

INFORMACIÓN GENERAL, NORMATIVA APLICABLE Y FASES DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES POR INFRACCIONES DIFERENTES EN LA NORMATIVA DE TRÁFICO

En este apartado, se ofrece una visión sobre el procedimiento sancionador a seguir para la gestión administrativa y jurídica de expedientes sancionadores por infracciones distintas a la normativa de tráfico.

Por otra parte, se obviarán aspectos comunes al procedimiento sancionador en materia de tráfico, y todos los procesos administrativos inherentes a cualquier procedimiento y regulados en la Ley 30/1992, modificada por la Ley 4/1999 (procesos de notificaciones, publicaciones en el BOP, etc.).

En este sentido, se mencionará la normativa aplicable y se continuará explicando las fases del procedimiento sancionador. En relación con las fases del procedimiento sancionador, y para poder tener una visión más ágil, se presentan unos esquemas básicos de cómo se regula.

1. NORMATIVA APLICABLE

Estos son los principales procedimientos sancionadores, partiendo del ámbito de aplicación:

- Real Decreto (RD) 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora de aplicación en casos en que la normativa infringida sea de carácter estatal, siempre que la propia norma que regule las infracciones no establezca su propio procedimiento sancionador. Este Real Decreto desarrolla el título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y será de aplicación en todo caso con carácter supletorio.
- Decreto 278/1993, de 9 de noviembre, sobre el procedimiento sancionador de aplicación en ámbitos de competencia de la Generalitat
- Si está aprobado, el Reglamento que regule el ejercicio de la potestad sancionadora, la resolución de procedimientos y el silencio administrativo en los ámbitos del Ayuntamiento.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (redacción modificada por la Ley 7/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local).

FASES DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES

En los siguientes párrafos se analizarán las fases procedimentales, así como las formas de abordar la gestión de cada una de ellas y su relación con el proceso global; todo ello, desde el punto de vista del Consell Comarcal de la Selva, como órgano especializado en la gestión de expedientes sancionadores

en virtud de los diferentes encargos de gestión y delegación de la recaudación efectuadas por ayuntamientos de la comarca, con su propia metodología.

Dado el ámbito de aplicación establecido en el artículo 1 del Decreto 278/1993:

"1.1 Este Decreto establece el procedimiento administrativo sancionador que deben aplicar los órganos de la Administración de la Generalitat de Catalunya, de acuerdo con los principios recogidos en el título 9 de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

1.2 Este Decreto será de aplicación supletoria en los entes locales de Catalunya en defecto total o parcial de los procedimientos sancionadores específicos previstos en el ordenamiento sectorial o en las ordenanzas locales, salvo las materias en las que el Estado tiene competencia normativa plena.

1.3 Este reglamento es aplicable directamente a los entes locales en los procedimientos sancionadores sobre materias de competencia de la Generalitat, el ejercicio de las cuales se les ha delegado.

1.4 Quedan excluidos del procedimiento administrativo sancionador los procedimientos del ejercicio de la potestad sancionadora en materia tributaria y los procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social.

1.5 No es de aplicación al ejercicio de la potestad sancionadora en materia de régimen disciplinario de personal y de los que están vinculados por una relación contractual, que se regirá por sus normas específicas. "

Sin perjuicio de que el Ayuntamiento pueda tener aprobado un procedimiento sancionador para la tramitación de expedientes sancionadores por infracción a normas de carácter local, entraremos a explicar con más detalle este Decreto de la Generalitat, debido a que gran parte de los expedientes sancionadores que se deberán tramitar tratarán sobre materias de competencias de la Generalitat, y será este procedimiento el que se habrá de aplicar.

Por otra parte, a pesar de ser éste el que explicaremos como procedimiento principal, iremos haciendo comparaciones con lo establecido en otras normas, como el RD 1398/1993.

El decreto regula dos tipos de procedimiento, dependiendo de la calificación y cuantía del hecho denunciado: el procedimiento simple y el abreviado, regulado en el artículo 18.

Será de aplicación el abreviado cuando la infracción cometida sea de carácter leve o bien cuando el importe, independientemente de la calificación, sea inferior a 600 euros.

La diferencia principal es que en el abreviado se notifica conjuntamente el acuerdo de inicio y la propuesta de resolución efectuada por el instructor, sin

pasar por el pliego de cargos, si bien la propuesta de resolución contendrá como mínimo los requisitos inherentes al pliego de cargos.

Tramitación por el procedimiento simple:

Consta de las siguientes fases:

Formas de iniciación. Se iniciará siempre de oficio y por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de una orden superior, de una petición razonada de otros órganos o de una denuncia (la forma de iniciación es idéntica en los tres procedimientos sancionadores).

1. PROPIA INICIATIVA: actuación derivada del conocimiento directo o indirecto o de hechos susceptibles de constituir infracción por parte del órgano que tiene atribuida la competencia de iniciación, bien ocasionalmente o por tener la condición de autoridad pública o atribuidas funciones de inspección, de investigación o de investigación.

2. ORDEN SUPERIOR: orden emitida por un órgano administrativo superior jerárquico de la unidad administrativa que constituye el órgano competente para la iniciación, y que expresa, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables; las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, fecha, fechas o períodos de tiempo continuados en que los hechos se produjeron.

3. PETICIÓN RAZONADA: propuesta de iniciación del procedimiento formulada por cualquier órgano administrativo que no tiene competencia para iniciar el procedimiento y que ha tenido conocimiento de las conductas o hechos que pudieran constituir infracción, bien ocasionalmente o bien por tener atribuidas funciones de inspección, búsqueda o investigación.

Las peticiones deberán especificar, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables; las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeron.

4. DENUNCIA: acto por el cual una persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que puede constituir infracción administrativa, con las mismas especificaciones descritas anteriormente en la petición razonada.

Cabe destacar que antes del acuerdo de iniciación, el órgano competente puede abrir u ordenar un período de información previa con el objetivo de aclarar las circunstancias de los hechos y sujetos responsables.

Acuerdo de iniciación. Se nombrará instructor y secretario (si es necesario), y el acuerdo deberá contener varios extremos. El nombramiento de instructor a los entes locales también puede recaer en otra corporación local y excepcionalmente en funcionarios de la Generalitat de Catalunya, por cualquiera de los mecanismos previstos en la normativa sobre asistencia. Será en el contenido del acuerdo de inicio donde se diferencien los distintos

procedimientos, ya que el Decreto 278/1993 única y exclusivamente nombra instructor y secretario, como ya hemos anticipado, a diferencia del RD 1398/1993 (y sin perjuicio de que pueda establecer el reglamento municipal, si está aprobado), en el que el contenido del acuerdo es similar al contenido del pliego de cargos del Decreto 278/1993.

Instrucción del procedimiento. El instructor ordena de oficio, en su caso, la práctica de las pruebas y actuaciones que conduzcan a la determinación de los hechos y responsabilidades susceptibles de sanción, y de acuerdo con las actuaciones efectuadas formula el pliego de cargos, que contendrá los siguientes extremos:

:

- Identificación de las personas o entidades presuntamente responsables.
- Exposición de los hechos imputados.
- Infracción o infracciones que estos hechos puedan constituir, con indicación de su normativa reguladora.
- Las sanciones de aplicación.
- La autoridad competente para imponer la sanción y la norma que le atribuye esta competencia.
- Si es necesario, la exposición de los daños y perjuicios que puedan haberse ocasionado.
- Las medidas de carácter provisional que, de ser necesario, se adopten.

Fase de notificación. Una vez aprobado el acuerdo de inicio (en el procedimiento abreviado se notificará directamente el acuerdo de inicio y la propuesta de resolución) y elaborado el pliego de cargos, se notificarán a los interesados conjuntamente, y se les otorgará un plazo como mínimo de 10 días para que formulen las alegaciones y propongan las pruebas de las que intenten valerse para la defensa de sus derechos e intereses.

Este proceso dentro de la fase de denuncia, más que un proceso en sí, es una función inherente a todo el procedimiento sancionador, ya que de su correcta y eficaz ejecución depende, en gran medida, el éxito de la actividad sancionadora de la administración.

Una vez notificado el acuerdo y el pliego de cargos, el infractor podrá reconocer voluntariamente su culpabilidad y el instructor elevará directamente el expediente a la autoridad competente para resolver, o también podrá -si lo considera conveniente- efectuar la práctica de la prueba o pruebas propuestas por el interesado en el escrito de alegaciones.

Formulación de la propuesta de resolución. Una vez recibidas las alegaciones por parte del instructor, y después de la eventual práctica de la prueba si se

considera adecuado, éste elaborará la propuesta de resolución, que contendrá lo siguiente:

- Hechos que se imputan.
- Calificación de la infracción (o infracciones) que constituyen los hechos y la normativa reguladora.
- Sanción (o sanciones) a imponer, cuantías si son multas y preceptos que las establecen.
- En su caso, pronunciamiento relativo a la existencia y reparación de daños y perjuicios.
- El órgano competente para imponer la sanción.

En algunos casos, también será necesario disponer de un informe técnico municipal para poder seguir tramitando el procedimiento con garantías.

Una vez emitida la propuesta de resolución, se notificará al interesado para que en el plazo de nuevo de 10 días puedan presentar alegaciones (en el procedimiento regulado por el RD 1398/1993 se da en esta fase, al art. 8.3, la posibilidad de pagar antes de emitir la resolución, y esto significará la finalización del procedimiento sin necesidad de hacer esta resolución, por la aplicación supletoria, esta medida se podría añadir dentro del propio procedimiento del Decreto 278/1993, con el fin de agilizarlo).

Formulación de la resolución. El órgano competente (el alcalde o la autoridad en quien haya delegado), dictará la resolución del expediente, que deberá ser motivada, y decidirá sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados. No se podrán aceptar hechos distintos de los inicialmente determinados en la fase de instrucción, con independencia de su diferente valoración jurídica. Además, la resolución contendrá hechos, persona o personas responsables, infracción o infracciones cometidas, sanción o sanciones que se imponen, órgano competente para imponerlas y normativa aplicable en cada caso. Se hará referencia -en su caso- sobre la exigencia al infractor en cuanto a la reposición de la situación alterada a su estado original y sobre la eventual indemnización.

Recurso de reposición. Este recurso podrá presentarse potestativamente antes de interponer el recurso contencioso administrativo.

Tramitación del procedimiento abreviado

En el caso de infracciones que deban calificarse como leves o cuando les corresponda una sanción pecuniaria inferior a 100.000 pesetas (601,01 euros) se puede seguir, para instruir el expediente sancionador, el procedimiento abreviado al que se refiere el artículo 18, si se trata de una infracción flagrante

y los hechos han sido recogidos en el acta correspondiente o bien en la denuncia de la autoridad competente.

Una vez dictado el acuerdo de iniciación, el instructor, a la vista de las actuaciones practicadas, formula una propuesta de resolución.

La propuesta de resolución donde se expondrán los hechos imputados al expedientado, las infracciones que éstos puedan constituir, las sanciones aplicables, la autoridad competente para resolver y la normativa que le otorga la competencia se notifica a los interesados, junto con el acuerdo de iniciación y la indicación de que se trata de un procedimiento abreviado, para que en el plazo de 10 días puedan proponer las pruebas de las que intenten valerse y alegar lo que consideren conveniente en defensa de sus derechos o intereses.

Transcurrido el plazo anterior, y después de la eventual práctica de la prueba, el instructor, sin más trámite, eleva el expediente al órgano competente para resolverlo.

En todo caso, el órgano competente podrá proponer o acordar que se siga el procedimiento ordinario (simple).

Apreciación de delito o falta

Si durante la sustanciación del procedimiento sancionador se aprecia la posible calificación de los hechos perseguidos como constituyentes de delito o falta se debe pasar el tanto de culpa al Ministerio Fiscal, y se suspenderá el procedimiento administrativo una vez la autoridad judicial haya incoado el proceso penal que corresponda, si hay identidad de sujeto, hecho y fundamento. Asimismo, si la administración tiene conocimiento por cualquier medio que se está siguiendo un procedimiento respecto del mismo hecho, sujeto y fundamento, suspenderá la tramitación del procedimiento sancionador.

La administración no puede continuar el procedimiento y debe declarar su conclusión y la no exigencia de responsabilidad, si la resolución judicial estima la existencia de delito o falta, y se aprecia identidad de sujeto, hecho y fundamento.

En cualquier caso, los hechos declarados probados por resolución judicial penal firme vinculan a los órganos administrativos respecto de los procedimientos sancionadores que sustancien. La administración revisará de oficio las resoluciones administrativas fundamentadas en hechos contradictorios con los declarados probados en la resolución penal, de acuerdo con las normas que regulen los procedimientos de revisión de oficio.

La sustanciación del proceso penal no impide el mantenimiento de las medidas cautelares, ni tampoco la adopción de aquellas otras que sean imprescindibles para el restablecimiento de la situación física alterada o que tienden a impedir nuevos riesgos para las personas o daños en los bienes o medio protegidos.

En este último supuesto se hará saber a la autoridad judicial responsable del procedimiento penal.

Caducidad del expediente

Si no recae resolución expresa transcurridos seis meses desde el inicio del expediente, se iniciará el cómputo del plazo de caducidad que establece el artículo 43.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, excepto en los supuestos en los que el procedimiento se haya paralizado por causas imputables a los interesados o cuando se den las circunstancias previstas en el artículo 5 de este Decreto.

Prescripción de las infracciones y sanciones

El artículo 3 establece que la prescripción de infracciones y sanciones se rige por las leyes que las establecen y, en su defecto, por lo establecido en el artículo 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. El artículo 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece que las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan.

1. Si éstas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al cabo de un año.

2. El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se haya cometido. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

3. El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiriera firmeza la resolución por la que se impone la sanción. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.