

TODO

■ **EL CONSULTOR**
DE LOS AYUNTAMIENTOS

Todo Administración Local: Régimen competencial, organizativo y de funcionamiento

*Manuel Cebrián
Abellán*

Todo Administración Local: Régimen competencial, organizativo y de funcionamiento

Manuel Cebrián Abellán

© Manuel Cebrián Abellán, 2021
© Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.

Wolters Kluwer
C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
Tel: 91 602 01 82
e-mail: clienteslaley@wolterskluwer.es
<http://www.wolterskluwer.es>

Primera edición: Junio 2021

Depósito Legal: M-18632-2021
ISBN versión impresa: 978-84-7052-860-6
ISBN versión electrónica: 978-84-7052-861-3

Diseño, Preimpresión e Impresión: Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.
Printed in Spain

© **Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

normativo que se impone a la Administración y reduce el ámbito de sus potestades sancionadoras».

También la STSJ de Madrid 119/2019, de 19 de febrero (LA LEY 166844/2019), haciéndose eco de STS de 24 de mayo de 2004, señala al respecto: «Pues, en efecto, el principio de proporcionalidad, en su vertiente aplicativa ha servido en la jurisprudencia como un importante mecanismo de control por parte de los Tribunales del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, cuando la norma establece para una infracción varias sanciones posibles o señala un margen cuantitativo para la fijación de la sanción pecuniaria; y, así, se viene insistiendo en que el mencionado principio de proporcionalidad o de la individualización de la sanción para adaptarla a la gravedad del hecho, hacen de la determinación de la sanción una actividad reglada y, desde luego, resulta posible en sede jurisdiccional no sólo la confirmación o eliminación de la sanción impuesta sino su modificación o reducción».



EJEMPLO PRÁCTICO

El Ayuntamiento de... abrió un expediente sancionador a D... por infracción leve prevista en la «Ordenanza municipal reguladora de espacios públicos y conductas antisociales» sancionable con multa de 300 €, consistente en no recoger los excrementos de su perro de la vía pública, sosteniéndose por aquel en dicho expediente que la infracción obedeció a que su perro, un pastor alemán, tiró de la correa con tal fuerza al ver a otro perro que acabó con él en el suelo, rompiéndole las gafas y ocasionándole lesiones en la cara, circunstancia que, además de quedar acreditada en la propia denuncia de la Policía Local, le impidió recoger los excrementos. ¿Puede imponerse la sanción, tal y como se pretende por el Ayuntamiento, sin consideración de las circunstancias concurrentes?

Fundamentos que sustentan la respuesta:

- La «Ordenanza municipal reguladora de espacios públicos y conductas antisociales» recoge tal infracción, calificada como leve, y la correspondiente sanción, multa de 300 €.
- Tal y como sostienen los Tribunales de Justicia, el margen de apreciación que se otorga a la Administración para la imposición de sanciones, dentro de los límites legalmente previstos, debe ser desarrollado ponderando las circunstancias concurrentes, al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporción entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida.

- Lo que se plantea en el presente caso no es ya la graduación de la sanción, que está fijada en la Ordenanza en una cantidad fija, 300 €, sino la procedencia o no de la misma. Pues bien, dadas las circunstancias concurrentes, de la que se infiere que puede quedar alterada la responsabilidad del infractor en los hechos discutidos, dado que al sufrir daños y lesiones le empujaban a preocuparse por ellos y no por los excrementos del perro, consideramos que pueden existir razones suficientes para la no imposición de la sanción. También las resoluciones de los Tribunales de Justicia apuntan en igual dirección.

9.3.6. Prescripción

Habrá que estar aquí a lo dispuesto en el artículo 30 de la LRJSP, del que resulta, para una más fácil comprensión, el siguiente cuadro:

Tipo infracción	Prescripción	Inicio cómputo	Interrupción
Muy grave	3 años	Desde el día en que se cometió la infracción. En el caso de las continuadas o permanentes, desde que finalizó la conducta infractora.	Iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador.
Grave	2 años	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>
Leve	6 meses	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>
Tipo sanción	Prescripción	Inicio cómputo	Interrupción
Por faltas muy grave	3 años	Desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla. En el caso de desestimación presunta del recurso de alzada, desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo para la resolución del recurso.	Iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución.
Por faltas graves	2 años	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>
Por faltas leves	1 año	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>

Respecto a la prescripción de las infracciones continuadas, la STS de 28 de septiembre de 2002, recurso 9507/1998 (LA LEY 158904/2002), determina que la fecha para el inicio del cómputo de la prescripción será la que se declare probado el último acto infractor. Por su parte, la STSJ de las Illes Balears de fecha 6 de noviembre de 2009, recurso 524/2007 (LA LEY 345176/2009), que analiza infracción cometida quince años antes de iniciarse el expediente sancionador, señala que no cabe apreciar la prescripción, porque todos los actos integran una única infracción, que no había cesado cuando se inició el expediente sancionador.



EJEMPLO PRÁCTICO

El Ayuntamiento de... abrió un expediente sancionador a D... por infracción muy grave prevista en la «Ordenanza municipal reguladora de suministro de agua potable» sancionable con multa entre 1.501 y 3.000 €, consistente en la sustracción de agua, durante un periodo de 10 años, de las tuberías del abastecimiento público, sosteniéndose por aquel en dicho expediente que la infracción está prescrita, ya que durante tres meses, del año 2.015, la casa estuvo desocupada, acreditándose dicha circunstancia por manifestaciones realizadas por varios vecinos. ¿Debe entenderse prescrita la infracción?

Fundamentos que sustentan la respuesta:

- Conforme a lo dispuesto en el artículo 25.2 c) de la LRBRL, es competencia propia del municipio el suministro de agua potable a domicilio, debiendo ser esta, a tenor de lo establecido en los artículos 42.3 a) de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y 4.1 del R.D. 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua del consumo humano, apta para el consumo.
- Por su parte, la «Ordenanza municipal reguladora del suministro de agua potable» determina el régimen de infracciones y sanciones por acciones u omisiones que contravengan lo dispuesto en la misma, figurando entre ellas, como infracción muy grave, la sustracción de agua de las tuberías del abastecimiento público, sancionable con multa entre 1.501 y 3.000 €.
- La manifestación realizada por el infractor en el expediente sancionador aperturado al respecto, de prescripción de la infracción, por estar desocupada la casa durante tres meses en el año 2016, no puede prosperar, y ello por las siguientes razones:

- La desocupación de la vivienda obedeció a una reforma, que precisaba de su desalojo.
 - Terminada la reforma, y una vez volvió a ocuparse la vivienda, aunque esta vez de forma esporádica y ocasional, D... siguió sustrayendo agua de la red pública, al igual que la hacía antes de la reforma.
- Estamos, pues, ante una infracción continuada, sin causa alguna de prescripción, ya que ni existió voluntad ni ánimo de dar por concluida la situación, sino que la interrupción obedeció a una causa circunstancial, motivada por la reforma.

9.3.7. Concurrencia de sanciones

Conforme al artículo 31.1 de la LRJSP, no podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha fijado con precisión el principio *non bis in idem* en la siguiente forma: imposibilidad de que recaiga duplicidad de sanciones, administrativa y penal, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento. Valga por todas la Sentencia de dicho Alto Tribunal 189/2013, de fecha 7 de noviembre (LA LEY 182527/2013), en cuyo Fundamento de Derecho segundo se señala:

«... tenemos reiterado, ya desde la STC 2/1981, de 30 de enero, que el principio *non bis in idem* veda la imposición de una dualidad de sanciones "en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento" (STC 2/1981, FJ 4; reiterado entre otras muchas en las SSTC 66/1986, de 26 de mayo, FJ 2; 154/1990, de 15 de octubre, FJ 3; 234/1991, de 16 de diciembre, FJ 2; 270/1994, de 17 de octubre, FJ 5; y 204/1996, de 16 de diciembre, FJ 2). La garantía de no ser sometido a *bis in idem* configura como un derecho fundamental que, en su vertiente material, impide sancionar en más de una ocasión el mismo hecho por el mismo fundamento (por todas, SSTC 159/1985, de 27 de noviembre, FJ 3; 94/1986, de 8 de julio, FJ 4; 154/1990, de 15 de octubre, FJ 3; 204/1996, de 16 de diciembre, FJ 2; o 2/2003, de 16 de enero, FJ 3).

Las leyes citadas acogen los principios jurisprudencialmente reiterados en la forma expuesta y atienden, así, a que ya haya recaído sanción penal o administrativa, y no al hecho, previo, de su comisión, lo que se controvertirá, igualmente, en la presente cuestión.

Como se ha dicho por este Tribunal, por todas en el fundamento jurídico 2 c) de la STS 188/2005, de 7 de julio, citada por las propias partes, con invocación de las relevantes SSTC 2/2003, de 16 de enero, FJ 5, y 229/2003, de 18 de diciembre, FJ 3, los derechos fundamentales reconocidos en el art. 25.1. CE "consisten precisamente



En esta obra se examinan las clases de entes locales, sus potestades, competencias, organización y régimen de funcionamiento, estatuto de los corporativos, relaciones interadministrativas, cooperación internacional, convenios..., prestando especial atención a las materias que más dudas, problemas, conflictos y cambios acumulan o soportan, tales como las facultades normativas locales de autoorganización y sancionadora, las competencias municipales en materia de residuos, transporte colectivo urbano, salubridad pública, igualdad y violencia de género, cooperación al desarrollo, relaciones de convivencia..., o las relativas a la celebración de sesiones sin convocatoria previa o por medios electrónicos, el voto a través de dichos medios, las videoactas, los mecanismos de control, las cantidades a satisfacer por asistencias a sesiones electrónicas, los derechos de los concejales no adscritos, las cooperación transfronteriza y territorial europea, los convenios...

Las referencias a los Reales Decretos 553/2020, de 2 de junio, y 646/2020, de 7 de julio, sobre traslado y eliminación de residuos respectivamente, al Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, en lo referente a la agilización de los trámites procedimentales para la agilización de los convenios, y a otras muchas normas recientes, tanto estatales como autonómicas, son reflejo de lo indicado.

Pero más allá de su contenido y tratamiento, hemos querido dar a la obra una mayor dimensión, haciéndonos eco de la doctrina jurisprudencial, criterio de los órganos administrativos y consultivos, opinión de la doctrina más solvente..., y todo ello con objeto de brindar una visión actual y práctica de la arquitectura local y, en definitiva, de los pilares que la sustentan.

