



**Excmo. Ayuntamiento de Palencia**  
**Ilmo. Sr. Alcalde**  
**Plaza Mayor, 1**  
**34071 PALENCIA**

**Asunto: Procedimiento sancionador por falta de respeto y consideración a agentes de la Policía Local**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **972/2022**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era la sanción impuesta por esa Entidad local a D. XXX, por importe de 400,00 euros, en aplicación de lo establecido en el artículo 37.4 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

Según manifestaciones del autor de la queja, se considera *“excesiva la calificación de los hechos (...), que podrían ser objeto de una amonestación verbal pero no constitutivos de una falta administrativa”*, por lo que basándose en lo anterior, muestra su disconformidad con la sanción impuesta.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

En atención a dicha petición de información se remitió informe en el cual se hacía constar lo siguiente:

*“Que por parte del departamento de Tráfico se ha abierto procedimiento sancionador contra D. XXX, por faltas de respeto y consideración cuyo destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad en el ejercicio de sus funciones, denuncia realizada el 20/06/2021 a las 19:30 horas en la C/. XXX por los agentes de la Policía Local de Palencia nº XXX y XXX.*



*El expediente de referencia se ha tramitado de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo de protección de la seguridad ciudadana (BOE del 31-03-15), así como lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

*Se remite copia íntegra del expediente sancionador tramitado, ordenado cronológicamente con un índice y debidamente numerado y foliado tal y como solicita en su escrito”.*

A la vista de lo informado y acreditado en el expediente, procedemos a formular las siguientes consideraciones para fundamentar jurídicamente el contenido de la presente Resolución, partiendo de los antecedentes que a continuación se resumen:

1º.- El día 20 de junio de 2021, por agentes de la Policía Local de ese Ayuntamiento se procede a denunciar a D. XXX por *“falta de respeto a los agentes de la autoridad”*.

2º.- La Sra. Concejala de Organización y Personal, por Decreto nº XXX, adoptó el acuerdo de iniciar un procedimiento sancionador contra el Sr. XXX, por los hechos descritos en la denuncia, para determinar su responsabilidad y la sanción que corresponda, conforme a lo que resulte de la instrucción, indicando que los *«Hechos denunciados que pueden ser constitutivos de una falta administrativa calificada como LEVE, sin perjuicio del resultado de la instrucción del presente procedimiento, según lo establecido en el artículo 37.4 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (BOE del 31-03-15), que recoge como infracción: “Las faltas de respeto v consideración cuyo destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad, cuando estas conductas no sean constitutivas de infracción penal”, y que puede ser sancionada con multa de 100 a 600 Euros, conforme a lo establecido en el artículo 39.1 de la Ley.»*

En el mismo Decreto, más adelante, se indica que ***“El importe de la sanción asciende a multa de 400,00 euros”***.

3º.- El denunciado procede a formular alegaciones en los distintos momentos procesales en que corresponde.

4º.- El procedimiento sancionador finaliza por Decreto nº XXX, con el siguiente contenido:

*« Vistas las actuaciones practicadas en el expediente sancionador que se sigue en esta Administración contra D. XXX por infracción a lo establecido en el artículo 37.4 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (BOE del 31-03-2015); y teniendo en cuenta:*



*Que por resolución del Concejal Delegado del Área de Organización y Personal, de fecha 9 de noviembre de 2021, se acordó iniciar procedimiento sancionador a D. XXX, por “Realizando servicio de patrulla se observa a la persona filiada sin hacer uso de la mascarilla obligatoria por lo que se le indica que se ponga. Ante tal situación dicha persona reacciona con repetidos gestos ostensibles y despectivos dirigidos hacia los agentes mientras les reprocha voceando “VENGA, VENGA IR TIRANDO. IROS A HACER COSAS MÁS IMPORTANTES. QUE NO HACEIS NADA DE UTILIDAD”. Los agentes proceden a abandonar el vehículo con el fin de identificarlo, y en dicho momento el ciudadano de nuevo con voces y gestos les recrimina: “¿CÓMO HAY QUE REPETIROS LAS COSAS PARA QUE LAS ENTENDAIS?”. A continuación, a la hora de identificarlo el ciudadano indica que no porta el DNI y tras varias solicitudes por parte de los agentes facilita el número de identificación, así como el domicilio de nuevo de forma despectiva hacia los agentes como hacia la labor en general tanto de forma verbal como gestual el día 20 de Junio de 2021 a las 19:30h C/ XXX.*

*Hechos denunciados que pueden ser constitutivos de una falta administrativa, la primera calificada como LEVE sin perjuicio del resultado de la instrucción del presente procedimiento, según lo establecido en el artículo 37.4 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (BOE del 31-03-15), que recoge como infracción: “Las faltas de respeto y consideración cavo destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad, cuando estas conductas no sean constitutivas de infracción penal”.*

***La sanción a imponer para la falta calificada como LEVE, conforme a lo establecido en el artículo 39.1 de la ley, es una multa de 100 a 600 euros.***

*Que se da traslado de dicha resolución al interesado, a fin de que en el plazo de quince días, contados a partir del siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación, pueda alegar y presentar los documentos que estime oportunos para su defensa de conformidad con lo dispuesto en los artículos 53 y 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

*Que dentro del plazo establecido al efecto D. XXX, formula escrito de alegaciones en el que manifiesta que no está de acuerdo con la sanción impuesta ya que los hechos no sucedieron como los agentes han relatado.*

*Solicitado informe a los Agentes denunciantes, se ratifican en los hechos denunciados, quienes manifiestan que los hechos denunciados son ciertos «Que la persona identificada en la denuncia se encontraba sin hacer uso de la mascarilla obligatoria. A raíz de este hecho dicha persona reacciona con repetidos gestos y palabras despectivos hacia los agentes, como se describen en la denuncia. Que las alegaciones que manifiestan en el escrito no hacen referencia a este hecho concreto y para las que sí no tienen cabida, se da respuesta a ellas en el boletín de denuncia.*



*Además y en virtud del art. 52 de la LO 4/2015, de 30 de marzo de seguridad ciudadana, se obvia que las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad encargados en el ejercicio de las funciones que hubiesen presenciado los hechos previa ratificación en el caso de haber sido negados por los denunciados, constituirán base suficiente para adoptar la resolución que proceda, salvo prueba en contrario.*

*No aportándose por el denunciado ningún medio de prueba coherente y siendo sus peticiones manifiestamente improcedentes e innecesarias, además de ofensivas nuevamente hacia los agentes escribiendo palabras como que “daban miedo y asco” y “ser ignorantes e inmorales».*

*De la propuesta de resolución se da traslado a D. XXX, para que en un plazo de quince días a contar desde el siguiente a la de la recepción de la notificación, pueda formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que estime pertinentes.*

*Respecto a las alegaciones formuladas por el interesado hay que señalar que no aporta ningún dato nuevo, reiterándole el valor probatorio de las declaraciones de los agentes que se considera base suficiente para adoptar la presente resolución.*

*Visto cuanto antecede, y vistos los artículos 37.4, 39.1.b y 54 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, así como los artículos 88, 89 y 90 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, estimando haber cometido infracción leve, tipificada en la citada normativa, siendo responsable de la misma D. XXX, y a la vista la propuesta de resolución formulada por el instructor del expediente, en uso de las atribuciones delegadas por Alcaldía, mediante Decreto nº XXX, RESUELVO:*

***Imponer a D. XXX, la sanción de 400 Euros, por infracción a lo establecido en el artículo 37.4 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana”.***»

*De lo expuesto hasta ahora debemos destacar que ya en el momento de iniciar el procedimiento sancionador, antes de realizar algún acto de instrucción, la Sra. Concejala Delegada del Área Organización y Personal determinaba que “El importe de la presente sanción asciende a multa de 400 euros”.*

*Como es sabido, los mismos principios y garantías que rigen el proceso penal resultan ser aplicables, aunque con matices, al procedimiento administrativo sancionador, al compartir ambos la misma naturaleza.*

*En este sentido, se expresa nuestro Tribunal Supremo, que ya en su Sentencia 9716/1990, de 24 de diciembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), hacía referencia a esta consolidada doctrina:*



*“En primer lugar, aunque sea ya una doctrina consolidada la de este Tribunal Supremo relativa a la plena aplicación de los principios del Derecho penal al Derecho sancionatorio administrativo, tendencia hoy definitivamente consagrada en el artículo 25 de la Constitución Española (RCL 19782836 y ApNDL 1975-85, 2875), y de acuerdo con la cual es plenamente predicable en el ámbito sancionador de la Administración la necesaria concurrencia de los presupuestos de antijuridicidad, tipicidad, imputabilidad, culpabilidad y punibilidad para el legítimo ejercicio de las potestades sancionadoras administrativas...”*

La potestad sancionadora de la Administración se ajusta a una serie de principios básicos, que pueden estructurarse en dos bloques, según sean principios configuradores del régimen sancionador o principios relativos a su aplicación:

De entre los primeros se encuentran:

a) El principio de legalidad a que hace referencia el artículo 25.1 de la Constitución al señalar 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”*.

b) El principio de tipicidad, al que se refiere también, aunque de forma indirecta, el mismo precepto cuando se refiere a *“las acciones u omisiones que constituyan infracción administrativa según la legislación vigente”*.

c) El principio de prescripción, regulado en el artículo 30.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que señala que: *“Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. 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 año”*.

Entre los principios relativos a su aplicación destaca:

a) Principio de culpabilidad, introducido en nuestro ordenamiento jurídico gracias a la labor jurisprudencial del Tribunal Supremo, Sentencias de 2 y 25 de marzo de 1972, y que queda hoy recogido en el artículo 28.1 de la LRJSP, que señala: *“Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa”*.

b) Principio de non bis in idem, que supone que no se pueden imponer dos o más sanciones sobre los mismos hechos (ya sean sólo administrativas o administrativas y



penales), y que en el caso de seguir simultáneamente un procedimiento judicial penal y uno administrativo, el segundo queda suspendido hasta que recaiga resolución judicial firme en el primero, cuyo contenido, además, condiciona al segundo;

c) El principio de proporcionalidad

Este principio está previsto en el artículo 29 de la LRJSP:

*“Artículo 29 Principio de proporcionalidad*

*1. Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.*

*2. El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.*

*3. En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios:*

*a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.*

*b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.*

*c) La naturaleza de los perjuicios causados.*

*d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.*

*4. Cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en el grado inferior.*

*5. Cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida.*

*6. Será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión”.*



Es posible acercarse al mencionado precepto desde una triple perspectiva:

- De un lado, el párrafo 3º realiza la proclamación general del principio al señalar que *“En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción”*.

- Por otro lado, delimita las técnicas a seguir para lograr dicha adecuación, por lo que establece como criterios de graduación de la sanción los siguientes: el grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad; la continuidad o persistencia en la conducta infractora; la naturaleza de los perjuicios causados; y la reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.

- Finalmente, el precepto establece una *“regla de moderación parcial”*, ya que dispone que el establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

Continuando con nuestra exposición y abundando en lo dicho, el artículo 33 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, establece:

*“Artículo 33 Graduación de las sanciones*

*1. En la imposición de las sanciones por la comisión de las infracciones tipificadas en esta Ley se observará el principio de proporcionalidad, de acuerdo con lo dispuesto en los apartados siguientes.*

*2. Dentro de los límites previstos para las infracciones muy graves y graves, las multas se dividirán en tres tramos de igual extensión, correspondientes a los grados mínimo, medio y máximo, en los términos del apartado 1 del artículo 39.*

*La comisión de una infracción determinará la imposición de la multa correspondiente en grado mínimo.*

*La infracción se sancionará con multa en grado medio cuando se acredite la concurrencia, al menos, de una de las siguientes circunstancias:*

*a) La reincidencia, por la comisión en el término de dos años de más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.*



*b) La realización de los hechos interviniendo violencia, amenaza o intimidación.*

*c) La ejecución de los hechos usando cualquier tipo de prenda u objeto que cubra el rostro, impidiendo o dificultando la identificación.*

*d) Que en la comisión de la infracción se utilice a menores de edad, personas con discapacidad necesitadas de especial protección o en situación de vulnerabilidad.*

*En cada grado, para la individualización de la multa se tendrán en cuenta los siguientes criterios:*

*a) La entidad del riesgo producido para la seguridad ciudadana o la salud pública.*

*b) La cuantía del perjuicio causado.*

*c) La trascendencia del perjuicio para la prevención, mantenimiento o restablecimiento de la seguridad ciudadana.*

*d) La alteración ocasionada en el funcionamiento de los servicios públicos o en el abastecimiento a la población de bienes y servicios.*

*e) El grado de culpabilidad.*

*f) El beneficio económico obtenido como consecuencia de la comisión de la infracción.*

*g) La capacidad económica del infractor.*

*Las infracciones sólo se sancionarán con multa en grado máximo cuando los hechos revistan especial gravedad y así se justifique teniendo en cuenta el número y la entidad de las circunstancias concurrentes y los criterios previstos en este apartado.*

***3. La multa por la comisión de infracciones leves se determinará directamente atendiendo a las circunstancias y los criterios del apartado anterior”.***

Pues bien, partiendo de lo anterior, resulta claro que los principios aplicables al procedimiento penal (legalidad, antijuridicidad, tipicidad, presunción de inocencia, etc.), son igualmente extrapolables al procedimiento sancionador, pues como manifestaciones del ius puniendi estatal, comparten una misma naturaleza.

El principio de proporcionalidad ha sido glosado por la jurisprudencia en su aplicación en el ámbito del Derecho sancionador, tendiendo a adecuar la sanción al establecer su graduación concreta, en relación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción, tanto en su aspecto de antijuridicidad como de culpabilidad, ponderando en su conjunto las circunstancias objetivas y subjetivas que integran el presupuesto de hecho sancionable.



**El Tribunal Constitucional ha señalado**, en la sentencia 116/2007, de 21 de mayo, **que**, para apreciar la vulneración del principio de proporcionalidad, **debe verificarse la concurrencia constitucional de la motivación, exigible para justificar la concreción de la sanción aplicada, atendiendo las circunstancias concurrentes en el caso para efectuar la individualización de la sanción y teniendo en cuenta si resulta acorde con la gravedad de la infracción cometida.**

En este sentido, se puede traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo 5739/2003, de 25 de septiembre:

*“La potestad sancionadora no tiene carácter discrecional y esto conlleva que, cuando para una determinada infracción haya legalmente previsto un elenco de sanciones, la imposición de una más grave o elevada que la establecida con el carácter de mínima deberá ser claramente motivada mediante la consignación de las específicas razones y circunstancias en que se funda la superior malicia o desidia que se tienen en cuenta para elegir ese mayor castigo. Así lo impone la interdicción de arbitrariedad del artículo 9.3 de la Constitución y también el principio de proporcionalidad comprendido en las garantías del artículo 25 del mismo texto constitucional”.*

Por tanto, el principio de proporcionalidad implica, que al ser la actividad sancionadora de la Administración una actividad típicamente jurídica o de aplicación de las normas, los factores que han de presidir su aplicación estén en función de lo que disponga el Ordenamiento Jurídico en cada sector en particular y, muy especialmente, en las circunstancias concurrentes. Y es que, como establece la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sala de lo Contencioso-Administrativo, sede en Burgos, nº 3/2017, de 13 de enero:

*“Es en este ámbito en el que juega, precisamente, un papel extraordinariamente clarificador la motivación del concreto acto administrativo sancionador y en la medida en que la misma **habrá de definir** no sólo las circunstancias modificativas de la responsabilidad apreciadas y probadas sino, además, la **específica razón que entiende la Administración que concurre para, en los márgenes otorgados por la ley, imponer una concreta sanción**”.*

Procedimentalmente la STC 200/1997 indica que, para posibilitar el juicio de proporcionalidad, en la resolución deben figurar los datos necesarios para que el afectado y posteriormente los órganos jurisdiccionales puedan llevar a cabo el referido juicio de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, aunque no resulta exigible que en el mismo se explicitese ese triple juicio por parte de la Administración. Esto implica que el requisito de la proporcionalidad esté estrechamente relacionado con el de la motivación (STC 175/1997). De esta forma, esa valoración se descompone en tres juicios: el de idoneidad sobre la adecuación de la medida para el fin propuesto; el de necesidad o subsidiariedad sobre la posibilidad de acudir a otro recurso menos gravoso para el derecho fundamental; y el de



proporcionalidad en sentido estricto, sobre la ponderación entre los beneficios o ventajas para el interés general y los perjuicios sobre otros bienes valores en conflicto.

En virtud del principio de proporcionalidad se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. La proporcionalidad se constituye así como un principio normativo que se impone a la Administración y que delimita el ámbito de sus potestades sancionadoras.

Se exige, por tanto, que la Administración sancionadora actuante deba de motivar suficientemente las razones en base a las cuales gradúa la sanción en cuestión, explicando las circunstancias concurrentes acaecidas en el caso concreto.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

**Que por el Ayuntamiento de Palencia, en base a los argumentos expuesto en el cuerpo de este escrito, se valore revocar la sanción impuesta a D. XXX al apreciar la vulneración del principio de proporcionalidad, pues debe verificarse la concurrencia constitucional de la motivación exigible para justificar la concreción de la sanción aplicada, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso concreto para efectuar la individualización de la sanción, teniendo en cuenta que la sanción impuesta ha de ser acorde con la gravedad de la infracción cometida. Considerando especialmente que en el procedimiento sancionador tramitado, antes de ser realizado algún acto de instrucción ya había sido determinado que *“El importe de la presente sanción asciende a multa de 400 euros”*.**

**Así mismo, en caso de revocación de la sanción impuesta deberá esa Entidad local proceder a la devolución del importe correspondiente a la misma incrementada en los intereses legales que correspondan.**

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN  
Tomás Quintana López