

NOTA SOBRE EL REGIMEN SANCIONADOR ESPECÍFICO CORRESPONDIENTE A LOS AYUNTAMIENTOS POR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y CONTENCIÓN SANITARIAS OCASIONADAS POR EL COVID EN LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN. Autor. Francisco Sánchez Moretón, Secretario-Interventor del Servicio Jurídico de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Salamanca. **Versión 12/11/20.**

1º). Cuestiones previas. En el Boletín Oficial de Castilla y León (BOCyL) de 24/07/20, número 148, se publica el Decreto-Ley 7/2020, de 23 de julio, por el que se establece el régimen sancionador específico por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención sanitarias para afrontar la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID 19 en la Comunidad de Castilla y León (DLRSC19).

El objeto de este Decreto-Ley, según se indica en su Exposición de Motivos y artículo 1 es el de establecer para el ámbito de aplicación de la Comunidad de Castilla y León *“un régimen sancionador apropiado en los términos legales previstos, frente a los incumplimientos de las previsiones autonómicas contenidas en las medidas de prevención, intervención y control de los efectos de la pandemia del COVID 19”*.

Recientemente, resulta modificado este Decreto-Ley por otro Decreto-Ley 10/2020, de 22 de octubre, (BOCyL de 22/10/20, número 220) de medidas urgentes para reforzar el control y sanción de las medidas de prevención y contención sanitarias para afrontar la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID 19 (DLCSC19).

Determinan estas dos disposiciones legales autonómicas de urgente necesidad competencias municipales sobre la inspección y sanción de las conductas que se produzcan en relación con la prevención y contención del COVID 19; en concreto, aquellas relativas al uso obligatorio de las mascarillas regulado en la legislación estatal (Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID 19 -RDLC19-).

Será al examen de estas normas, en lo que confieren a los órganos competentes de las Entidades Locales atribuciones de vigilancia y control, así como de instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores y de los recursos administrativos derivados de ellos en relación con el cumplimiento de las anteriores medidas sanitarias, a lo que en este momento nos limitaremos con este breve trabajo.

En especial, trataremos sobre el tipo de infracción a que da lugar el uso inadecuado o no uso de mascarillas, así como, brevemente, acerca de la tramitación del procedimiento sancionador que por la comisión de esta infracción debe incoarse por los órganos municipales correspondientes.

2º). Régimen de infracciones y sanciones.

Se contempla el régimen de infracciones y sanciones derivadas de las conductas contrarias a las medidas de prevención y contención de la COVID19 en el Capítulo II del DLRSC19.

- **Infracciones.**

- Muy graves (artículo 3).
- Graves (artículo 4).
- Leves (artículo 5).

Resultando las personas responsables de tales infracciones las contempladas en el artículo 3 del DLRSC19.

■ En lo que ahora nos interesa, el incumplimiento de la obligación del uso de mascarilla contemplado en los supuestos¹ recogidos en el artículo 6 del RDLC19 será considerado (a nivel estatal) en el artículo 31.2 de este mismo RDLC19, como **infracción leve** y sancionado con multa **de hasta cien euros**.

En el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León el artículo 5.2 a) del DLRSC19, dispone que constituye **infracción leve**:

“El incumplimiento de la obligación del uso de mascarillas o uso inadecuado de las mismas, en los términos acordados por las autoridades competentes.”

Apreciamos sin mayor dificultad que el tipo de la infracción estatal se amplía en el caso autonómico, además de al supuesto de no llevar mascarilla, al de usarla de forma no-adecuada. Ello resulta lógico a nuestro juicio, pues la utilización incorrecta de la mascarilla es susceptible igualmente de producir efectos perjudiciales para la salud ajena que pueden llegar a ser incluso similares a los de no utilizarla.

- **Sanciones.**

En cuanto a la sanción correspondiente a esta infracción, el artículo 6.3, párrafo final del DLRSC19 regula que será de multa de 100 euros.

Como vemos, la sanción correspondiente a esta infracción en nuestra Comunidad Autónoma puede llegar a ser más alta que la estatal, susceptible de resultar inferior a 100 euros. Con ello, lo que hace el DLRSC19 es graduar la sanción estatal siempre en su límite más alto sin incumplir con ello, al desarrollarlo, lo regulado en el RDLC19 y buscando, seguramente, una mayor facilidad para los Ayuntamientos a la hora de instruir y resolver los procedimientos sancionadores iniciados con motivo de la comisión de esta clase de infracción.

3º) Procedimiento sancionador.

Dentro del procedimiento sancionador recogido en el Capítulo III del DLRSC19, destacaremos las siguientes cuestiones:

a) **En cuanto a las funciones de vigilancia, inspección y control para afrontar la crisis sanitaria producida por el COVID19.**

¹ Con sus excepciones.

El DLRSC19 en su artículo 9 establece que las Administraciones públicas con competencias en las materias afectadas por el mismo deberán desarrollar respectivamente estas funciones de inspección. Para garantizar su cumplimiento y eficacia debería prestarse apoyo por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de **las policías locales**.

De la una interpretación del anterior precepto, a parte de la siempre necesaria colaboración de las policías locales con las Administraciones públicas competentes (autonómica y estatal), no quedaba clara la competencia de las entidades locales relativa a la inspección de posibles conductas contrarias a las medidas sanitarias previstas para combatir la pandemia producida por la COVID19².

Tal duda parece aclararse, **al menos en el aspecto que se trata a continuación**, con la modificación de este artículo que se lleva a cabo por parte del DLCS19, por el que el párrafo único del mismo pasa a ser apartado 1 de éste y se añade un apartado 2, con el siguiente tenor:

*“De forma específica, y sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones públicas, **corresponde a cada Ayuntamiento la vigilancia, el control y, en su caso, denuncia del posible incumplimiento por los ciudadanos del uso de las mascarillas o uso inadecuado de las mismas en las vías, lugares públicos, espacios al aire libre y en los vehículos, cuando el uso sea obligatorio dentro de su término municipal**, de acuerdo con los artículos 3.2 y 6 del Real Decreto Ley 21/2020, de 9 de junio...”*

b) En cuanto a la competencia sancionadora.

El artículo 12.1 del regulaba que la instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores que procedan corresponderá a los órganos competentes del Estado, de la Comunidad de Castilla y León y de las Entidades Locales en el ámbito de sus competencias.

Cual resulte la competencia de las Entidades Locales para imponer sanciones por infracciones derivadas del incumplimiento de las medidas de prevención y contención sanitarias para afrontar la crisis sanitaria ocasionada por la COVID19 en Castilla y León, al igual que en el caso de la inspección, no resultaba suficientemente nítida.

Por ello, se esclarece (pormenoriza en palabras de esta norma) esta cuestión, **al menos en el aspecto que vemos a continuación**, en el LCSC19 al incluirse un párrafo segundo a este apartado, con el siguiente tenor:

*“De forma específica, y sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones públicas, **corresponde a cada Ayuntamiento la instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores y de los recursos administrativos debidos al incumplimiento por los ciudadanos de la obligación del uso de mascarillas o uso inadecuado de las mismas en las vías, lugares públicos, espacios al aire libre y en los vehículos, cuando el uso sea obligatorio, dentro de su término municipal**, de acuerdo*

² La competencia propia que atribuye únicamente en esta materia a las Entidades Locales el artículo 25.2 j) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL) es la de **“Protección de la salubridad pública”**

con los artículos 3.2 y 6 del Real Decreto Ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID19”.

Y refuerza la necesidad del ejercicio de esta competencia, en el caso de las Entidades Locales de menor capacidad jurídica e inferiores recursos económicos para llevarlo a cabo, añadiendo también un párrafo tercero al mismo apartado, que obliga a la colaboración de las Diputaciones Provinciales a tal efecto y dice así:

Las Diputaciones Provinciales, a solicitud de los Ayuntamientos menores de 20.000 habitantes que carezcan de los recursos personales precisos para la tramitación de los procedimientos sancionadores, entendiéndose por tales a estos efectos aquellos de mil habitantes o menos, les prestarán la asistencia jurídica y técnica necesaria, y sin perjuicio de poder darles soporte mediante la realización de las actividades de gestión cuando aquellos se las encomienden, de acuerdo con los artículos 36.1 b) y 36.2 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local”.

c) En cuanto al procedimiento sancionador.

Según lo dispuesto en el artículo 11 del DLRSC19, debe instruirse y resolverse de acuerdo con:

- **Los principios y disposiciones que se contienen en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).**
- **El procedimiento sancionador que se contiene en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LEPAC).**

d) En cuanto a la prescripción de las infracciones y sanciones.

Regula el artículo 13 del DLRSC19, que:

- **Las infracciones leves prescriben al año, las graves a los dos años y las muy graves a los tres años.**
- **Las sanciones impuestas por infracciones leves prescriben al año, las impuestas por infracciones graves a los dos años y las impuestas por infracciones muy graves a los cinco años.**

ANEXO **PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.**

Regula el artículo 96.5 de la LEPAC que en el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora se podrá adoptar la tramitación simplificada del procedimiento cuando el órgano competente para iniciarlo considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, **existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve.**

Por ello, en el caso que nos ocupa entendemos que, si el órgano competente (Alcaldía, como veremos) así lo decide en su acuerdo de inicio del procedimiento (lo que estimamos resultará lo más conveniente para el interés

público), podrá aplicar este procedimiento simplificado a una infracción que, tal como hemos dicho, necesariamente ha de calificarse como leve y para la que se impone una sanción prefijada legalmente sin posible graduación, pues.

La regulación de procedimiento simplificado actualmente se encuentra, en lo correspondiente, en el artículo 96 de la LEPAC, referido ahora al procedimiento simplificado administrativo común, y en el artículo 23 del Real Decreto 1398/1933, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora (RPS), aplicable, a falta de otra normativa, en lo que no contradiga o se oponga a lo dispuesto en la LEPAC³.

► **Iniciación.**

Mediante Resolución de Alcaldía se iniciará de oficio⁴ el procedimiento; esta Resolución deberá contener:

- Especificación del carácter simplificado del procedimiento.
- Identificación de la persona o personas presuntamente responsables, en **este caso personas físicas presuntas infractoras de la obligación del uso de mascarillas o uso inadecuado de las mismas, en los términos acordados por las autoridades competentes (artículo 2.1 del DLRSC19).**
- Los hechos que motivan la incoación del procedimiento que han de ser necesariamente en este caso, **los consistentes en el incumplimiento de la obligación del uso de mascarillas o uso inadecuado de las mismas, en los términos acordados por las autoridades competentes.**
- Su posible calificación, en este supuesto según hemos visto, **constituirán la infracción leve regulada en el artículo 5.2 a) del DLRSC19.**
- Las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción. Como, igualmente, hemos adelantado la sanción imponible por la comisión de estas infracciones **será la de 100 euros, conforme al artículo 6.3, párrafo final del DLRSC19.**
- Comunicación del acuerdo **al órgano instructor** del procedimiento (con expresa indicación de su régimen de recusación) y, simultáneamente, **será notificado a los interesados.**

³ Disposición derogatoria única de la LEPAC.

⁴ **Artículos 63 en relación con el 58 de la LEPAC. Como resultado generalmente de denuncias de funcionarios-agentes de la autoridad (Policía Municipal, Nacional, Guardia Civil, que conforme establece el artículo 77.5 de la LEPAC cuando se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes tienen valor probatorio en el procedimiento sin perjuicio de en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados (presunción “iuris tantum”).**

- Indicación a los interesados del derecho a formular alegaciones en el plazo de cinco días⁵ a partir de la notificación del acuerdo de iniciación, así como indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada.
- Órgano competente para la resolución del expediente⁶ y norma que le atribuya tal competencia, indicando la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos previstos en el artículo 85 de la LEPAC⁷.

► **Instrucción.**

Dentro del plazo de cinco días a partir de la comunicación del acuerdo de iniciación.

Por el órgano instructor. Se efectuarán las actuaciones preliminares, término que según la doctrina reviste algún tipo de confusionismo y debe entenderse, según ella, como la práctica de meros actos de instrucción preparatorios de la propuesta de resolución.

► **Alegaciones**

Dentro del plazo de cinco días a partir de la notificación del acuerdo de iniciación.

- *Por los interesados.* Se efectuarán Alegaciones, documentos o informaciones que estimen convenientes y, en su caso, la proposición y práctica de la prueba.

► **Propuesta de Resolución.**

Transcurrido el plazo anterior, el órgano instructor formulará propuesta de resolución. **Se puede prescindir del trámite de la propuesta de resolución si se cumple la exigencia de que el acuerdo de incoación contenga un pronunciamiento expreso acerca de la responsabilidad imputada y los imputados no efectúan alegaciones. En este caso, se puede considerar el propio acuerdo de iniciación como propuesta de resolución.**

► **Resolución.**

Dictada la propuesta de resolución esta se remite (junto con todo el procedimiento) al órgano competente para resolver, que en el plazo de tres

⁵ Término temporal introducido para el procedimiento administrativo simplificado por el artículo 96.6 de la LEPAC.

⁶ Que será la Alcaldía (órgano también competente para el inicio del procedimiento) según lo dispuesto en el artículo 21.1 n) de la LBRL.

⁷ **Regula este artículo regula la posibilidad de terminar anticipadamente el procedimiento sancionador por el reconocimiento de la responsabilidad del presunto infractor; estableciéndose, además, en su punto 3, la posibilidad de aplicar las reducciones en él previstas, siempre y cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, quedando condicionadas al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.**

días⁸ dictará resolución en la que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 88, 89 y 90 de la LEPAC, se fijarán de forma motivada **los hechos que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, se determinará la infracción que constituyan, la persona o personas responsables y la sanción que se proponga, la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que resulten fundamentos básicos de la decisión, así como las medidas provisionales que, en su caso, se hubieran adoptado**⁹.

La resolución adoptada **se notificará a los interesados**, con indicación de los recursos que quepan contra la misma, el órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.

En la resolución que ponga fin al procedimiento podrán adoptarse las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia, en tanto no adquiera la ejecutividad prevista en el artículo 90.3 de la LEPAC¹⁰, pudiendo consistir aquéllas en el mantenimiento de las medidas provisionales adoptadas en su caso.

► **Plazo de resolución del procedimiento.**

El procedimiento deberá resolverse **en el plazo máximo de treinta días, a contar desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada del procedimiento**¹¹. En consecuencia, será este el plazo máximo para resolver y de caducidad del procedimiento.

En Salamanca a 12 de noviembre de 2020

El Secretario-Interventor del Servicio
Jurídico de Asistencia a Municipios

Francisco Sánchez Moretón.

⁸ El incumplimiento de este plazo no constituye más que una irregularidad no invalidante (artículo 48.3 de la LEPAC), ello sin perjuicio de que finalmente transcurra el plazo de caducidad de un mes, que después se dirá.

⁹ No obstante, cuando la instrucción concluya la inexistencia de infracción o responsabilidad y no se haga uso de la facultad prevista en el artículo 89.1 de la LEPAC, la propuesta declarará esa circunstancia.

¹⁰ Conforme señala el artículo 98.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos salvo que se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición.

¹¹ Según establece el artículo 96.6 de la LEPAC.