones de acceso al trabajo¹⁰⁵.

Sin embargo las prestaciones en beneficio de la comunidad deben ser consideradas desde una perspectiva diferente, entendiendo que constituyen una prestación de cooperación personal resultante de la imposición de una sanción. Al no considerarlas desde el prisma de una actividad laboral no hay problema en admitir que los menores de 16 años puedan realizar también este tipo de actividad porque se trata en definitiva de cooperar socialmente a efectos de reparar los efectos negativos de la infracción cometida¹⁰⁶. En definitiva, el concepto de prestación o trabajo en beneficio

¹⁰⁴ Así por ejemplo la Ley 12/2008 de 3 de julio de la Comunidad Valenciana, de protección integral de la infancia y la adolescencia, alude en el artículo 131 y siguientes al sistema de reeducación de menores infractores, integrando el conjunto de acciones en materia de prevención y atención de menores orientadas a procurar el desarrollo integral y la inserción social y familiar del "menor infractor", entendiéndose por tal aquél sobre el que se ha adoptado una medida judicial como consecuencia de haber cometido un hecho constitutivo de infracción penal. Así pues la regulación queda referida únicamente a las infracciones penales, pero no a las administrativas.

¹⁰⁵ En este sentido debe verse el artículo 6 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 marzo que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

¹⁰⁶ De hecho, el Decreto 50/2007 de 20 de marzo por el que se establecen los derechos y deberes del alumnado y normas de convivencia en los centros docentes sostenidos

de la comunidad, como se refiere a ellas el Código penal no equivale a una actividad laboral por cuenta ajena, sino que viene referido a la prestación por parte del sujeto sancionado de su cooperación en una actividad de utilidad pública¹⁰⁷.

Otra cosa es que en determinados casos se asimilen a una relación laboral a efectos de prestar cobertura y protección a los sujetos que las realizan, pero ello no supone en modo alguno que constituyan una relación laboral. Así por ejemplo lo demuestra el hecho de que el sujeto sancionado no participe de otros derechos reconocidos a los trabajadores, tales como los que se refieren al subsidio de desempleo o el ejercicio de derechos de reunión, huelga, manifestación, sindicación etc.

Estos argumentos resultan respaldados por lo dispuesto en la Ley 5/2000 de 12 de enero de responsabilidad penal del Menor del Menor cuyo límite para la imputación e imposición de las correspondientes sanciones se sitúa en los 14 años como sabemos. Desde el punto de vista de la citada Ley, las prestaciones en beneficio de la comunidad pueden ser cumplidas también por menores de 16 años, y entiendo que este mismo criterio puede ser aplicado al ámbito administrativo cuando el menor es imputable y las normas administrativas han reconocido su capacidad de culpa. Bien es cierto que la mayor parte de las normas administrativas contemplan la imposición de las prestaciones a partir de los 16 años, pero en pura lógica no habría inconveniente en aplicarlas también con anterioridad siempre que

por fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, establece en su artículo 38, que regula las correcciones contrarias a las normas de convivencia, la "realización de tareas dentro y fuera del horario lectivo que contribuya a la mejora y desarrollo de las actividades del centro, así como a reparar el daño causado en las instalaciones y recursos materiales o documentos de los centros docentes públicos".

¹⁰⁷ Así lo han recogido algunas Ordenanzas municipales, Como la Ordenanza del Ayuntamiento de Tomares de 6 de febrero de 2010 sobre ejecución alternativa de sanciones económicas mediante trabajos en beneficio de la comunidad para menores de edad. En su artículo 5.6 la citada norma establece expresamente que en ningún caso el menor mantendrá relación laboral alguna con el Ayuntamiento, configurando la sanción como la prestación de la cooperación personal no retribuida en determinadas actividades de utilidad pública, con interés social y valor educativo. En todo caso, y a pesar de no tratarse de una relación de carácter laboral la norma señala que durante el desempeño de la actividad el infractor estará protegido por la normativa en materia de prevención de riesgos laborales. En todo caso, recordar una vez más que a pesar de esta regulación, la Ordenanza adolece como en la mayoría de los casos, de la cobertura legal suficiente para poder imponer esta sanción, conforme a las previsiones sobre el principio de legalidad que hemos realizado anteriormente. La propia norma es consciente de la necesidad de atenerse a este principio, y en su exposición de motivos establece que dicha cobertura la proporciona el artículo 139 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, 7/85, de 2 de abril, cuando dispone 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. Huelga sin embargo señalar la incorrección jurídica de tal interpretación.

el ordenamiento jurídico sectorial les reconozcan capacidad de culpa de acuerdo con los criterios expuestos anteriormente¹⁰⁸.

Ahora bien, ¿Cuál ha de ser el sistema de protección otorgado al sujeto mientras realiza la prestación? Las Leyes administrativas no dan respuesta a esta cuestión, ante la ausencia de una norma general que regule la ejecución de estas sanciones, y tampoco lo hace la normativa especial que contempla la aplicación de las medidas, si bien es cierto que en algunas ordenanzas locales¹⁰⁹, aquellas que han previsto la sanción de prestaciones en beneficio de la comunidad, se contempla la aplicación al infractor de la protección dispensada por la legislación sobre la seguridad social. Pues bien, no podemos por menos que reconocer el acierto de las ordenanzas locales al establecer este sistema de previsión, ya que, por analogía con lo previsto en la legislación penal y por el hecho de tratarse de una sanción administrativa de naturaleza muy similar a los trabajos en beneficio de la comunidad, y en todo caso con idéntico contenido, no puede por menos que reconocerse al sujeto que esta realizando la misma un sistema de protección frente a posibles contingencias surgidas durante el desarrollo de la actividad. Pero ha de hacerse notar igualmente que el establecimiento de un sistema de protección para el sujeto sancionado no puede hacerse depender o condicionarse a lo que resulte de las ordenanzas locales que prevén la implantación de este tipo de medidas, sino que debe quedar asegurada a través de una previsión con rango de Ley.

En todo caso, la ausencia de dicha legislación obliga al recurso a la analogía, especialmente útil cuando estamos hablando del reconocimiento de derechos o garantías al sujeto sancionado que están ausentes en la legislación administrativa por falta de previsión normativa al efecto. Y así

¹⁰⁸ Así ocurre por ejemplo en el ámbito de la enseñanza, donde esta sanción se ha recogido por ejemplo en el Decreto 20/2007 de 20 de marzo por el que se establecen los derechos y deberes del alumnado y normas de convivencia en los centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, así como en la Ley 4/2011 de 7 de marzo de Educación de Extremadura.

Igualmente el Decreto 15/2007 de 19 de abril por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid. Y también en la Ley 2/2011 de 1 de marzo de autoridad del profesor y de la convivencia en los centros educativos de la Comunidad Autónoma de la Rioja.

¹⁰⁹ Así por ejemplo cabe citar la Ordenanza Municipal sobre ejecución alternativa de sanciones económicas del Ayuntamiento de Conil de la Frontera que señala en su disposición adicional como normas complementarias y "siempre interpretándolas análogamente y en beneficio del sancionado", lo dispuesto en la legislación de menores y en el Real decreto 690/1996 de 26 de abril. En base a esta remisión normativa cabe entender la posibilidad de cobertura al sujeto sancionado, puesto que explícitamente la Ordenanza no se refiere a esta cuestión. Por su parte el Edicto del Ayuntamiento de Pedralba sobre aprobación definitiva de la ordenanza y normativa del régimen de ejecución alternativa de las sanciones económicas de la ordenanza municipal reguladora del tráfico, seguridad vial y vehículos a motor, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Valencia el 16 de octubre de 2010 ni siquiera contiene referencia a las normas anteriores, ni prevé sistema de protección alguno para el sancionado.

como el recurso a la analogía ha sido descartado en lo que se refiere a otras cuestiones tales como duración máxima de la sanción, por resultar contrario al principio de legalidad, seguridad jurídica y proporcionalidad¹¹⁰, sin embargo, cuando se aplica en cuestiones que repercuten positivamente sobre el sujeto sancionado es especialmente valioso como forma de dar cobertura a cuestiones que no se encuentran desarrolladas en la legislación administrativa. La aplicación analógica de la norma penal está justificada en la medida en que no sólo no perjudica al sujeto sancionado, sino que muy al contrario implica el reconocimiento de derechos que la norma administrativa no contempla y que caso de no remediarse le colocarían en una situación de total desprotección.

Pues bien la Ley de responsabilidad penal del Menor no hace ninguna mención a la protección que se debe dispensar a los menores que cumplan prestaciones en beneficio de la comunidad durante la realización de la actividad¹¹¹. Sin embargo el Reglamento de la citada Ley, R.D 1774/2004 de 30 de julio, aclara esta cuestión estableciendo un doble régimen que atiende a la edad del menor¹¹². Así los mayores de 16 años gozarán de la misma protección prevista en materia de Seguridad Social para los sometidos a la pena de trabajos en beneficio de la comunidad por la legislación penitenciaria¹¹³ y estarán protegidos por la normativa laboral en materia de prevención de riesgos laborales¹¹⁴. Por su parte los menores de 16 años deberán de gozar de una cobertura suficiente por los accidentes que pudie-

¹¹⁰ Así por ejemplo, entiendo que no resulta posible aplicar el artículo 9.1 de la Ley Orgánica de Protección de menores que establece la duración máxima de las prestaciones en beneficio de la comunidad.

¹¹¹ A diferencia de lo que ocurre en el ámbito de los adultos, donde expresamente el artículo 49 del C.P establece que los sujetos sometidos a este tipo de medidas gozarán de la protección dispensada a los penados por la legislación penitenciaria en materia de Seguridad Social"

¹¹² Dicha edad será no la de comisión de los hechos que han dado lugar a la imposición de la sanción, sino la edad que aquel tenga en el momento de iniciarse el cumplimiento de la medida.

¹¹³ Así, el artículo 22 del Real Decreto 782/2001, de 6 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los penados que realicen actividades laborales en talleres penitenciarios y la protección de seguridad social de los sometidos a penas de trabajo en beneficio de la comunidad señala que los sentenciados a la pena de trabajo en beneficio de la comunidad que estén cumpliendo la misma, únicamente estarán incluidos en la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social a efectos de las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional.

¹¹⁴ El artículo 20.4 del Reglamento de la Ley Orgánica de responsabilidad penal del menor extiende a los menores que tengan más de 16 años la protección en materia de seguridad social establecida en la legislación penitencia para los penados. Dicha protección viene establecida en los artículos 22 y 23 del RD 782/2001 de 6 de julio por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los penados que realicen actividades laborales en talleres penitenciarios y la protección de la Seguridad Social de los sometidos a penas de trabajo en beneficio de la comunidad. Dicho reglamento ha sido modificado en lo referente a estas cuestiones por el RD 2131/2008 de 26 de diciembre, que sin embargo no ha hecho referencia a los menores mayores de 16 años que cumplan medidas al amparo de la Ley Orgánica de Protección a los menores.

ran sufrir durante el desempeño de la prestación y una protección que en ningún caso será inferior a la regulada por la normativa laboral en materia de prevención de riesgos laborales.

Y esta misma aplicación analógica de la Ley del Menor debe igualmente de servir de referencia para establecer los límites de la jornada en que se realizan las prestaciones. De acuerdo con el artículo 20.5 del Reglamento 1774/2004 de 30 de julio por el que se desarrolla la Ley Orgánica de responsabilidad penal del Menor, cada jornada no podrá exceder de cuatro horas diarias si el menor no alcanza los 16 años, ni de ocho horas si es menor de esa edad.

Pero además, hay que tener en cuenta que en muchas ocasiones los menores sobre los que recaen este tipo de sanciones tienen obligaciones académicas y unas circunstancias personales y familiares muy concretas. En este sentido debe entenderse de aplicación el principio de flexibilidad, de forma que sea posible conciliar la sanción impuesta con la realización de los estudios o actividades que en este momento esté realizando el menor¹¹⁵. De este modo, la determinación de la duración de las jornadas y el plazo de tiempo en el que deberán cumplirse están regidas por dicho principio, a fin de hacerla compatible con las actividades diarias del menor. Y en ningún caso la realización de las prestación podrá suponer la imposibilidad de asistencia al centro docente si el menor se encuentra en el periodo de la enseñanza básica obligatoria.

Por último, es necesario tener en cuenta también que a pesar de que las prestaciones no son retribuidas el sujeto sancionado podrá ser indemnizado por los gastos de transporte o manutención que ocasione el cumplimiento de dicha actividad.

VII. EL CONTENIDO DE LA PRESTACIÓN. LA ACTIVIDAD CUALIFICADA DE INTERÉS GENERAL

Como hemos señalado con anterioridad, las prestaciones en beneficio de la comunidad consisten en la realización de una actividad no retribuida. Precisamente es en la ausencia de retribución donde reside el carácter aflictivo de la medida, lo que viene determinado por su naturaleza jurídica, concebida como sanción según hemos señalado.

Otra característica de estas prestaciones es que no pueden estar supe-
ditadas a la consecución de intereses económicos, es decir, deben realizarse sin ánimo de lucro por estar orientadas al logro de un objetivo resociali-

¹¹⁵ Pero es precisamente este principio de flexibilidad el que entorpece la ejecución de estas sanciones, puesto que su aplicación implica llevar a cabo estas actividades en el horario disponible una vez atendidas las obligaciones cotidianas del infractor, lo que remite a días festivos o fines de semana, durante los cuales las Administraciones públicas y las personas encargadas de controlar la prestación también se encuentran inoperantes.

zador, así como a la pretensión de una reparación que pretende compensar a la comunidad por la infracción cometida, aunque dicha reparación sea más simbólica que real. En todo caso es necesario resaltar que ese carácter reparador ha de serlo para la comunidad, no para la víctima o el perjudicado. Es decir que el cumplimiento de la prestación está orientada al cumplimiento de unas finalidades específicas que la hacen incompatible con su aprovechamiento o rentabilidad económica. Y esas finalidades resultan satisfechas sobre todo por la vinculación de la prestación a realizar con la naturaleza del bien jurídico lesionado por la infracción cometida por el menor.

Ahora bien, las actividades en que consista la prestación han de ser cualificadas, es decir deben ser de utilidad pública o interés social. Y estas exigencias se deducen más bien de las normas penales¹¹⁶ que de la parca regulación resultante de las normas administrativas.

En principio, el concepto de utilidad pública haría referencia a todas aquellas actuaciones al servicio de políticas de orden sectorial relacionadas con la consecución de finalidades de interés general de la más variada índole. Se parte pues de un concepto de utilidad pública acorde con el Estado Social de Derecho en que nace dicha ley, alcanzando fuerza expansiva y haciendo referencia a todas aquellas actuaciones cuya relevancia general o colectiva implica la asunción por parte de los poderes públicos de algún tipo de responsabilidad sobre ellas incluso aunque se lleven a cabo por sujetos privados. Se trata de un concepto amplio de utilidad pública que superaría la visión ciertamente más restringida del concepto que se recoge en la Ley de Expropiación forzosa¹¹⁷, y donde el concepto alcanzaría fuerza expansiva, delimitando los trabajos en beneficio de la comunidad desde una doble perspectiva:

- Por un lado circunscribiendo dicho trabajos a labores de reparación de los daños causados.
- Por otro, exigiendo que los trabajos asignados estén relacionados con la infracción cometida y con la lesión del bien jurídico que ha causado.

Es evidente por tanto que dentro de la amplitud del concepto de utilidad pública, la atención se centra en aquellas actividades en las que merece la

¹¹⁶ Así, dice la Ley 5/2000 de 12 de enero que han de tener interés social o realizarse en beneficio de personas en situación de precariedad. Por su parte el artículo 49 del Código penal habla de actividades de utilidad pública y contempla dentro de ellas dos posibles actividades: las labores de reparación de los daños causados y las de apoyo o asistencia a las víctimas de similares delitos.

¹¹⁷ En la Ley de Expropiación Forzosa el concepto de utilidad pública estaría necesariamente relacionada con la realización de obras o la implantación de servicios de titularidad pública. El adjetivo público se refiere al beneficiario y legitima la expropiación para la realización de obras o la implantación de servicios de titularidad pública. Lógicamente, y definido en estos términos el concepto requiere el complemento del interés social.

pena insistir por su repercusión sobre la colectividad social a la que esta sanción pretende compensar y reparar.

Otras normas utilizan directamente la repercusión de las prestaciones en la colectividad para definir esta sanción, señalando que han de tener interés social, o bien proyectarse sobre colectivos o personas en situación de precariedad como colectivo cualificado, lo que supone una forma de concreción del interés social¹¹⁸. En todo caso los conceptos de utilidad pública o interés social referidos a las prestaciones en beneficio de la comunidad pretenden poner de manifiesto que es la sociedad la que directamente se beneficia de ellas, al obtener una compensación y una reparación por la infracción cometida, e implican aquellas actividades que reportan utilidad a la comunidad teniendo en cuenta su significación para ésta. Y eso explica tanto la ausencia de contraprestación económica para el sujeto que las realiza como la ausencia de intereses económicos o lucrativos en el sujeto que se beneficia de ellas, al estar orientadas a una finalidad de interés general, independiente e incompatible con cualquier ánimo de lucro.

Así pues, y en el marco de los conceptos definidos, cabe preguntarse qué actividades pueden servir de soporte a las prestaciones en beneficio de la comunidad, es decir, cuales son las actividades en que pueden materializarse las finalidades antes reseñadas. *Las normas administrativas* no concretan materialmente estas prestaciones en la mayoría de los casos¹¹⁹, pero a esta falta de concreción normativa hay que añadir la dificultad práctica que supone para las Administraciones públicas ofertar tales actividades, o al menos ofertarlas en número suficiente para cubrir la creciente demanda de las mismas, provocada por la progresiva ampliación de su ámbito de aplicación¹²⁰.

¹¹⁸ Esta es la definición que utiliza la Ley de responsabilidad penal del Menor.

¹¹⁹ Algunas ordenanzas municipales sí han ejemplificado algunas de estas actividades. Así la Ordenanza del Ayuntamiento de Pedralba sobre aprobación definitiva de la ordenanza y normativa del régimen de ejecución alternativa de las sanciones económicas de la ordenanza municipal reguladora del tráfico, seguridad vial y vehículos a motor, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Valencia el 16 de octubre de 2010 señala en su artículo 2 que a modo orientativo y sin que suponga en ningún caso números clausus se podrán desarrollar en las siguientes actividades:

- archivos y bibliotecas.
- área de bienestar social,
- Área de medio ambiente
- Limpieza pública
- mantenimiento y reparación de mobiliario urbano
- centros asistenciales
- cualquier otra actividad análoga a las citadas anteriormente.

¹²⁰ Fernández Aparicio, J.M., "Dificultades prácticas en la imposición y ejecución de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad", Revista jurídica de la Comunidad Valenciana, nº 31, 2009, p. 43-54. Puede verse también al respecto Muñoz Cuesta, F., "Trabajos en beneficio de la comunidad: problemas que se plantean en su ejecución", Repertorio de Jurisprudencia nº 25/2008, Editorial Aranzadi, p. 419-422.

A ello se suma otro problema especialmente importante en un momento de crisis como el presente, y es la pretensión de que la realización de este tipo de actividades no interfiera con el mercado laboral, a cuyos efectos sería deseable que las actividades que se realizan bajo la perspectiva de las prestaciones en beneficio de la comunidad fueran actividades más vinculadas al voluntariado que susceptibles de una relación laboral. Dentro de lo posible, las Administraciones deben procurar ofertar actividades y prestaciones que no formen parte de las ofertas del mercado de trabajo, ya que uno de los inconvenientes que se suelen achacar a este tipo de sanciones es que inciden negativamente en el mercado laboral, lo que resulta especialmente importante en un momento de crisis económica y de aumento del desempleo. En este sentido es claro que la mejor opción la constituyen aquellas actividades que habitualmente forman parte de labores de voluntariado, y en este sentido apuntaremos más adelante la posibilidad de que el propio sancionado proponga cuales hayan de ser las actividades, en que consistan las prestaciones, especialmente en aquellos casos en que el sujeto esté realizando ya estas actividades de voluntariado.

Todas estas dificultades se aprecian con mayor intensidad en el marco de los trabajos en beneficio de la comunidad previstos en el ámbito penal, donde las anteriores circunstancias y la negativa de los sujetos sancionados a aceptar las sanciones propuestas por los servicios penales penitenciarios han motivado en la práctica y en más ocasiones de las que sería deseable, la prescripción de la sanción.

Por esta razón, el proyecto de modificación del RD 515/2005 de 6 de mayo¹²¹ plantea una solución que apuntamos aquí en la medida en que podría también ser de aplicación al ámbito administrativo. El citado proyecto, en respuesta a los inconvenientes antes señalados propone la posibilidad de que los programas de reeducación vial previstos en la Disposición adicional 13 del RDL 339/90 de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial¹²², puedan computar como parte de las jornadas de trabajo en el plan de ejecución de estas medidas¹²³. La exposición de motivos del proyecto de reglamento señala que con la modificación se pretende utilizar unos recursos de utilidad pública de similar naturaleza en su finalidad

¹²¹ Establece las circunstancias de ejecución de las penas de trabajos en beneficio de la comunidad y de localización permanente, de determinadas medidas de seguridad, así como de la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad.

¹²² MAGRO SERVET, V., "La reeducación obligatoria y el cumplimiento de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad en la seguridad vial", Diario La Ley nº 7051, 2008.

¹²³ En concreto el contenido de la propuesta se regula en el artículo 6.4, y es del siguiente tenor: "Cuando junto con la pena impuesta o en los supuestos de sustitución o suspensión de la pena privativa de libertad se incluya la obligación de participar en programas de reeducación en seguridad vial, la participación en los mismos se computará como parte de las jornadas de trabajo en el plan de ejecución, cuando por su duración y características, superara lo establecido por la legislación de tráfico".

reparadora, al delito cometido por el infractor. El informe del Consejo de Estado¹²⁴ elaborado al respecto rechaza esta posibilidad por entender que está insuficientemente definida en la norma, pero es interesante señalar la propuesta realizada por uno de sus vocales¹²⁵ que entiende factible esta medida siempre que la condena pudiera cumplirse mediante la integración del penado en un programa de reeducación vial, que incluya una primera parte de formación del propio penado como paso previo a su colaboración activa en los programas organizados por las autoridades competentes.

A través de la mencionada propuesta se ampliaría el elenco de actividades de utilidad pública, permitiendo la integración en ellas de los cursos formativos o de reeducación como presupuesto previo a la realización de una colaboración activa en programas de formación vial.

La propuesta es interesante, porque más allá de su aplicación en el ámbito penal y a los cursos de reeducación vial, abre la posibilidad de que puedan computar también dentro de las prestaciones en beneficio de la comunidad aquellos cursos de formación que sirvan como preámbulo a la colaboración activa del sujeto sancionado, lo que sin duda rebajaría las exigencias de proporcionar estas actividades de utilidad pública a que se enfrenta la Administración¹²⁶. Así pues, en el computo de horas dedicadas a las prestaciones podrían descontarse aquellas invertidas en cursos de formativos como preámbulo a la realización de la actividad de que se trata. Sin duda ello acrecentaría las expectativas de la eficacia de las prestaciones y rebajaría las necesidades de ofertar actividades que como hemos señalado constituyen un problema para la Administración¹²⁷.

¹²⁴ Informe de 2 de julio de 2009.

¹²⁵ GABRIELA BRAVO. Según la propuesta planteada por la citada vocal, el artículo 49 define el concepto de pena de trabajos en beneficio de la comunidad, como la "obligación de prestar cooperación no retribuida en determinadas actividades de utilidad pública" señalando como dos posibles actividades las labores de reparación de los daños causados y las de apoyo o asistencia a las víctimas, siempre que estén en relación con delitos de similar naturaleza al cometido por el penado. Pues bien, estas dos posibilidades no agotan el contenido de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, ya que el artículo 49 utiliza para referirse a ellas la expresión "podrán consistir" en lugar de consistirán.

¹²⁶ Algunas Ordenanzas municipales han recogido esta posibilidad. Es el caso de la Ordenanza municipal de Tomares sobre ejecución alternativa de sanciones económicas mediante trabajos en beneficio de la comunidad para menores de edad de 6 de febrero de 2010 cuyo artículo tres establece la posibilidad de que el menor pueda asistir a los cursos, jornadas o actividades de información o educación vial, cívico o de otro tipo relacionados con la naturaleza de la infracción cometida que se organicen por el Ayuntamiento y otras entidades en la localidad, descontándose la asistencia efectiva de las horas de trabajo a prestar en beneficio de la comunidad.

¹²⁷ Señala el informe del Consejo de Estado, que en el derecho penal de menores, la asistencia a cursos de educación vial u otros no se considera con frecuencia como una simple tarea socio-educativa, artículo 7 l) de la Ley Orgánica 5/2000, sino como ejecución de la medida de "prestaciones en beneficio de la comunidad, artículo 7 k) de la misma Ley.

VIII. LA EJECUCIÓN DE LA SANCIÓN: LA AUSENCIA DE UN PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA DE PRESTACIONES EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD

Se trata esta de una cuestión que otorga relevancia a las Administraciones locales, que por su proximidad al sancionado y por sus finalidades y objetivos, son los sujetos públicos llamados principalmente a la aplicación de estas sanciones, que se prevén normalmente en relación con conductas reguladas en las ordenanzas municipales. No obstante, y como ya hemos señalado con anterioridad, las facultades de imposición de estas medidas por los Ayuntamientos se encuentran muy limitadas, dada la ausencia en muchos casos de norma con rango de Ley que otorgue cobertura legal a dichas sanciones, lo que no es sin embargo un obstáculo para que las administraciones locales hayan previsto esta sanción incluso en defecto de cobertura legal.

Incluso las leyes sectoriales que prevén el recurso a las prestaciones en beneficio de la comunidad carecen en la mayoría de los casos del contenido mínimo que resultaría exigible para entender cumplido el principio de legalidad. En algunos casos dichas leyes remiten además a un desarrollo reglamentario que en la mayoría de las ocasiones no llega a producirse. Todo ello repercute en la ejecución de la sanción que resulta carente de toda regulación jurídica, lo que ocasiona problemas de difícil solución en su aplicación y que difícilmente pueden ser solventados con el recurso de la analogía.

La ausencia de una normativa de carácter general, que al margen de las peculiaridades de cada ámbito sectorial concreto, regule la sanción administrativa de prestaciones en beneficio de la comunidad comporta la ausencia de un régimen jurídico uniforme en la ejecución de estas medidas. En algunos casos esta circunstancia resulta paliada por el contenido de las ordenanzas municipales, pero al carecer de una norma legal, general o sectorial de referencia da lugar a una gran variedad de regulaciones, discrecionalidad e incertidumbre jurídica. En otros casos, las ordenanzas municipales no se hacen eco de estos aspectos ejecutivos, o su regulación es tan escueta¹²⁸ que la aplicación de las prestaciones en beneficio de la

¹²⁸ Como ejemplo de estas afirmaciones puede citarse el artículo 5 de la Ordenanza del Ayuntamiento de Pedralba sobre aprobación definitiva de la ordenanza y normativa del régimen de ejecución alternativa de las sanciones económicas de la ordenanza municipal reguladora del tráfico, seguridad vial y vehículos a motor. El citado artículo señala: "El procedimiento a seguir para acogerse a la presente ordenanza será el siguiente: En el plazo de 15 días hábiles a contar desde la fecha de la notificación de la resolución, la persona sancionada económicamente, podrá elevar instancia al Sr. Alcalde donde manifestará su consentimiento y voluntad de que le sea aplicada como sanción alternativa el realizar trabajos en beneficio de la Comunidad. El interesado deberá hacer constar en su instancia la Unidad Administrativa que incoó el expediente, su referencia y su número ordinal. Asimismo, junto a la referida instancia, deberá motivar su falta de liquidez para hacer frente al pago del ilícito administrativo."

comunidad se realiza en ausencia de un procedimiento de ejecución, lo que pone en entredicho el principio de legalidad en la ejecución de las sanciones¹²⁹, conforme al cual éstas se ejecutarán en los términos establecidos en las leyes y reglamentos, y motiva el recurso a la analogía que en algunos casos resulta inoperante por la dificultad de trasladar las previsiones de ejecución previstas en materia de sanciones penales a las sanciones administrativas.

La primera cuestión que plantea esta insuficiencia normativa es la referente a la discrecionalidad que en ocasiones las Leyes atribuyen a la Administración en la imposición de esta sanción y la ausencia de criterios normativos que permitan controlar dicha discrecionalidad. En algunos casos, las normas sectoriales optan por establecer las prestaciones en beneficio de la comunidad como sanción de preferente aplicación que solo será sustituida por la sanción económica o multa en ausencia de consentimiento expreso del menor. Es obvio que en estos casos, la Ley apuesta abiertamente por este tipo de sanción de modo que no llegan a plantarse los problemas anteriores¹³⁰.

En cambio, otras normas sectoriales otorgan a la Administración la posibilidad de sustituir la multa o sanción económica por los trabajos o prestaciones en beneficios de la comunidad¹³¹ pero sin establecer los

Una vez registrada la instancia por parte del sancionado se remitirá a la >Unidad Administrativa que instruyó el expediente la cual en el plazo de 15 días hábiles remitirá la misma, junto con un informe técnico, si fuera necesario, al Sr. Alcalde para que proceda a dar el visto Bueno.

En el plazo de 15 días hábiles, contados desde la fecha del Visto Bueno del Sr. Alcalde, la Unidad Administrativa comunicará la persona sancionada tal decisión así como el lugar o entidad al que ha sido asignado, así como la actividad a realizar, la duración y la persona responsable de su control, vigilancia y seguimiento.

La persona responsable del seguimiento, al finalizar el sancionado la actividad o bien, si incumpliera injustificadamente la misma, elevará informe al respecto a la Unidad Administrativa que instruyó el expediente. Si la persona hubiese ejecutado los trabajos en beneficio de la comunidad conforme a lo ordenado, se le notificará la condonación de la sanción pecuniaria. Si no hubiese ejecutado los trabajos conforme a lo ordenado, se procederá a remitir la resolución que contempla la sanción económica, a los servicios municipales de recaudación para que proceda a su ejecución bien vía voluntaria o en su caso ejecutiva".

¹²⁹ Ver artículo 3.1 del Código penal. Dicho principio entiendo que puede ser igualmente aplicado al ámbito administrativo.

¹³⁰ Así ocurre por ejemplo en la Ley 5/2002, de 27 de julio, sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos de la Comunidad de Madrid, en su artículo 52.2. E igualmente en la Ley 2/2003 de 13 de marzo de la convivencia y el ocio en Extremadura.

¹³¹ Así por ejemplo el Decreto Legislativo 1/2003, de 1 de abril, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos. En su artículo 52.6 señala que las sanciones impuestas por infracciones que fuesen cometidas por menores de edad podrán ser sustituidas, a juicio de la autoridad sancionadora, por otras medidas de reeducación que se determinen reglamentariamente. Estas medidas consistirán en la realización de servicios de interés comunitario y/o cursos formativos de comportamiento y concienciación sobre el consumo de alcohol y otras drogas.

criterios que debe tener en cuenta la Administración para optar por esta posibilidad.

En mi opinión la interpretación más conveniente pasa por relacionar esa discrecionalidad con el consentimiento del sancionado, de forma que esta opción será decidida por la Administración en función de que el interesado en un trámite anterior¹³² haya manifestado su conformidad con la imposición de la medida, siempre y cuando la administración no conste circunstancias obstativas a su aplicación¹³³ tales como la reincidencia, el incumplimiento anterior de una sanción de similar naturaleza, y otras que pudieran especificarse en la Ley. Esta interpretación podría fundamentarse por similitud con lo que sucede en el ámbito de las sanciones penales, donde se exige que el consentimiento del penado conste en los autos antes de imponerse la pena de trabajos en beneficio de la comunidad. En todo caso conviene recordar que las normas sectoriales no establecen la alternativa por las prestaciones en beneficio de la comunidad como un derecho del interesado a optar por la sanción que le resulte más conveniente, por lo que aún cuando el sujeto sancionado haya manifestado expresamente su interés en realizar una prestación alternativa a la multa, la Administración puede optar por la imposición de esta última en aquellos casos en que tenga dudas razonables sobre la ejecución de la prestación, o la eficacia de la misma por haberse impuesto en ocasiones anteriores y tratarse de un sujeto reincidente. En todo caso dichas circunstancias deberán quedar motivadas en la resolución administrativa.

Partimos pues de la necesidad de consentimiento del sujeto sancionado, pero para que ese consentimiento pueda llegar a prestarse es necesario que la Administración le de la opción de manifestarlo en el momento procedimental oportuno. En definitiva las leyes administrativas que prevén la aplicación de estas sanciones no nos dicen en qué momento debe ser prestado, y tampoco si ha de ser de carácter general, o si dicho consentimiento lo ha de ser ante una plaza en concreto ya asignada, con lo cual debería manifestarse también a posteriori en el momento en que los servicios sociales de la administración proponen una actividad en concreto o permiten la elección entre el número de plazas disponibles¹³⁴. A estos efectos se hace necesario

¹³² Algunas ordenanzas ha previsto la prestación del consentimiento con carácter posterior a la resolución que impone la sanción de contenido económico, lo que daría lugar a la prestación desarrollar idea.

¹³³ Tales como reincidencia del infractor, cuando ya se haya empleado con anterioridad esta misma sanción, lo que demostraría la ineficacia de la misma en relación con el sujeto sancionado.

¹³⁴ En el ámbito penal, el RD 515/2005 de 6 de mayo sobre ejecución de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad establece la necesidad de una entrevista con el penado por parte de los servicios sociales penitenciarios donde debe de reiterarse el consentimiento ya manifestado en autos. Sin embargo el proyecto de modificación del citado Real Decreto plantea la supresión de este nuevo consentimiento puesto que ya se manifestó anteriormente ante una instancia judicial. Igualmente la modificación plantea la suspensión de la oferta de plazas al penado y con ella la posibilidad de su eventual disconformidad con el trabajo pro-

e ineludible que los servicios sociales de la Administración procedan a realizar una entrevista al sujeto sancionado para conocer sus características personales, su capacidad laboral y entorno social, personal y familiar, a fin de determinar la actividad más adecuada. En este sentido no cabe sino señalar que la ausencia de regulación de la ejecución de estas sanciones deja esta cuestión en la más absoluta indeterminación, haciendo suponer que esta sea la opción más plausible, sobre todo si la comparamos con el ámbito penal, donde el RD 515/2005 de 6 de mayo prevé este proceder en la ejecución de la sanción de trabajos en beneficio de la comunidad. Sin embargo, algunas Ordenanzas locales han previsto que el consentimiento del sancionado se manifieste a través de una solicitud dirigida a iniciativa del interesado una vez haya recaído resolución administrativa sancionadora de contenido económico¹³⁵.

En otro orden de cosas, parece evidente que la plaza debe ser proporcionada por la Administración competente para sancionar la infracción cometida. Sin embargo, ¿sería admisible considerar que el propio sujeto infractor pudiera proponer a la Administración la actividad a realizar? Esta posibilidad que parece ser del todo incongruente referida a las sanciones, y parece crear la figura de la sanción "a la carta", se plantea porque el proyecto de modificación del RD 515/2005 de 6 de mayo ha previsto esta

puesto. La modificación en este punto consiste en suprimir la oferta al penado de las plazas existentes y la obtención de su conformidad con el trabajo propuesto, sustituyéndolo por la mera información al penado de dichas plaza, para una vez cumplido este trámite, elevar la propuesta de cumplimiento al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria. La novedad se justifica en que una vez fijada la pena en la sentencia, y oída la propuesta que el penado pueda formular, no es necesario un consentimiento adicional al que prestó con carácter previo a su imposición.

¹³⁵ Así por ejemplo L ordenanza municipal sobre ejecución alternativa de sanciones económicas mediante trabajos en beneficio de la Comunidad para menores de edad, del Ayuntamiento de Tomares de 6 de febrero de 2010 que en el artículo 5 establece el procedimiento a seguir, señalando: "1. En el plazo de 15 días hábiles a contar desde la fecha de notificación de la resolución sancionadora, mediante la que se informará de la alternativa que regula la presente Ordenanza, al interesado, con el consentimiento de los padres o responsables legales, la persona sancionada económicamente podrá elevar instancia a la Alcaldía donde manifestará su consentimiento y voluntad de que le sea aplicable como sanción alternativa el realizar los trabajos en beneficio de la comunidad, haciendo constar en dicha instancia número de expediente y su referencia, adjuntando copia del documento de notificación de la denuncia. Asimismo, en el modelo de solicitud de los servicios a la comunidad los padres harán una declaración asumiendo las responsabilidades de cualquier índole derivadas del desarrollo de los servicios a la comunidad, quedando exento el ayuntamiento de cualquier tipo de indemnización o compensación de daños. 2. Una vez registrada la instancia por parte del sancionado se remitirá a la Unidad Administrativa que instruyó el expediente, la cual en el plazo de 10 días hábiles remitirá la misma, junto con un informe técnico, si fuera necesario, al señor Alcalde para que proceda a dar el Visto Bueno.

En el plazo de 10 días hábiles, contados desde la fecha del Visto Bueno del Sr. Alcalde, la Unidad Administrativa comunicará a la persona sancionada tal decisión así como el lugar o entidad al que ha sido designado, y la actividad a realizar, la duración y la persona responsable de su control, vigilancia y seguimiento. Del mismo modo se le comunicará el curso o tales al que debe incorporarse según el calendario que se haya confeccionado".

posibilidad ante las dificultades constatadas de encontrar actividades de utilidad pública que puedan ser ofertadas por la Administración¹³⁶.

De este modo, las prestaciones en beneficio de la comunidad son sanciones sui generis en la medida en que requieren el consentimiento e incluso como hemos visto pueden facultar al sancionado a que proponga la actividad que quiere realizar. Así parece admitirlo el Consejo de Estado en el informe efectuado sobre el proyecto de modificación del Real Decreto 515/2005 de 6 de mayo, por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de trabajos en beneficio de la comunidad y de localización permanente. Si esta posibilidad es admisible en relación con sanciones penales también lo será aplicada sobre las infracciones administrativas y la imposición de las sanciones que deriven de ellas. La posibilidad de que el propio sujeto infractor pueda proponer la actividad en que va a consistir su prestación trata de solventar uno de los principales problemas que plantea la aplicación de la medida, y es la escasa oferta de plazas o actividades a través de las cuales encauzar la prestación¹³⁷. Esto es una realidad constatada en el ámbito penal, donde la falta de colaboración de las Administraciones públicas determina estas carencias, pero igualmente ocurre en el ámbito administrativo, y con esta solución se trata de evitar uno de los problemas que han hecho ineficaz esta sanción en el ámbito penal: la prescripción de la sanción en tanto se tramitaba la asignación de la prestación.

En todo caso, repugna un poco la idea de que pueda ser el sujeto infractor el que proponga a la Administración cuál ha de ser su propia sanción, máxime cuando uno de los inconvenientes que se han apuntado en relación con estas sanciones es su escasa aflictividad, sobre todo en aquellos momentos en que la ciudadanía pretende un endurecimiento en la represión.

Otros problemas no resueltos en el ámbito administrativo son los que se refieren a las posibles vicisitudes o incidencias que pudieran surgir durante la ejecución de la prestación¹³⁸, así como el régimen jurídico de

¹³⁶ El Informe del Consejo de Estado de 2 de julio de 2009 señala que la reforma tiene por objeto conceder al penado la facultad de proponer un trabajo concreto, propuesta que tras ser valorada en informe previo por la Administración penitenciaria, será considerada en el informe que ha de remitir al Juez de Vigilancia Penitencia a fin de que adopte la decisión correspondiente. Es opinión de algunos autores que los supuestos que contempla esta previsión podrían ser aquellos en los que el penado ya está desarrollando una tarea de utilidad social (ejemplo de voluntariado), de tal manera que el juzgado de vigilancia penitencia acepte que la continuación de tal actividad sirva para el cumplimiento de la pena.

¹³⁷ Aquí se puede hacer referencia a la problemática surgida en el ámbito penal, o dejarlo para un epígrafe independiente que hable de los sujetos y entre ellos las Administraciones.

¹³⁸ En este sentido, posibles incidencias que pudieran surgir durante la realización de la prestación son los siguientes: ausencia al trabajo, falta de rendimiento, oposición manifiesta y reiterada a seguir las instrucciones, conducta impropia que originara que el responsable del trabajo se negara a mantenerlo en el centro etc.

su incumplimiento, para lo que sería necesario en primer lugar contar con criterios suficientes para determinar cuando el rendimiento del sancionado es suficiente y cuando no, o que ocurre en el supuesto de las ausencias al puesto o lugar donde se realice la actividad ofertada. En todo caso ha de entenderse que si el sujeto sancionado faltara al mismo por causa justificada no se entenderá como abandono de actividad, pero el tiempo perdido no se computará en la liquidación de la sanción. Ahora bien, ¿qué normativa debe facilitar los criterios para considerar cuando una falta es o no justificada? Es evidente que la legislación laboral podría dar solución a esta cuestión, aunque ya sabemos que la prestación no constituye una relación de trabajo. Y en todo caso, constatado el incumplimiento de la sanción ¿cuál es el régimen jurídico y las consecuencias de ese incumplimiento¹³⁹?

¿Y qué ocurre si mientras se está realizando la prestación se incurre en una nueva infracción administrativa? ¿Es aconsejable la imposición de esta medida en caso de reincidencia¹⁴⁰? A ello debería dar respuesta una normativa administrativa que contemplara también las consecuencias asociadas al incumplimiento.

También se encuentra sin resolver en el ámbito administrativo la cuestión referente a la administración competente para constatar la adecuada ejecución de la sanción. En principio no hay duda en entender que la Administración a la que compete la imposición de la medida ha de ser aquella que ostente potestad sancionadora en esa materia, y esa misma administración ha de proponer la actividad en que consiste la prestación así como controlar y constatar la adecuada ejecución de la medida administrativa.

Ahora bien, ¿qué ocurre en el supuesto que la ejecución de tal medida se lleve a cabo en el ámbito de una Administración distinta, sobre la base de la realización de un convenio administrativo? En este supuesto cabe integrar no sólo Administraciones territoriales, sino incluso administración institucionales e incluso cabe la posibilidad de suscribir convenios con entidades privadas sin ánimo de lucro que realicen actividades de interés social, tales como Cruz Roja y organizaciones similares.

La cooperación entre Administraciones públicas se sugiere como una vía eficaz para conseguir la efectividad de tales medidas. No obstante la celebración de convenios entre Administraciones para la ejecución de estas sanciones es bastante inusual. Así se ha demostrado por ejemplo en el su-

¹³⁹ La Ordenanza Municipal de Tomares de 6 de febrero de 2010 señala en su artículo 8 que el incumplimiento de las instrucciones dadas al sujeto infractor durante la realización de la actividad comportará además del incumplimiento de la sanción alternativa y la ejecución voluntaria o forzosa de la sanción, la imposibilidad de acogerse en el futuro, caso de ser nuevamente sancionado pecuniariamente, a las medidas previstas en la presente Ordenanza.

¹⁴⁰ Algunas Ordenanzas municipales han intentado resolver estas cuestiones. Así por ejemplo la Ordenanza Municipal de Tomares de 6 de febrero de 2010, ya citada con anterioridad, señala que quedan excluidos de la aplicación de estas medidas los reincidentes en la comisión de infracciones administrativas en los doce meses anteriores a la fecha de la infracción.

puesto de la ejecución de sanciones penales, donde el artículo 4.1 del Real Decreto 515/2005 ha previsto que la Administración penitenciaria puede suscribir convenios con las demás Administraciones públicas o entidades públicas o privadas que desarrollen actividades de utilidad pública a fin de facilitar los trabajos en beneficio de la comunidad en cuyo caso y según el citado decreto serán dichas administraciones las que podrán asumir las funciones de gestión de los trabajos, asesoramiento, seguimiento y asistencia a los penados. Sin embargo la experiencia demuestra que estas administraciones se han desentendido de esta cuestión, negándose a colaborar en la suscripción de los convenios. Por esta razón el proyecto de reforma del Real Decreto 515/2005 ha ampliado el cometido de facilitar estos trabajos al conjunto de las Administraciones estatal, autonómica y local, en los términos del artículo 49.3 del Código penal que no señala exclusivamente a la administración penitenciaria como responsable de facilitar los trabajos sino a la Administración en general, aunque como decimos, en la práctica, y dada la regulación inicial del RD 151/2005, todas la Administraciones salvo la penitenciaria se han inhibido de esta responsabilidad.

En todo caso, lo que se quiere poner de manifiesto con estas reflexiones sobre la ejecución de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad es que algunos de los problemas suscitados en la dinámica de su ejecución son extrapolables a las sanciones administrativas, siendo en este caso también deseable la cooperación de las distintas Administraciones públicas, cooperación que sin embargo no se encuentra hoy por hoy regulada en ninguna norma de carácter administrativo.

Y en este sentido cabría plantearse la posibilidad de que la participación de las Administraciones locales quedara referida no sólo a la ejecución de las sanciones impuestas por ellos mismos en virtud de sus competencias sancionadoras, sino también en relación con otras sanciones impuestas por otras Administraciones públicas que vía convenio pueden materializarse en prestaciones en el ámbito local y que podrían encontrar en las actividades de utilidad pública proporcionadas por los Ayuntamientos el cauce más adecuado para su cumplimiento. En ausencia de una normativa que específicamente prevea esta posibilidad, es difícil pensar que las Administraciones públicas vayan a asumir voluntariamente esta cooperación, sobre todo si ello implica asumir los costes que genera la protección al sujeto que realiza la prestación, cuestión sobre la que también surge un interrogante dada la ausencia de regulación en este sentido.

IX. LA VOLUNTARIEDAD COMO LÍMITE DE LA RESPONSABILIDAD PERSONAL Y DIRECTA DEL MENOR Y EL RECURSO A OTRAS MEDIDAS DE CARÁCTER EDUCATIVO

Sin embargo esta necesidad de consentimiento en el momento de la imposición de la sanción constituye al mismo tiempo un obstáculo para

hacer efectivo el principio de responsabilidad de orden sancionador y que el menor responda personal y directamente ante la Administración por sus actos. Así pues, quedará a su consideración asumir esa responsabilidad, al aceptar la imposición de la prestación como sanción administrativa, o bien optar por la sanción económica, en cuyo caso es posible trasladar los efectos económicos a aquellos a quienes la ley atribuya la condición de garantes si el menor es insolvente y no abona la sanción voluntariamente.

Por esta razón, cabe plantearse el recurso a otras sanciones que impliquen su cumplimiento personal y que además no estén condicionadas a la previa aceptación del sujeto sancionado. Entre estas sanciones tienen sin duda cabida aquellas que implican carácter represivo tales como la retirada de licencias o autorizaciones administrativas, pero sin duda la finalidad preventiva que persigue el derecho administrativo puede ser alcanzada también a través de otros cauces especialmente válidos en el caso de los menores. Por eso puede ser oportuno citar otras medidas de carácter educativo tales como las sesiones formativas sobre convivencia ciudadana, participación en actividades cívicas, obligación de asistir a programas educativos etc...

Estas medidas correctoras han de ser consideradas como sanciones administrativas, pero a diferencia de las prestaciones en beneficio de la comunidad, no están sujetas al condicionamiento de la voluntariedad del sujeto sancionado de forma que pueden imponerse unilateralmente.

Esta opción está todavía por explotar en las leyes, pero en principio no parece existir inconveniente para establecerla, dado que la necesidad de consentimiento en las prestaciones en beneficio de la comunidad va encaminada a evitar los trabajos forzados, proscritos por la Constitución, amenaza que no existe en el caso de estas otras medidas correctoras que planteamos. No parece haber inconveniente por tanto para dar entrada a las mismas en nuestro sistema punitivo.

Ahora bien, la previsión de este tipo de sanciones obliga a prever también posibles alternativas frente al incumplimiento de las mismas por parte del menor, y la necesidad de hacer uso de los mecanismos de autotutela ejecutiva de la Administración. Es difícil imaginar una sanción impuesta a un menor que no termine siendo reconducida a términos económicos si se produce la falta de cumplimiento voluntario por su parte. Así sucede en el caso de las multas, pero también en el caso de otras sanciones que comporten obligaciones personales de hacer, bien por la imposición de multas coercitivas, bien por el resarcimiento de daños y perjuicios a que se refiere el artículo 100.2 de la Ley 30/92. Y es fácil imaginar que en tales casos, los efectos económicos terminarán siendo repercutidos sobre los padres o tutores legales en los términos del artículo 130.3 párrafo segundo de la misma Ley 30/92.

Las prestaciones en beneficio de la comunidad tienen la ventaja de que recaban desde el primer momento la voluntad del menor, evitando procedimientos enojosos y asegurando que la sanción impuesta va a ser cumplida voluntariamente por el sujeto infractor, puesto que ha sido aceptada por él.

Por estas razones se impone una aplicación preferente de las mismas sobre otro tipo de medidas también educativas, donde, como hemos señalado no es necesaria la concurrencia de la voluntariedad para su imposición, pero cuya eficacia a posteriori requiere igualmente de la voluntad del infractor, sin la cual estaremos meramente ante obligaciones de contenido económico. Otra cosa quizá sea la capacidad de la Administración para asumir y gestionar la imposición de tales medidas, puesto que en el ámbito penal su aplicación no ha sido tan exitosa como cabía esperar.

X. BIBLIOGRAFÍA

ATIENZA NAVARRO, M. L., "La responsabilidad civil por los hechos dañosos de los alumnos menores de edad", Comares, 2001. BENÍTEZ ORTUZAR, I. y otros "El derecho penal de menores a debate". I Congreso Nacional sobre justicia penal juvenil, Dikynson, 2010. CABALLERO SÁNCHEZ, R., "Las formas de extinción de la responsabilidad administrativa", Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo, nº 1, 2001, p. 65-94. CANO CAMPOS, T., "El régimen de las sanciones administrativas en la Ley de Tráfico y Seguridad Vial", Cuadernos de la Guardia Civil, nº 31, 2004, p. 119-126. DAGNINO GUERRA, A., "Consideraciones sobre la solidaridad en el derecho administrativo sancionador: en especial, el régimen sancionador en materia de viviendas de protección oficial". DE PALMA DEL TESO, A., "El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador", Tecnos, 1996; "La culpabilidad", Justicia Administrativa, nº extraordinario, 2001, pp. 29-51. DÍAZ ALABART, S., "La responsabilidad civil por los actos ilícitos dañosos de los sometidos a patria potestad o tutela", Anuario de Derecho Civil, Nº 3, 1987, pp. 795-894. FERNÁNDEZ APARICIO, J.M., "Dificultades prácticas en la imposición y ejecución de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad", Revista jurídica de la Comunidad Valenciana, nº 31, 2009, p. 43-54. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "La incidencia de la Constitución sobre la potestad sancionadora de la Administración: dos importantes sentencias del Tribunal Constitucional", Revista de Derecho Administrativo Nº 29, 1981, pp. 339-368. GÓMEZ TOMILLO, M., "Derecho administrativo sancionador. Parte general", Aranzadi, 2008. GONZÁLEZ TASCÓN, M., "La delincuencia juvenil desde el prisma del Consejo de Europa: una primera lectura de las reglas europeas para los menores delincuentes que son objeto de sanciones y medidas", Diario La Ley nº 7179, 2009. HURTADO YELO, J., "La pieza de responsabilidad civil de la Ley del menor, la reforma por LO 8/2006, de 4 de diciembre: algo más que una reforma", Tráfico y Seguridad Vial, nº 100, 2007, pp. 13-18. LANDROVE DÍAZ, G., "La pena de trabajos en beneficio de la comunidad". Diario La Ley nº 6093, 2004, pp. 1826-1831. LÓPEZ SÁNCHEZ, C., "La responsabilidad del menor con sus padres, tutores, acogedores y guardadores (algunas observaciones en torno a la Ley 19/2001 de 19 de diciembre, de reforma del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial de 1990)", Tráfico y seguridad vial, nº 39, 2009, p. 3-28. LOZANO, B., "La extinción de las sanciones administrativas y tributarias", Marcial Pons, 1990. MAGRO SERVET, V., "La reeducación obligatoria y el cumplimiento de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad en la seguridad vial", Diario La Ley nº 7051, 2008. MARTÍN RETORTILLO BAQUER, L., "Multas administrativas", Revista de Administración pública, nº 79,

1976, p. 9-65. MONTERO HERNANZ, T., "La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el artículo 50.2 de la Ley Orgánica 5/2000", Diario La Ley, nº 7471, 2010, pp. 1-4; El principio de intervención mínima en la legislación reguladora de la responsabilidad penal de los menores", Diario La Ley, nº 7473, pp. 1-7; "Los trabajos comunitarios en la justicia juvenil", Diario La Ley, nº 7266, 2009. MUÑOZ CUESTA, F., "Trabajos en beneficio de la comunidad: problemas que se plantean en su ejecución", Repertorio de Jurisprudencia nº 25/2008, Editorial Aranzadi, p. 419-422. NIETO, A., "Derecho administrativo sancionador", Techos, 2005; "Régimen sancionador de las administraciones públicas: últimas novedades. Pasos recientes del proceso sustantizador del Derecho administrativo sancionador", Cuadernos de Derecho Local, nº 14, 2007, pp.7-13. REBOLLO PUIG, M. y otros, "Derecho administrativo sancionador", Justicia administrativa, nº 31, 2006, pp. 151-170; "Derecho administrativo sancionador", Justicia administrativa, nº 28, 2005, p. 149-172; "El régimen de infracciones y sanciones", en el libro dirigido por G. Fernández Farreres Comentario a la Ley General de Subvenciones, Civitas, 2005, pp. 597-627. RECODER VALLINA, T., "Principio de personalidad de las sanciones administrativas: responsabilidad solidaria y subsidiaria. Responsabilidad de las personas jurídicas y de los menores de edad", Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, nº 19, 2008, p. 133-164. REDACCIÓN DEL CONSULTOR, "Posibilidad de sustitución de las sanciones económicas por infracciones a ordenanza municipal por trabajos en beneficio de la comunidad", El consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, nº 8, 2010, p. 1215 y ss. RÍOS MARTÍN, J., "El menor ante la Ley Penal: educación versus penalización", Actualidad penal, nº 1 1994, p. 467-479. RIPOLL Y MARTÍNEZ DE BEDOYA, M.D., "La responsabilidad de los menores de edad en los procedimientos sancionadores", en el libro Homenaje a A. Hernández Gil, volumen III Centro de Estudios Ramón Areces, 2001, pp.3103-3109. RODRÍGUEZ CRUZ, M.P., "Sanciones administrativas: nuevas tendencias", Revista del Poder Judicial, nº 55, 1999. TOLEDO PICAZO, A., "Derecho administrativo sancionador y menores de edad", Revista Aranzadi Doctrinal, nº 6, 2009, pp. 91-126. TORRES ROSELL, N., "La pena de trabajos en beneficio de la comunidad", Tirant lo Blanch, 2006. UBEDA TARAJANO, F., "Algunas consideraciones en torno a la aplicación de los principios rectores del derecho penal al ámbito administrativo sancionador", Actualidad administrativa nº 16, 2008, tomo 2º.

Resumen:

La aplicación del Derecho sancionador a los menores de edad presenta no pocas dudas dada la ausencia de un criterio general de imputabilidad que delimite la edad a partir de la cual un menor es responsable en el ámbito administrativo.

Descartada la aplicación de los criterios que rigen la imputabilidad en el ámbito del Derecho Penal, es la legislación sectorial la que ha de ofrecer los criterios que marquen este límite. No obstante, la legislación sectorial no siempre da respuesta a este problema.

En algunos casos, las normas prevén la aplicación de la sanción de trabajos en beneficio de la comunidad si el menor tiene catorce años o más. Pero esta sanción sólo se puede imponer si existe consentimiento del menor. Si no esta sanción ha de sustituirse por una multa. Este artículo trata sobre algunos de los problemas que la aplicación de la sanción de trabajos en beneficio de la comunidad comporta.

Palabras clave: menores, trabajos en beneficio de la comunidad, sanción administrativa.

Abstract:

This article refers to community service, a sort of administrative punishment related to minors. It is unpaid work in which people who have committed an administrative offence are required to work in order to provide a benefit for society.

It is not clear enough what the age is from which a minor can be punished. Generally speaking it can be said that there is not a general rule in relation to this subject. In some cases, when laws allow it, children under eighteen can be ordered to perform community service as part of the punishment for an offence.

But community service can be only imposed if the child consents to it. If not, this punishment has to be replaced by a fine. This article deals with some of the problems that community service implies.

Key words: *minors, community service, administrative punishment.*

ACCIÓN CIVIL Y RESPONSABILIDAD CIVIL EN EL PROCESO PENAL DE MENORES. ESPECIAL REFERENCIA A LOS ACTOS DE VIOLENCIA ESCOLAR¹

Civil action and civil liability in juvenile criminal proceedings. Special reference to scholar violence acts (bullying)

JOSÉ LUÍS GONZÁLEZ MONTES²

Sumario:

I. INTRODUCCIÓN: LA DUALIDAD NORMATIVA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD CIVIL. 1. La llamada responsabilidad civil *ex delicto*. 2. La responsabilidad civil en la Ley de responsabilidad penal del menor. I. LOS SUJETOS: MINISTERIO FISCAL, PERJUDICADO, RESPONSABLE CIVIL, COMPAÑÍAS ASEGURADORAS. 1. El Ministerio Fiscal 2. El perjudicado 3. El responsable civil 4. Responsabilidad de las compañías aseguradoras III. EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN CIVIL: LA RESERVA DE LA ACCIÓN CIVIL; TERMINACIÓN DEL PROCESO DE MENORES SIN SENTENCIA PENAL. 1. Régimen procesal para el ejercicio de la acción civil. 2. La reserva de la acción civil. 3. Terminación del proceso sin sentencia penal. IV. EXTENSIÓN Y CONTENIDO DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL.

I. INTRODUCCIÓN: LA DUALIDAD NORMATIVA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD CIVIL.

El tema a que nos referimos en esta ponencia pone en conexión un hecho de importancia y de proyección social que hoy nos invade, esto es, la violencia escolar, dentro del más amplio relativo a la violencia en el contexto de menores y la responsabilidad civil que puede derivarse de los actos de violencia escolar cometidos por menores cuando constituyan un delito o falta, lo que nos lleva inexcusablemente al estudio de la responsabilidad civil en la Ley de Responsabilidad Penal del Menor (LO 5/2000, de 12 de enero), donde este tema tiene una regulación específica, no exenta de peculiaridades, si se compara con las normas relativas a esta cuestión en el Código Penal (Cp.) y en el Código Civil (Cc.).

¹ Ponencia presentada en las II Jornadas Nacionales sobre Violencia Escolar, Granada, 6 de noviembre de 2008.

² Catedrático de Derecho Procesal. Universidad de Granada