

Decreto, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, 245 / 2.000, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid (BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE 23 DE NOVIEMBRE DE 2.000)

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, regula entre otras materias el procedimiento administrativo común previsto en la Constitución para garantizar un tratamiento igualitario a todos los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.

En el concepto de procedimiento común, la Ley integra los principios que deben informar el ejercicio de la potestad sancionadora, por un lado, y los principios del procedimiento sancionador propiamente dicho, por otro, aunque no contiene una regulación por trámites del procedimiento sancionador, sino que faculta a cada Administración Pública para que establezca sus propios procedimientos materiales concretos en el ejercicio de sus competencias.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 134.1 de la citada Ley, que permite el establecimiento por vía reglamentaria del procedimiento sancionador, y con la habilitación conferida por la Ley 7/1993, de 22 de junio, al Consejo de Gobierno para adecuar los procedimientos administrativos autonómicos, mediante Decreto 77/1993, de 26 de agosto, se aprobó el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora por la Administración Pública de la Comunidad de Madrid, potestad reconocida a ésta por el artículo 36.1 c) de su Estatuto de Autonomía.

Este Reglamento ha constituido, desde su entrada en vigor, un instrumento normativo útil y eficaz para dotar a la Administración de la Comunidad de Madrid de un procedimiento administrativo único en materia sancionadora, dentro del respeto a los derechos y garantías de los ciudadanos que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, consagró. Sin embargo, la experiencia que se ha ido extrayendo de su aplicación a lo largo del tiempo transcurrido desde su aprobación y el análisis de algunas posibles mejoras que podían introducirse de cara a una más eficaz actuación administrativa en la tramitación de los procedimientos, aconsejan proceder, con la perspectiva que varios años de experiencia en la ejecución de la norma proporciona, a una modificación de la misma que busque un mejor encuadre en el a veces difícil equilibrio entre eficacia administrativa y garantías de los ciudadanos.

Para ello, el nuevo Reglamento que ahora se aprueba introduce una serie de modificaciones encaminadas a agilizar el procedimiento, inspirándose en el principio de economía procesal, eliminando aquellos trámites repetitivos o que no aportan mayores garantías para la defensa de los interesados. Así, se elimina el pliego de cargos, que puede considerarse un trámite superfluo por estar ya contenidos sus elementos esenciales en el acuerdo de iniciación, y se elimina asimismo el proyecto de propuesta de resolución, pues no añade ningún valor nuevo al procedimiento. De este modo, el procedimiento ordinario se configura con un acuerdo de iniciación, con plazo de alegaciones y propuesta de prueba, una propuesta de resolución, con audiencia de los interesados y plazo de alegaciones, y una resolución final, acentuando el principio de eficacia en la actuación administrativa sin que ello suponga merma de las garantías procesales de los particulares, cuyo derecho de defensa y de contradicción queda respetado.

Junto a las anteriores, se introducen también algunas innovaciones basadas en el principio de eficacia, tales como la posibilidad de que el acuerdo de iniciación sea considerado propuesta de resolución bajo ciertas condiciones y, finalmente se crea un procedimiento simplificado para la sanción de faltas leves, a través de una reducción de los plazos y trámites a efectuar, pero siempre manteniendo inalterables las facultades de defensa y las garantías de los interesados.

Por último, se añaden al Reglamento provisiones no contenidas en el anterior en materia de reconocimiento de responsabilidades, colaboración administrativa y actuaciones complementarias del órgano resolutorio antes de resolver el procedimiento, junto con ciertas mejoras técnicas o de sistemática en la articulación general de la norma.

En su virtud, a iniciativa de la Consejería de Economía y Empleo, a propuesta del Consejero de Justicia, Función Pública y Administración Local, de acuerdo con el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión del día 16 de noviembre de 2000, dispongo:

Artículo único. Aprobación del Reglamento.

Se aprueba el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid, cuyo texto se inserta a continuación.

Disposición transitoria única. Procedimientos iniciados con anterioridad.

Los procedimientos sancionadores, incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento que se aprueban por el presente Decreto, iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, se regirán por la normativa vigente en el momento en que se hubiera adoptado al correspondiente acuerdo de iniciación.

Disposición derogatoria única. Normas derogadas.

Queda derogado el Decreto 77/1993, de 26 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora por la Administración Pública de la Comunidad de Madrid, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en este Decreto.

Disposición final única. Entrada en vigor.

El presente Decreto entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».

REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA POR LA ADMINISTRACION DE LA COMUNIDAD DE MADRID

CAPÍTULO I Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

1. El ejercicio por la Administración de la Comunidad de Madrid de su potestad sancionadora se ajustará al procedimiento establecido en el presente Reglamento en defecto total o parcial de procedimientos específicos para ámbitos sectoriales determinados.

2. Este Reglamento será de aplicación supletoria por las entidades locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid para aquellas materias cuya competencia normativa corresponda a ésta, en defecto total o parcial de procedimientos sancionadores específicos previstos en los ordenamientos sectoriales o en las ordenanzas locales.

3. Las disposiciones del presente Reglamento no son de aplicación al ejercicio por la Administración de la Comunidad de Madrid de su potestad disciplinaria respecto al personal a su servicio y a quienes estén vinculados a ella por una relación contractual.

Asimismo, quedan excluidos del presente Reglamento, sin perjuicio de su carácter supletorio, los procedimientos de ejercicio de la potestad sancionadora en materia tributaria.

4. A los efectos de este Reglamento, se entienden incluidas en la Administración de la Comunidad de Madrid las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de la misma, en los términos establecidos en el artículo 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Artículo 2. Relación con el orden jurisdiccional penal.

1. Si, una vez iniciado el procedimiento, el órgano competente para iniciarlo estimara que existe identidad de sujeto, hechos y fundamento entre la presunta infracción administrativa y una posible infracción penal, lo comunicará al Ministerio Fiscal o al órgano jurisdiccional competente, solicitando testimonio sobre las actuaciones practicadas respecto de la comunicación.

2. En tal supuesto, así como cuando se tenga conocimiento de que se está sustanciando un proceso penal en el que concurran las circunstancias referidas en el apartado anterior, el órgano competente para la iniciación del procedimiento acordará la suspensión del mismo hasta tanto recaiga resolución judicial firme.

3. Una vez recaída resolución judicial firme, el órgano competente acordará, según proceda, la continuación del procedimiento o el archivo de las actuaciones.

4. Durante el tiempo en que estuviera en suspenso el procedimiento sancionador por los motivos señalados en este artículo, se entenderán interrumpidos tanto el plazo de prescripción de la infracción como el de caducidad del propio procedimiento.

5. Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a la Administración respecto a los procedimientos sancionadores que sustancie.

Artículo 3. Información reservada.

1. Con anterioridad al acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador, el órgano competente podrá abrir un período de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la necesidad o no de iniciar dicho procedimiento.

La información previa tendrá carácter reservado y será realizada por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación e inspección en la materia y, en defecto de éstos, por quien determine el órgano competente para iniciar el procedimiento.

2. La duración del citado período informativo será la estrictamente necesaria para alcanzar los objetivos señalados.

Artículo 4. Órganos competentes.

1. Serán competentes para iniciar y resolver el procedimiento sancionador los órganos que establezca la norma sustantiva sancionadora o, en su defecto, los que tengan competencia por razón de la materia.

2. La función instructora se ejercerá por quien determinen las normas sancionadoras o las normas sobre atribución y ejercicio de competencia y, en su defecto, por quien determine el órgano competente para la incoación del procedimiento. En todo caso, la fase de instrucción y la fase de resolución deberán atribuirse a órganos o unidades administrativas distintos.

Los órganos y unidades de la Administración facilitarán al órgano instructor los antecedentes e informes necesarios, así como los medios personales y materiales imprescindibles para el desarrollo de las actuaciones.

3. Salvo que la norma en virtud de la cual se ejerza la potestad sancionadora establezca otra cosa, será competente para acordar, de oficio o a propuesta del instructor, el sobreseimiento del procedimiento o declarar la no exigibilidad de responsabilidad el órgano que lo sea para iniciar el procedimiento.

CAPÍTULO II Iniciación

Artículo 5. Forma de iniciación.

1. Los procedimientos sancionadores se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, por comunicación de un órgano que tenga atribuidas funciones de inspección, a petición razonada de otros órganos o por denuncia.

2. Las comunicaciones y las peticiones razonadas deberán especificar los datos de que disponga el órgano que las curse sobre las conductas o los hechos que pudieran constituir infracción administrativa, la fecha o el tiempo en el que se hubieren producido, las infracciones en que pudieran consistir, y la identidad de quienes presuntamente resultaren responsables.

3. Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presenten, el relato de los hechos que pudieran constituir la infracción y, cuando sea posible, la identidad de los presuntos responsables.

4. La comunicación de un órgano que tenga atribuidas facultades de inspección, la petición razonada de iniciación de un procedimiento sancionador o la presentación de una denuncia no vinculan al órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, si bien éste deberá comunicar a los órganos que hubieran formulado la comunicación o la petición los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación del procedimiento y, respecto a los denunciados, se les comunicará la iniciación o no del mismo.

Artículo 6. Formalización de la iniciación.

1. El acuerdo de iniciación de los procedimientos sancionadores tendrá el contenido mínimo siguiente:

- a) Identidad del instructor y, en su caso, del secretario.
- b) Identificación de los presuntos responsables.
- c) Hechos que se les imputen.
- d) Las infracciones que tales hechos pudieran constituir.
- e) Sanciones que se les pudieran imponer.
- f) Autoridad competente para la resolución del expediente y norma que le atribuya tal competencia.
- g) Indicación expresa del derecho de los interesados a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y plazos para su ejercicio.
- h) Medidas de carácter provisional que puedan acordarse, sin perjuicio de aquellas otras que puedan adoptarse en cualquier otro momento del procedimiento.
- i) En el supuesto previsto en el artículo 8.2 del presente Reglamento, las reducciones a aplicar en el importe de la sanción propuesta.

2. El acuerdo de iniciación se comunicará al instructor y al secretario, si lo hubiere, y simultáneamente se notificará a los interesados.

La notificación a los interesados incluirá, además de los extremos comunes a toda notificación, las siguientes advertencias:

a) Que, de no efectuar alegaciones sobre el contenido del acuerdo de iniciación del procedimiento, dicho acuerdo podrá ser considerado propuesta de resolución en el caso de que contenga un pronunciamiento preciso en todos los elementos que la integran de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de este Reglamento.

b) La posibilidad del reconocimiento de responsabilidades en los términos y con los efectos previstos en el artículo 8 del presente Reglamento.

3. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 9.2, los interesados podrán, durante el plazo de quince días desde la notificación del acuerdo de iniciación del procedimiento, formular las alegaciones y presentar los documentos que tengan por conveniente.

Igualmente podrán proponer, en el mismo plazo, la práctica de las pruebas que estimen pertinentes.

4. Si, como consecuencia de los actos de instrucción del procedimiento, aparecieran presuntos responsables de los hechos que no constaran en la iniciación de éste, el órgano competente para la incoación del procedimiento los incluirá en el mismo. La formalización de dicho Acuerdo tendrá, como mínimo, el contenido indicado en el número 1 de este artículo, y se seguirán respecto de los mismos los trámites establecidos en este Reglamento.

Artículo 7. Medidas de carácter provisional.

1. Por propia iniciativa o a propuesta del instructor, el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador podrá proceder, mediante acuerdo motivado, a la adopción de las medidas de carácter provisional que resulten necesarias para garantizar el buen fin del procedimiento, asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer o evitar el mantenimiento de los efectos de la presunta infracción.

2. Las medidas de carácter provisional podrán consistir en la suspensión temporal de actividades, en la prestación de fianzas o en aquellas otras previstas en normas específicas. En cualquier caso, deberán ser proporcionadas a la finalidad perseguida sin que la adopción de las mismas pueda causar perjuicios de difícil o imposible reparación a los interesados o implicar la violación de derechos amparados por las leyes.

Artículo 8. Reconocimiento de responsabilidades.

1. Iniciado el procedimiento sancionador, si el infractor reconoce explícitamente su responsabilidad se podrá resolver sin más trámite con la imposición de la sanción que proceda.

2. Cuando la sanción tenga carácter pecuniario, el pago voluntario por el imputado, en cualquier momento anterior a la resolución, podrá implicar igualmente la terminación del procedimiento sin perjuicio de la posibilidad de interponer los recursos procedentes.

En los términos o períodos expresamente establecidos por las correspondientes disposiciones legales, se podrán aplicar reducciones sobre el importe de la sanción propuesta, que deberán estar determinadas en la notificación de la iniciación del procedimiento.

CAPÍTULO III Instrucción

Artículo 9. Actos de instrucción y alegaciones.

1. Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legales o reglamentariamente establecidos.

2. Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior a la propuesta de resolución, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio.

Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

Artículo 10. Apertura del período probatorio y admisión de pruebas.

1. Una vez presentadas las alegaciones o transcurrido el plazo de quince días señalado en el apartado 3 del artículo 6, el órgano instructor acordará, en su caso, la apertura de un período de prueba conforme a lo establecido en el apartado 2 del artículo 80 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En el mismo acuerdo, que deberá notificarse a los interesados, decidirá sobre la admisión de aquellas pruebas propuestas por éstos y determinará de oficio la práctica de las que considere necesarias para la resolución del procedimiento.

2. Se practicarán de oficio, o se admitirán a propuesta de los presuntos responsables, cuantas pruebas sean adecuadas para la determinación de los hechos y posibles responsabilidades.

Sólo podrán ser declaradas improcedentes, de manera motivada, aquellas pruebas que por su relación con los hechos no puedan alterar la resolución final a favor del presunto responsable.

Artículo 11. Práctica de la prueba.

1. La práctica de la prueba se efectuará conforme a lo previsto por la legislación de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común.

2. Cuando la prueba acordada consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo o de una entidad pública, se entenderá que tiene carácter preceptivo, y podrá considerarse determinante para la resolución de los procedimientos con los efectos previstos en el artículo 83.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Artículo 12. Propuesta de resolución y audiencia de los interesados.

1. Instruido el procedimiento, el instructor formulará propuesta de resolución, en la que se fijarán de forma motivada los hechos que se consideren probados y su calificación jurídica, se determinará la infracción que aquéllos constituyan, la persona o personas que resulten responsables, la sanción a imponer y el pronunciamiento sobre las medidas provisionales que se hubieran adoptado, en su caso.

Cuando de la instrucción practicada se derive la inexistencia de infracción o responsabilidad, el instructor propondrá el sobreseimiento del procedimiento.

2. La propuesta de resolución se notificará a los interesados a los que, durante el plazo de los quince días siguientes, se les pondrá de manifiesto el expediente para que, en dicho plazo, efectúen las alegaciones y presenten los documentos e informaciones que tengan por conveniente.

3. La propuesta de resolución, junto con todos los documentos, actuaciones y alegaciones que obren en el expediente, se cursará al órgano administrativo competente para resolver el procedimiento, salvo que dicha propuesta fuera la de sobreseimiento, en cuyo caso se cursará al órgano al que se refiere el artículo 4.3 de este Reglamento.

CAPÍTULO IV Finalización

Artículo 13. Actuaciones complementarias.

1. Antes de dictar resolución, el órgano competente para resolver el procedimiento podrá decidir, mediante acuerdo motivado, sobre la realización de actuaciones complementarias que considere necesarias para la resolución del procedimiento.

Dicho acuerdo se notificará a los interesados quienes, dentro del plazo de quince días, podrán alegar lo que estimen conveniente.

Las actuaciones complementarias se practicarán en un plazo que no excederá de quince días, y durante su realización quedará suspendido el plazo para resolver el procedimiento.

2. No tendrán la consideración de actuaciones complementarias los informes que precedan inmediatamente a la resolución del procedimiento.

Artículo 14. Resolución.

1. La resolución del procedimiento será motivada y deberá decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados, así como aquellas otras derivadas del expediente, y podrá contener, en su caso, las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva.

2. En la resolución no se podrá aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica, considerándose a estos efectos incluidas en dicho procedimiento las actuaciones complementarias previstas en el artículo anterior.

3. Si el órgano competente para resolver considerase que la sanción a imponer debe resultar de mayor gravedad que la señalada en la propuesta de resolución, lo notificará al inculpado, el cual dispondrá de un plazo de diez días para formular cuantas alegaciones tenga por pertinentes.

4. La resolución se notificará al interesado y, si el procedimiento se hubiese iniciado como consecuencia de orden superior o petición razonada, dicha resolución se comunicará al órgano administrativo autor de aquéllas. En el caso de que la iniciación se hubiera producido como consecuencia de una denuncia, se comunicará al denunciante el contenido en extracto de la resolución.

5. Si el órgano competente para resolver acordase el sobreseimiento del procedimiento, se notificará dicha resolución al interesado.

6. El plazo para dictar resolución será de seis meses contados desde la fecha del acuerdo de iniciación, salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor, todo ello sin perjuicio de la interrupción del cómputo de dicho plazo en los casos de paralización del procedimiento por causa imputable al interesado y de suspensión o aplazamiento previstos en el Reglamento.

7. Las resoluciones que pongan fin a la vía administrativa serán inmediatamente ejecutivas.

Artículo 15. Reposición e indemnización.

1. En la resolución del procedimiento podrá declararse la exigencia al infractor tanto de la reposición a su estado originario de la situación alterada por la infracción como de la indemnización de los daños y perjuicios causados a la Administración Pública, cuando su cuantía hubiere quedado determinada durante el procedimiento.

2. En el caso de que la cuantía de la indemnización por los daños y perjuicios causados no se hubiese determinado en la resolución, tal determinación se realizará a través de un procedimiento complementario, cuya resolución pondrá fin a la vía administrativa. Este procedimiento será susceptible de terminación convencional, aunque ni ésta ni la aceptación por el infractor de la resolución que pudiera recaer implicará el reconocimiento voluntario de su responsabilidad.

CAPÍTULO V

Procedimiento simplificado

Artículo 16. Procedimiento simplificado.

1. En el supuesto de que el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador considere que existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve, se podrá tramitar el procedimiento en la forma simplificada que se regula en este Capítulo.

2. El órgano competente para iniciar el procedimiento podrá acordar, a propuesta del órgano instructor, una vez iniciado el procedimiento sancionador de carácter ordinario previsto en el presente Reglamento, que prosiga conforme a la tramitación simplificada regulada en este Capítulo cuando concurren las mismas circunstancias previstas en el apartado anterior.

Artículo 17. Tramitación.

1. El órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador adoptará el correspondiente acuerdo de iniciación de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo II, con especificación del carácter simplificado del procedimiento, dando comunicación del mismo al órgano instructor y notificándolo a los interesados.

2. En el plazo de los diez días siguientes a la notificación del referido acuerdo, los interesados podrán formular alegaciones y presentar los documentos que estimen pertinentes, así como proponer la práctica de las pruebas que consideren convenientes.

3. El órgano instructor efectuará las actuaciones oportunas y, en su caso, practicará las pruebas que hubieran sido admitidas.

4. Realizadas las actividades señaladas en el apartado anterior, el órgano instructor formulará propuesta de resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.1 o, si apreciase que los hechos pudieran ser constitutivos de infracción grave o muy grave, acordará que continúe la instrucción por los trámites del procedimiento ordinario, notificándose así a los interesados para que en el plazo de cinco días propongan prueba si lo estiman conveniente.

5. La propuesta de resolución, junto con la documentación unida al expediente se remitirá al órgano competente para resolver, a fin de que dicte la resolución que finalice el procedimiento en la forma y con los efectos previstos en el Capítulo IV. Dicho procedimiento deberá resolverse en el plazo máximo de tres meses a contar desde la fecha del acuerdo de iniciación.