



Comunidad de Madrid  
Consejería de Gobernación

DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION LOCAL

Plaza de Chamberí, 8 • Teléfono 445 09 12 • Madrid

# LA SANCION ADMINISTRATIVA

# 21

12/88.568



FEBRERO 1986

Ayuntamiento de Madrid

FM-3068



## 1. Introducción

Las Leyes del Estado otorgan a los Ayuntamientos una serie de potestades diversas, que constituyen los medios que se les proporcionan para el cumplimiento de los fines que les corresponden. La potestad así entendida es un "medio" jurídico, no negociable, cuya única y exclusiva fuente es la Ley. No hay, pues, potestad sin un ordenamiento positivo que la determine y concrete, asignándola a una entidad pública.

También hay que afirmar que las potestades son otorgadas en función del interés público; esto es, para que las Administraciones Públicas cumplan los fines públicos que justifican su existencia.

Aunque de siempre se ha reconocido la potestad sancionadora a las Corporaciones Locales, la antigua Ley de Régimen Local, de 24 de junio de 1955, no se refería, de forma concreta, en su actividad a las potestades de Ayuntamientos o Diputaciones. Pero, en cambio, sí lo ha hecho, con gran acierto, la nueva Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985. En efecto, en el artículo 4, dice:

"1. En su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas:

- a) Las potestades reglamentarias y de autoorganización.
- b) Las potestades tributarias y financieras.
- c) La potestad de programación o planificación.
- d) Las potestades expropiatorias y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
- f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.
- g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- h) La inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes; las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las Comunidades Autónomas."

Dentro de las diferentes potestades que se reconocen a las Administraciones Territoriales, destacamos en este momento la potestad sancionadora, ya que a su ejercicio se contraen estas notas. Digamos, enseguida, que la imposición de cualquier sanción supone la existencia previa de una infracción, a cuya conceptualización elemental nos referimos a continuación.

## 2. La infracción administrativa

Se ha definido la infracción administrativa de forma prácticamente idéntica a las faltas y delitos en la esfera de lo penal. Se entiende que son acciones u omisiones voluntarias de la persona, que infringen, que vulneran el ordenamiento administrativo y se encuentran sancionadas por dicho ordenamiento.

Se trata, pues, en primer lugar, de una acción u omisión voluntaria de la que el infractor deviene responsable, es decir, culpable. Y es preciso, además, demostrar dicha culpabilidad.

En segundo lugar, es necesario que la acción u omisión se encuentre sancionada en la normativa jurídico-administrativa en forma expresa. Un viejo aforismo jurídico recoge esta característica: "Nullum crimen, nulla pena sine lege." No hay delito; esto es, infracción; no hay pena, es decir, sanción, si no se encuentran una y otra expresamente preestablecidos en la norma vigente. A esta característica fundamental se refiere contundentemente el artículo 25 de la Constitución cuando afirma 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 momento."

La jurisprudencia ha ido concretando y delimitando estos elementos característicos.

Respecto a la necesidad de que la infracción se encuentre recogida en norma expresa, es fundamental la doctrina jurisprudencial establecida por la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 1984, uno de cuyos considerandos transcribimos literalmente por su importancia: "El tratamiento técnico-jurídico... de las infracciones administrativas debe hacerse aplicando los principios y régimen jurídico general del Derecho Penal, por ser un axioma jurídico que el ejercicio de la potestad punitiva en cualquiera de sus manifestaciones, máxime desde la vigencia de la Constitución Española de 1978, debe acomodarse a los principios que preside el ordenamiento jurídico penal, por ser natural que el Estado, en el ejercicio de su potestad punitiva, sea cual sea la jurisdicción o campo en que se produzca, viene sujeto a unos mismos principios, cuyo respeto es lo que legitima la imposición de penas o sanciones, como son el de la **tipicidad**, o sea, que esté prevista y descrita como tal por norma jurídica anterior; **antijurídica**, es decir, lesiva de un bien jurídico digno de protección por el Estado; **imputable**, esto es, atribuible a un autor, y, en su valoración y sanción, deben manejarse también todos aquellos principios que trabajosamente ha consagrado la ciencia del Derecho Penal a lo largo de su evolución para asegurar el equilibrio entre el interés público y la garantía de los ciudadanos que constituye la clase del Estado de Derecho; «nullum crimen, nulla pena sine lege, in dubio pro reo, non bis in idem», prohibición de interpretaciones extensivas, etcétera, refrendado todo esto por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, sirviendo como ejemplo, por la claridad con que se formula esta doctrina ya sentada en las sentencias de este Alto Tribunal de 27 de junio de 1950, 12 de marzo de 1959, 19 de octubre de 1964, 21 de mayo de 1965 y otros muchos dictados en el mismo sentido de la necesidad de tener en cuenta que toda sanción, aun del orden administrativo y fiscal, tiene un carácter o fondo intrínseco penal por los que los principios de este orden han de informar la resolución."

En cuanto a las diversas clases de infracción administrativa, nos referiremos aquí a sólo dos tipos diferentes:

— En relación con el sujeto infractor, las infracciones pueden ser cometidas por los miembros políticos de las Corporaciones, por el personal a su servicio o por las personas físicas o jurídicas destinatarios de la acción municipal.

— En relación con la gravedad de la falta, se conviene en agrupar las infracciones en leves, graves y muy graves, clasificación que deberá ser correspondida paralelamente con la importancia de las sanciones.

## 3. Las sanciones administrativas en la esfera local

Cuando el administrado, el funcionario o el miembro de una Corporación Local infringe el ordenamiento jurídico-administrativo, la Administración impondrá la oportuna sanción de carácter administrativo, sanción que consistirá en la privación de un bien, la imposición de una obligación de hacer algo o de pagar algo.

La finalidad de la sanción administrativa es siempre el castigo por la conducta antijurídica, al objeto de que el infractor acomode sus actos a la norma preestablecida. Se trata, pues, de un medio de la Administración para hacer cumplir los actos, acuerdos y disposiciones administrativas.

Podemos agrupar las diferentes clases de sanciones (1) en:

- a) Sanciones disciplinarias a:
  - Concejales.
  - Funcionarios.
  - Personal no funcionario.
- b) Sanciones correctivas:
  - Gubernativas: por infracción de Ordenanzas y Reglamentos, Circulación, Urbanismo, etcétera.
  - Fiscales.
  - Contractuales.



#### 4. Organos a los que corresponde la potestad de sancionar

Como hemos visto, la potestad sancionadora corresponde al Municipio, en su calidad de Administración Pública de carácter territorial. A su vez, el artículo 19 de la Ley 7/1985, afirma que el gobierno y administración del Municipio corresponde al Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales.

4.1. Al Alcalde, según el artículo 21 de la misma Ley, se le reconocen las siguientes atribuciones, entre otras:

- Dirigir el gobierno y la administración municipales.
- Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales.
- Desempeñar la jefatura superior de todo el personal de la Corporación.
- Ejercer la jefatura de la Policía Municipal, así como el nombramiento y sanción de los funcionarios que usan armas.
- Sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de Ordenanzas Municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos.
- Las demás que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas asignen al Municipio y no atribuyan a otros órganos municipales.

4.2. Al Pleno le corresponde (artículo 22) en este aspecto:

- La separación del servicio de los funcionarios de la Corporación, salvo cuando se trate de funcionarios de habilitación nacional y la notificación del despido del personal laboral.

4.3. Por otra parte, la legislación urbanista determina la competencia del Alcalde en los expedientes que se instruyan a causa de infracciones urbanísticas, como se manifiesta expresamente en el artículo 64 del Reglamento de Disciplina Urbanística, de 23 de junio de 1978, sin perjuicio de que cuando la sanción exceda de 10 millones de pesetas para Municipios de más de 500.000 habitantes le corresponde sólo la incoación del expediente.

En resumen, es el Alcalde el órgano competente para ejercer la potestad sancionadora, concedida al Municipio, salvo en casos muy determinados, ya reseñados en el punto 4.2 y en aquellos otros del régimen urbanístico en razón de la cuantía de la sanción, como se acaba de indicar.

#### 5. La prescripción de infracciones y sanciones administrativas

5.1. Prescripción de la infracción.—La responsabilidad derivada de la comisión de un acto que infrinja la normativa administrativa se extingue; esto es, desaparece si transcurre un determinado período de tiempo sin haber sido perseguido. Pasado dicho tiempo, ya no es posible incoar expediente sancionador.

La Ley de Régimen Local de 1955, en su artículo 114, afirma que "serán de aplicación a las infracciones de las Ordenanzas, Reglamentos municipales y Bandos de Policía y buen gobierno, los plazos de prescripción que establece el Código Penal para las faltas"; esto es, este tipo de infracciones prescribe en el plazo de dos meses.

En cuanto a las infracciones de los funcionarios, el artículo 51.2 del Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, afirma que "las faltas leves prescribirán al mes, las graves a los dos años y las muy graves a los seis años".

5.2. Prescripción de la sanción.—Se extingue igualmente la responsabilidad administrativa, por el transcurso de un tiempo, sin que se ejecute la sanción impuesta.

Las resultas impuestas por la infracción de las normas a que se refiere el citado artículo 114 de la Ley de Régimen Local de 1955 se extinguen al año, es decir, en el plazo determinado por el artículo 115 del Código Penal para las penas leves. A su vez, del contenido del artículo 796 de la misma Ley de Régimen Local, se pone de manifiesto que la sanción por infracción de Ordenanzas reguladoras de exacciones fiscales prescriben a los cinco años.

En cualquier caso, el plazo comenzará a contarse desde el momento en que el Ayuntamiento pudo ejecutar la sanción impuesta sin llegar a hacerlo, naturalmente.

#### 6. El procedimiento sancionador

6.1. Podemos definir este procedimiento, como aquél iniciado y tramitado por las Corporaciones Locales, con el fin de averiguar la veracidad de unos hechos, la antijuridicidad de los mismos y la culpabilidad del presunto infractor, que concluyen con la imposición de una sanción o, en su caso, con el archivo de las actuaciones si no ha lugar sanción alguna. Más sencillamente, se trata de conocer si los hechos o actos constituyen infracción del ordenamiento, cuál es su gravedad y de aplicar a su comprobado autor las sanciones preestablecidas.

Algunos de los principios a que se debe sujetar el procedimiento sancionador se han señalado ya al hablar de las características fundamentales de la infracción. Recordamos la necesidad de que la infracción y su gravedad esté determinada legalmente; se encuentre recogida por la norma la sanción correspondiente a cada clase de falta. Y destacamos como fundamentales la audiencia del interesado y la verificación de la prueba que arranca del principio constitucional establecido en el artículo 24.2 o principio de la presunción de inocencia. La sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de marzo de 1985 afirma que se debe de partir, en el procedimiento, de la inocencia del inculcado, incumbiendo a los que acusan la aportación de las pruebas demostrativas de la culpabilidad. Y, correlativamente, se hace necesario exigir a los procedimientos administrativos el cumplimiento del trámite de audiencia del presunto infractor, con la evidente finalidad de que pueda ejercitar el inviolable derecho de defensa, efectuando alegaciones y proponiendo pruebas en toda su extensión (sentencias del Tribunal Constitucional de 10 de marzo de 1982 y de 18 de abril de 1985).

6.2. El procedimiento, como conjunto ordenado de trámites, puede tener distintos cauces:

- a) El regulado en la legislación local, concretamente en los artículos 278 y siguientes del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico, de 17 de mayo de 1952.
- b) El regulado en la Ley de Procedimiento Administrativo (artículos 133 y siguientes) de 17 de julio de 1958.
- c) Los procedimientos especiales.

En consecuencia, se aplicará el procedimiento regulado en la Legislación Local cuando la Ordenanza o norma infringida no establezca un procedimiento especial o no ordene la aplicación del regulado en la Ley de Procedimiento Administrativo.

Y así se tramitará por el procedimiento ordinario regulado en el Régimen Local, los expedientes incoados por infracción de las Ordenanzas de Policía y Buen Gobierno, Bandos, Ordenanzas Fiscales, Tráfico, etcétera. Y, por el contrario, por el regulado en la Ley de Procedimiento Administrativo, las infracciones urbanísticas y los expedientes disciplinarios.

A continuación exponemos concisamente los dos expedientes tipo u ordinarios a que hemos hecho referencia, con el ánimo de facilitar su aplicación.





## A. EXPEDIENTE SANCIONADOR REGULADO EN LA LEGISLACION LOCAL

1. Se inicia, normalmente, con alguna clase de denuncia de agentes municipales.
2. Decreto iniciando el procedimiento y concediendo audiencia al interesado, que puede ser del siguiente tenor:

### DECRETO

Vista la comunicación (o denuncia) de ....., en la que se manifiesta que ..... (se transcriben los hechos que han ocurrido).

Considerando que los hechos indicados pudieran ser sancionables, según lo previsto en los artículos ..... de la Ordenanza Municipal de ....., con esta fecha se incoa expediente sancionador.

Este Decreto deberá notificarse íntegramente al interesado, concediéndole un plazo de diez días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción del mismo, durante los cuales podrá examinar detenidamente el expediente y alegar cuanto estime conveniente a la mejor defensa de sus derechos.

En ....., a ..... de .....  
EL ALCALDE,

3. Se comunica literalmente este Decreto, por el Secretario, teniendo buen cuidado de recoger la fecha y firma del interesado en la copia de la notificación.

### 4. Informe del Secretario:

Interesado por el señor Alcalde, se evacua, por el que suscribe, el siguiente:

### INFORME

De los hechos que aparecen en la denuncia de ..... (el denunciante), así como de las comprobaciones realizadas por ..... y considerando las alegaciones del interesado, resultan probados los siguientes:

1. ....
2. ....

En consecuencia, y estando estos hechos incluidos en los artículos ..... de la Ordenanza ....., el señor Alcalde puede imponer una sanción de hasta ....., si así lo estima de justicia.

En ....., a ..... de .....  
EL SECRETARIO,

### DECRETO (resolviendo el expediente)

Visto el expediente incoado por Decreto de Esta Autoridad de fecha ....., las actuaciones, pruebas, alegaciones, informes y documentos en él comprendidos.

Resultando que se le concedió al interesado un plazo de diez días hábiles para efectuar las alegaciones, las cuales (en su caso) constan en el expediente.

Resultando que está plenamente probado que don ..... ha cometido la infracción a que se refieren los artículos ..... de la Ordenanza ....., que puede ser sancionada con multa de hasta .....



Resultando que se han cumplido los trámites legales a que se refieren los artículos 278 y siguientes del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de 1952, especialmente el de audiencia del interesado.

Considerando de mi competencia, de acuerdo con la normativa vigente, la imposición de una sanción por la infracción cometida (2).

HE DECRETADO imponer a don .....  
la multa de ..... pesetas, que deberá hacer efectiva en metálico en la Caja Municipal, dentro del plazo de diez días hábiles, advirtiéndole de que, en caso contrario, se procederá en vía de apremio.

5. Notificación del Decreto.

El Secretario notificará de literal el Decreto procedente, teniendo buen cuidado de:

- a) Transcribir los recursos procedentes contra este acto administrativo, que normalmente serán los de reposición y el contencioso-administrativo, con los plazos reglamentarios para su interposición ante la Alcaldía.
- b) En la copia de la notificación figurará, junto a la firma del interesado, la fecha de recepción, necesaria para el conjunto de los plazos de recursos.



## B. EXPEDIENTE SANCIONADOR REGULADO EN LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### 1. DECRETO

Habiendo llegado a conocimiento de esta Alcaldía hechos consistentes en ..... de los que, al parecer, es autor don ..... y considerando que los mismos pudieran ser constitutivos de falta administrativa, según los artículos ..... (del Reglamento de Funcionarios, de la Ley del Suelo o sus Reglamentos), vengo a decretar la incoación del oportuno expediente sancionador, nombrando, de acuerdo con el artículo 134 de la Ley de Procedimiento Administrativo, Instructor a don ..... y Secretario a don ..... debiendo notificarse este Decreto al interesado, Instructor y Secretario, a los efectos legales.

En ....., a ..... de .....

2. Comunicación del Decreto de la Alcaldía al interesado e Instructor y firmada por el Secretario.

3. **Providencia** del Instructor ordenando la realización de las pruebas, pidiendo informes técnicos y jurídicos y recabando la información que considere necesaria para el esclarecimiento de los hechos.

4. Pliego de cargos.

Teniendo en cuenta las actuaciones practicadas en el expediente sancionador, incoado por Decreto de la Alcaldía de fecha ....., sobre los hechos ocurridos con ocasión de ..... y dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 136 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, se formula el siguiente pliego de cargos:

- a) .....
- b) .....

etcétera (relato pormenorizado de los hechos que se consideran presuntas infracciones).

Los hechos señalados pudieran ser constitutivos de infracciones ..... (los que correspondan), según lo establecido en los artículos ..... (de la Ley o Reglamento .....).

Por ello, se le concede un plazo de ocho días hábiles para que alegue, respecto a este pliego de cargos, lo que estime conveniente a su derecho.

En ....., a ..... de .....  
EL INSTRUCTOR,

Sr. D. .... Fecha de recepción .....

5. Contestación al pliego de cargos.

Este trámite puede no llegar a producirse si el interesado no contesta al pliego.

6. Propuesta de resolución (se redacta tanto haya o no contestado el interesado).

El Instructor que suscribe emite la siguiente propuesta de resolución:

Resultando que (los hechos denunciados o primeramente conocidos).

Resultando que la Alcaldía ordenó la incoación del expediente sancionador con fecha .....

Resultando que se han realizado pruebas de ..... e incorporados informes de .....

Resultando que se redactó el legal pliego de cargos, que fue notificado al interesado con fecha ....., contestado (en su caso) con fecha .....

Considerando que se ha realizado la tramitación exigida en los artículos 133 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo.



Considerando que de las actuaciones realizadas se evidencia que se han infringido los artículos ..... de ..... y que tal infracción ha de reputarse ..... (leve, grave, muy grave, según determina la norma concreta de actuación).

Propongo se imponga a ..... la sanción ..... (disciplinaria o económica, según los casos).

En ....., a ..... de .....  
EL INSTRUCTOR,

SR. ALCALDE-PRESIDENTE

#### 7. Resolución del Alcalde.

Visto el expediente sancionador instruido contra ..... por supuestas infracciones de .....

Resultando que ..... (se relatan de nuevo los hechos probados).

Considerando que se han seguido los trámites ordenados por los artículos 133 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Considerando que de las actuaciones practicadas se evidencia que los hechos son constitutivos de las infracciones contempladas en los artículos ..... de (Ley o Reglamento de .....).

Considerando que tales infracciones deben ser consideradas como ..... (leves, graves o muy graves), según los artículos ..... de .....

He acordado imponer a ..... la sanción de ..... (o por importe de .....), a tenor del artículo ..... de .....

Notifíquese esta resolución al interesado, con expresión de los recursos que en Derecho le correspondan y demás circunstancias legales.

En ....., a ..... de .....  
EL ALCALDE,

8. Notificación de la resolución, que deberá llevar la indicación de los recursos procedentes (reposición y contra su denegación, contencioso-administrativo), plazo para interponerlo, etcétera, cuidando que quede reflejada en la copia la fecha del recibo del interesado.

Febrero de 1986

#### NOTAS

(1) Ver "Las sanciones municipales", de Francisco López-Nieto y Mallo. Editorial El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, 1984. Libro que ha sido de gran utilidad para la redacción de estas notas.

(2) El importe se regula en el Real Decreto-Ley 11/1979, de 20 de julio, de la forma siguiente: hasta 25.000 pesetas, en municipios de más de 500.000 habitantes; hasta 15.000 pesetas, en los que exceden de 50.000 habitantes; hasta 10.000 pesetas, en los de más de 20.000 habitantes; hasta 5.000 pesetas, en los que pasan de 5.000 habitantes, y 500 pesetas, en los demás municipios.







Comunidad de  Madrid

Ayuntamiento de Madrid