

Cuerpo Administrativo. Turno de Promoción Interna

TEMA 5

Principios de la potestad sancionadora y del procedimiento sancionador. Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Autor: Manuel Esparza Guerrero.

Fecha actualización: mayo 2023

ÍNDICE

RESUMEN.....	2
OBJETIVOS.	2
1. PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA Y DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.....	3
1.1. Introducción.	3
1.2. Concepto de Potestad Sancionadora.....	3
1.3. Normativa reguladora.....	4
1.4. Los Principios de la Potestad Sancionadora.	6
1.4.1. Principio de Legalidad.	6
1.4.2. Principio de Tipicidad.....	7
1.4.3. Principio de Irretroactividad.	8
1.4.4. Principio de Responsabilidad.....	9
1.4.5. Principio de Proporcionalidad.	11
1.4.6. Principio de Prescripción.	13
1.4.7. Concurrencia de Sanciones: Principio “non bis in ídem”.	14
1.5. Los Principios del Procedimiento Sancionador.....	15
1.5.1. Regulación jurídica del Procedimiento Sancionador.	15
1.5.2. Exigencia de procedimiento.....	15
1.5.3. Garantías del procedimiento: Derechos del interesado en el procedimiento de naturaleza sancionadora. Principio de audiencia y defensa. Principio de presunción de inocencia.	16
1.5.4. Especialidades en los procedimientos de naturaleza sancionadora.....	17
1.5.5. Especialidades en el inicio de los procedimientos sancionadores.....	18
1.5.6. Especialidades en la prueba de los procedimientos sancionadores.....	19
1.5.7. Especialidades en la finalización de los procedimientos sancionadores.	20
1.5.8. Especialidades de la resolución en los procedimientos sancionadores.....	21
2. RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	23
2.1. La responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas.....	23
2.2. La responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones públicas.	25
BIBLIOGRAFÍA.....	26



RESUMEN.

En el presente tema vamos a conocer los principios que articulan la potestad sancionadora, entendida como aquella que permite a la Administración Pública imponer sanciones cuando se ha producido una infracción administrativa, así como los principios, reglas y garantías que rigen el procedimiento administrativo sancionador, a través del cual se ejercita la potestad sancionadora.

Igualmente vamos a conocer el régimen de responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas, mediante el cual la Administración que ha indemnizado al particular exigirá de oficio a las autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad que proceda cuando han actuado por dolo, o culpa o negligencia graves, así como el régimen de la responsabilidad penal de este personal, que no es otro que el previsto en la legislación penal.

OBJETIVOS.

1. Determinar el marco jurídico que obliga a la Administración Pública a la hora de ejercer su potestad sancionadora.
2. Reconocer los principios aplicables a la potestad sancionadora y su transcendencia.
3. Conocer los trámites y garantías del procedimiento administrativo en el que se imponen las sanciones administrativas.

1. PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA Y DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.

1.1. Introducción.

La Administración Pública está dotada por el ordenamiento jurídico de poderes jurídicos que la habilitan para desarrollar las actuaciones precisas, que inciden en la esfera de los administrados, a fin de satisfacer el interés general.

Estos poderes jurídicos reciben el nombre de potestades administrativas, y se conceden para fines específicos previstos en el ordenamiento jurídico. Por ejemplo la potestad expropiatoria que permite a la Administración Pública privar a un particular de sus bienes y derechos patrimoniales, ejercida para construir una nueva carretera, satisfaciendo así el interés público relativo al ejercicio de la libertad de movimiento de los ciudadanos dentro del territorio nacional.

El ejercicio que haga la Administración Pública de estas potestades, que se le han concedido por el ordenamiento jurídico, ha de estar siempre enmarcado en el respeto al principio de legalidad. Podemos decir que la concesión de estos poderes representa la supremacía administrativa sobre los particulares que se justifica por razón del interés general.

Es consustancial a estas potestades administrativas la necesaria regulación previa de las mismas, su generalidad y abstracción, su vinculación al interés público, la obligatoriedad de su ejercicio, así como el carácter indisponible e irrenunciable de las mismas.

Su ejercicio está destinado a satisfacer un fin público objetivo, no para satisfacer un concreto interés del funcionario u órgano que ejerce la potestad administrativa.

1.2. Concepto de Potestad Sancionadora.

Entre las potestades administrativas con que cuenta la Administración Pública está la potestad sancionadora. Esto es, la Administración Pública tiene atribuida por las leyes la competencia para imponer determinadas sanciones cuando se ha producido una infracción administrativa.

En palabras de Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández (Curso de Derecho Administrativo II) por sanción entendemos aquí un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal, que consiste en privarle de un bien o de un derecho, generalmente en la imposición de una obligación de pago de una multa.

La potestad sancionadora de la Administración es una manifestación del denominado *ius puniendi* (derecho a castigar) del Estado, como también lo es la imposición de penas por parte de los Tribunales penales cuando se cometen delitos.

La Constitución española ha legitimado en su artículo 25 la existencia de este poder represivo en manos de la Administración, al establecer el principio de legalidad en materia punitiva refiriéndose tanto a la penal como a la administrativa, así como en su artículo 45.3, cuando, en referencia a la protección del medio ambiente, cita a las sanciones penales “o, en su caso, administrativas”.

1.3. Normativa reguladora.

A la hora de estudiar el régimen jurídico de la potestad sancionadora ha de tenerse en cuenta no solo los preceptos constitucionales sino también los artículos 25 a 31 contenidos en el Capítulo III del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante Ley 40/2015).

La nueva Ley 40/2015, como novedad, establece en el artículo 25.3 que las disposiciones relativas a los Principios de la potestad sancionadora “*serán extensivas al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto al personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo.*”.

Aunque se sigue excluyendo de la aplicación de la referida normativa el ejercicio por las Administraciones Públicas de la potestad sancionadora “*respecto de quienes estén vinculados a ellas por relaciones reguladas por la legislación de contratos del sector público o por la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas.*”.

Antes de entrar en el estudio pormenorizado de los principios rectores de la potestad sancionadora ejercida por parte de la Administración Pública, conviene hacer una caracterización general del marco jurídico al que ha de atenerse la Administración en la imposición de las sanciones administrativas.

Este marco general viene constituido por cuatro pilares, que a continuación se enuncian:



También es conveniente hacer una referencia a que los principios jurídicos aplicables a la potestad sancionadora ejercida por la Administración Pública son los mismos que rigen en el orden penal para la imposición de las penas, y así lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional y ordinaria.

Ahora bien la aplicación de los principios penales a la potestad sancionadora de la Administración no es automática, sino que se produce con algunos matices y modulaciones. La aplicación de las garantías penales al procedimiento administrativo de imposición de sanciones sólo es posible en la medida que las mismas resulten compatibles con su naturaleza.

Esta consideración sobre los principios penales se funda en que el artículo 25 de la Constitución española regula conjuntamente las penas y las sanciones administrativas. Así dispone 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.*" Por tanto ambos sistemas resultan equiparados a los efectos de aplicar los principios básicos de legalidad, tipicidad e irretroactividad, que a continuación veremos.

1.4. Los Principios de la Potestad Sancionadora.

Los principios aplicables de la potestad sancionadora son los siguientes:

Principio de Legalidad.

Principio de Tipicidad.

Principio de Irretroactividad.

Principio de Responsabilidad.

Principio de Proporcionalidad.

Principio de Prescripción.

Principio "Non bis in ídem".

1.4.1. Principio de Legalidad.

Como ya hemos indicado, el artículo 25 de la Constitución española formula el principio de legalidad aplicable tanto a las penas como a las sanciones administrativas: nadie podrá ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente.

La Ley 40/2015, en su artículo 25, recoge expresamente el principio de legalidad en los siguientes términos:

“La potestad sancionadora de las Administraciones públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, ...y de acuerdo con lo establecido en esta Ley y en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, cuando se trate de Entidades Locales, de conformidad con lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril.”

Por tanto se establece una exigencia de reserva absoluta de ley que en el orden de las sanciones administrativas, en cuanto a la regulación de las infracciones y sanciones administrativas, se traduce por la necesidad de una cobertura de la potestad sancionadora en una norma de rango legal.

Esta cobertura legal significa que por la ley formal basta una descripción genérica de las

infracciones administrativas, así como de las sanciones, siendo posible una pormenorización de las mismas mediante los reglamentos administrativos.

En este sentido la Ley 40/2015, establece en su artículo 27.3 que *“Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.”*. Por supuesto sin que ese desarrollo constituya nuevas infracciones o sanciones, ni altere la naturaleza o límites de las que la Ley contempla.

Se establece así una relación de estrecha colaboración y subordinación del reglamento, a modo de complemento indispensable sólo a los efectos de especificación o graduación de las infracciones y sanciones diseñadas por la ley. En ningún caso puede un reglamento emanado de la Administración establecer infracciones o sanciones nuevas.

Por otra parte el principio de legalidad en este ámbito sancionatorio, en los términos que hemos visto, puede cumplimentarse tanto por ley estatal como por ley autonómica respecto a las materias sobre las que tenga competencia.

Las exigencias del principio de legalidad alcanzan también a la competencia en el ejercicio de la potestad sancionadora, que corresponde, como no podía ser de otro modo, *“a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario”* (art. 25.2 Ley 40/2015).

1.4.2. Principio de Tipicidad.

La Constitución española no solo formula el principio de legalidad en el artículo 25, sino que también contiene, en ese mismo artículo, el principio de tipicidad. La tipicidad hace referencia a la descripción de la conducta ilícita que ha de figurar en la ley. Está este principio, por tanto, entrelazado con el principio capital de legalidad.

Y así lo establece el artículo 27.1 de la Ley 40/2015 al disponer que: *“Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley”*.

No obstante se deja a salvo lo dispuesto para la Administración local en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril. De manera que los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en

las correspondientes ordenanzas, conforme a los criterios que recoge la propia Ley 7/1985.

La tipicidad también opera respecto a las sanciones, por ello establece el mismo artículo citado que: *“Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.”*

La tipicidad remite a la necesidad de predeterminación normativa, es decir, de una descripción legal, de las conductas ilícitas y de las correspondientes sanciones, y ello se logra con normas jurídicas que nos permitan predecir con gran certeza las conductas que constituyen infracción administrativa y las sanciones aplicables a las mismas.

Estas normas definidoras de las infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica, esto es, no podrán aplicarse a casos no comprendidos en ellas aunque exista identidad de razón.

También remite este principio a la consideración de que las normas tipificadoras de las infracciones y reguladoras de las sanciones han de tener rango legal, es decir, que haya una previa y cierta ley, dejando a salvo lo establecido para la Administración Local.

Respecto a este principio podemos aplicar igualmente lo establecido en el artículo 27.3 (*“Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes”*).

El reglamento aparece como complemento indispensable en la descripción de las conductas, siempre dentro del respeto al principio de tipicidad.

Este principio impide utilizar formulas tipificadoras vagas o de una gran amplitud o indeterminación que permitan al órgano sancionador actuar con excesivo arbitrio. Las conductas sancionables deben estar exactamente delimitadas y descritas, lo que también aporta un valor de seguridad jurídica: que los ciudadanos puedan predecir las consecuencias de sus actos.

1.4.3. Principio de Irretroactividad.

A este principio también alude el artículo 25 de la Constitución española: *“nadie podrá*

ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa” y lo contempla el artículo 26 de la Ley 40/2015: “Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa.”

Irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables,

- que no pueden aplicarse a hechos ocurridos antes de su entrada en vigor.

Retroactividad de las disposiciones sancionadoras,

- *en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición.*

Este principio presenta dos aspectos:

Se admite la aplicación retroactiva de las normas sancionadoras a hechos anteriores cuando favorecen al infractor, por ejemplo sancionando con una cuantía menor a la que estaba fijada en la norma cuando se cometieron los hechos sancionables, incluso cuando ya la sanción ha sido impuesta, pero no cumplida, antes de la entrada en vigor de la norma que la fija en cuantía inferior.

1.4.4. Principio de Responsabilidad.

Este principio nos remite al aspecto subjetivo de la conducta constitutiva de infracción, al exigir aquellos elementos subjetivos que fundamentan un juicio de reprochabilidad o de culpabilidad sobre el responsable de la conducta.

Es requisito esencial, y así lo viene recogiendo la jurisprudencia, que concurra el elemento subjetivo de la culpabilidad, sea a título de dolo (intencionalidad) o de culpa entendida como negligencia (imprudencia).

Así se recoge, como novedad, en el artículo 28.1 de la Ley 40/2015 al referirse de manera expresa a la voluntariedad o a la intencionalidad del responsable de los hechos

constitutivos de la infracción, utilizando para ello los términos dolo y a la culpa:

“Solo 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.”

Lo que no cabe, ni es admisible, es sancionar sin que concurra en el infractor ninguna culpabilidad, por simple responsabilidad objetiva, por ello aun en el caso de simple inobservancia debe concurrir un elemento de culpabilidad y reproche.

La nueva Ley 40/2015 ha introducido otra novedad respecto a este principio cardinal del derecho sancionador administrativo como es que también podrán ser sancionados los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, siempre que una Ley les haya reconocido capacidad de obrar.

Otra cuestión que debemos tratar en el ámbito de este principio es el del carácter personal de la sanción. Así la regla general es que la sanción sólo debe recaer sobre el autor de la conducta sancionable, aunque esta regla tiene excepciones en concretos ámbitos del derecho administrativo. Así nada impide, siempre que haya una previsión legal, que se considere responsable de la infracción no al autor material de la misma, sino a un tercero como único responsable. Este es el caso contemplado en el artículo 82 del Real Decreto Legislativo 6/2015: *“La responsabilidad por las infracciones a lo dispuesto en esta ley recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción. No obstante: a) El conductor de cualquier vehículo para el que se exija el uso de casco por conductor y pasajero será responsable por la no utilización del casco de protección por el pasajero, así como por transportar pasajeros que no cuenten con la edad mínima exigida.”*

Específicamente establece el artículo 28.3 de la Ley 40/2015 que *“cuando el cumplimiento de una obligación establecida por una norma con rango de Ley corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan.”*

Igualmente la responsabilidad derivada de la infracción administrativa puede extenderse a aquellas personas que deben garantizar que otros no van a cometer las infracciones.

Por ello el artículo 28.4 de la Ley 40/2015 dispone que *“Las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores podrán tipificar como infracción el incumplimiento de la obligación de prevenir la comisión de infracciones administrativas por quienes se hallen sujetos a una relación de dependencia o vinculación. Asimismo, podrán prever los supuestos en que determinadas personas responderán del pago de las sanciones pecuniarias impuestas a quienes de ellos dependan o estén vinculadas.”*

Este es el caso de infracciones de tráfico cometidas por un menor de edad donde responden solidariamente con el menor de la multa impuesta sus padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, ya que incumplen la obligación impuesta a éstos que conlleva un deber de prevenir la infracción administrativa que se impute a los menores.

Junto a la responsabilidad administrativa personal que se concreta en la sanción, existe una responsabilidad civil reparadora e indemnizatoria.

Así la el artículo 28.2 de la Ley 40/2015 establece que: *“Las responsabilidades administrativas que se deriven de la comisión de una infracción serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados”* (así ocurre en el ámbito urbanístico).

En este caso la reparación y la indemnización son determinadas por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora. De no satisfacerse la indemnización en el plazo que al efecto se determine en función de su cuantía, se procederá al apremio sobre el patrimonio.

1.4.5. Principio de Proporcionalidad.

Este principio se expresa en varios ámbitos del derecho sancionador.

En primer lugar, en la determinación de la cuantía de las sanciones pecuniarias. Así la sanción ha de fijarse atendiendo a la entidad o gravedad de la infracción cometida. Se expresa así una proporcionalidad entre los hechos constitutivos de la infracción y la responsabilidad que se ha de exigir por los mismos.

En segundo lugar, en la imposición de sanciones al determinar la sanción aplicada en función de las circunstancias objetivas y subjetivas que concurren en el hecho concreto, por ello se establecen unos criterios de graduación de la sanción a imponer.

Estos criterios, que recoge el artículo 29.3 de la Ley 40/2015 (grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad, la continuidad o persistencia en la conducta infractora, naturaleza de los perjuicios causados y 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), permiten adecuar la concreta sanción que se impone a la gravedad del hecho cometido.

La Ley 40/2015 recoge este principio de proporcionalidad en los siguientes términos: Art. 29.3: *“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 infracción.”*

Una primera precisión de esa proporcionalidad la encontramos en el artículo 29.1 de la Ley 40/2015 cuando establece respecto de cualquier sanción, pecuniaria o no, que *“en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad”*. En este sentido podemos afirmar que privar de libertad por la comisión de una mera infracción administrativa es desproporcionado.

Otra precisión de este principio la encontramos en la regla del artículo 29.2 de la misma ley que dispone que: *“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”*. Se trata de evitar las llamadas sanciones rentables, aquellas en que la multa es inferior al beneficio obtenido por infringir la norma, amoldando la cuantía de la sanción al beneficio derivado de la comisión de la infracción.

El artículo 29.4 de la Ley 40/2015 permite, como regla para encontrar la proporcionalidad en el caso concreto, que el órgano competente para resolver pueda imponer la sanción en el grado inferior para así encontrar justificadamente la debida adecuación entre la sanción y la gravedad del hecho y las circunstancias concurrentes.

Otras reglas a tener en cuenta para evitar sanciones desproporcionadas son las contenidas en el artículo 29.5: *“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.”*, y en el artículo 29.6: *“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.”

1.4.6. Principio de Prescripción.

Este principio remite a la extinción de las infracciones y sanciones administrativas por el mero transcurso del tiempo. Estamos ante una manifestación del principio más general de la seguridad jurídica.

La Ley 40/2015 regula esta institución jurídica en su artículo 30 al disponer que “*Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan*”.

Por tanto habrá que acudir a la concreta ley sectorial para determinar el tiempo de prescripción de las correspondientes infracciones y sanciones. Si estas leyes no fijan plazos de prescripción entonces debemos considerar los que con carácter general establece la Ley 40/2015:

Infracción muy grave	• Prescribe a los 3 años.
Infracción grave	• Prescribe a los 2 años.
Infracción leve	• Prescribe a los 6 meses.
Sanción por faltas muy graves	• Prescribe a los 3 años.
Sanción por faltas graves	• Prescribe a los 2 años.
Sanción por faltas leves	• Prescribe al año.

En cuanto al cómputo de los plazos, el artículo 32.2 establece que la prescripción de las infracciones se inicia desde el día en que la infracción se hubiera cometido. Si se trata de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora.

Ese cómputo se interrumpe por la iniciación del procedimiento sancionador, siempre y cuando ese inicio lo conozca el interesado. Pero si el expediente sancionador estuviera

paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable, entonces se reinicia el plazo de prescripción.

En el caso de las sanciones, el plazo de prescripción, conforme al artículo 32.3, empieza a contarse 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. Este cómputo se interrumpe por la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución. Pero si el procedimiento se paraliza durante más de un mes por causa no imputable al infractor, entonces vuelve a transcurrir el plazo de prescripción.

En el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución del recurso.

1.4.7. **Concurrencia de Sanciones: Principio “non bis in ídem”.**

El principio general del Derecho conocido como “*non bis in ídem*” supone que no recaiga duplicidad de sanciones, administrativa y penal, en los casos en que se aprecie la existencia de identidad de sujeto, hecho y fundamento.

Este principio está formulado por la Ley 40/2015 en su artículo 31, que dispone que: “*No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.*”

El citado artículo establece en su apartado 2 una regla, que más bien está relacionada con el principio de proporcionalidad, a tener en cuenta en el caso de que la Unión Europea hubiera impuesto una sanción por los mismos hechos, y siempre que no concurra la identidad de sujeto y fundamento. En este supuesto dispone el apartado citado que el órgano competente para resolver deberá tenerla en cuenta a efectos de graduar la que, en su caso, deba imponer, pudiendo minorarla, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción.

De este principio también se desprende que las autoridades administrativas no pueden sancionar unos hechos que un Tribunal penal haya declarado inexistentes o no probados. Se establece así una preferencia por la Jurisdicción penal como veremos más adelante (art. 77.4: Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas...)

1.5. Los Principios del Procedimiento Sancionador.

1.5.1. Regulación jurídica del Procedimiento Sancionador.

Los principios anteriormente estudiados se refieren al ejercicio de la potestad sancionadora que está en manos de la Administración, procede ahora estudiar cuáles son los principios, reglas y garantías que atañen al procedimiento administrativo en el que se sustancia esa potestad sancionadora, entendido como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración cuando ejerce la potestad sancionadora.

El procedimiento administrativo garantiza el adecuado equilibrio entre la necesaria eficacia de la actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los derechos de los ciudadanos frente a la misma. Este doble juego da lugar a, por una parte, determinadas reglas que afectan a la actuación de la Administración en el procedimiento y, por otra parte, al catálogo de derechos que se atribuye a los presuntos responsables.

El detalle de los trámites que se han de seguir en un procedimiento administrativo sancionador, con carácter general, se regulan actualmente en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ahora bien, la Ley 39/2015 no regula un específico procedimiento sancionador, sino que a la vez que va regulando los distintos trámites e instituciones del Procedimiento Administrativo Común establece concretas especialidades relativas a los procedimientos de naturaleza sancionadora.

En este apartado veremos pues esas especialidades que en definitiva vienen a expresar algunos principios tradicionales que articulan el procedimiento administrativo sancionador.

1.5.2. Exigencia de procedimiento.

Recordemos el artículo 25 de la Ley 40/2015 que condiciona el ejercicio de la potestad sancionadora no solo a la cobertura de una norma con rango legal, sino también a la aplicación del procedimiento previsto:

“La potestad sancionadora de las Administraciones públicas se ejercerá..., con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio...”.

También el artículo 63.2 de la Ley 39/2015, dedicado a las especialidades en el inicio de los procedimientos de naturaleza sancionadora, señala de manera contundente que: *“En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el oportuno procedimiento”*. Se excluye así la imposición de sanciones sin que haya precedido la tramitación del procedimiento pertinentes denominadas sanciones de plano.

Cabe destacar en el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora, que conforme al artículo 96.5 de la Ley 39/2015, *“se podrá adoptar la tramitación simplificada del procedimiento cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve,”* sin que quepa la oposición expresa por parte del interesado.

Esta tramitación simplificada se funda en la existencia de razones de interés público o por falta de complejidad del procedimiento. La resolución será en un plazo de 30 días desde el siguiente a que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada.

La garantía de existencia de un procedimiento no es más que una especificación de la exigencia general, recogida en el art. 105 de la Constitución, que recae sobre la Administración Pública de actuar, de producir actos administrativos, siguiendo un procedimiento.

1.5.3. Garantías del procedimiento: Derechos del interesado en el procedimiento de naturaleza sancionadora. Principio de audiencia y defensa. Principio de presunción de inocencia.

Además de los derechos previstos con carácter general para los interesados en un procedimiento administrativo, expresados en el artículo 53.1 de la Ley 39/2015, en el caso de procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora, dispone el artículo 53.2 de la Ley 39/2015: *“los presuntos responsables tendrán los siguientes derechos:*

A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudiera imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.

A la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

Con el reconocimiento de estos derechos se trata de trasladar a este ámbito sancionador administrativo las garantías que se reconocen al inculpado en un proceso penal, por ello se le garantiza al presunto responsable la posibilidad de conocer la acusación, alegar contra ella y proponer las pruebas de descargo que considere en su defensa.

Los derechos vistos constituyen el denominado principio de audiencia y defensa orientado a evitar la indefensión, prohibida por el artículo 24 de la Constitución, y el principio de presunción de inocencia.

Este último principio conlleva que la imposición de una sanción ha de fundarse en una actividad probatoria de cargo legítima, que corresponde a quien acusa, la Administración, sin que el presunto responsable esté obligado a probar su propia inocencia.

Se desprende de este principio que nadie puede ser sancionado sin pruebas que fundamenten su responsabilidad.

1.5.4. **Especialidades en los procedimientos de naturaleza sancionadora.**

La Ley 39/2015 recoge a lo largo de su articulado una serie de reglas procedimentales que constituyen especialidades del procedimiento administrativo común, en las distintas fases en que se ordena éste, y por esta razón vamos a tratarlas aquí de manera conjunta.

1.5.5. Especialidades en el inicio de los procedimientos sancionadores.

Según el artículo 63.1: *“Los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos.*

Se considerará que un órgano es competente para iniciar el procedimiento cuando así lo determinen las normas reguladoras del mismo.”

Se trata de uno de los principios de derecho penal que resultan de aplicación al procedimiento administrativo sancionador, condensado en la formula “derecho a un juez imparcial”. Principio que ha de estar presente a la hora de construir y regular los procedimientos sancionadores y al establecer la organización administrativa para que haya una verdadera separación entre ambas fases procedimentales.

Conforme al artículo 63.3: *“No se podrá iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo.”*

En cuanto al acuerdo de iniciación dispone el artículo 64 que: *”1. El acuerdo de iniciación se comunicará al instructor del procedimiento, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, y se notificará a los interesados, entendiéndose en todo caso por tal al inculpado.*

Asimismo, la incoación se comunicará al denunciante cuando las normas reguladoras del procedimiento así lo prevean.

El contenido mínimo del acuerdo de iniciación será el establecido en el artículo 64.2:

“a) Identificación de la persona o personas presuntamente responsables.

b) Los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción.

c) Identificación del instructor y, en su caso, Secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos.

d) Órgano competente para la resolución del procedimiento 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.

e) Medidas de carácter provisional que se hayan acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, sin perjuicio de las que se puedan adoptar durante el mismo de conformidad con el artículo 56.

f) Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, 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.

3. Excepcionalmente, cuando en el momento de dictar el acuerdo de iniciación no existan elementos suficientes para la calificación inicial de los hechos que motivan la incoación del procedimiento, la citada calificación podrá realizarse en una fase posterior mediante la elaboración de un Pliego de cargos, que deberá ser notificado a los interesados.”.

1.5.6. Especialidades en la prueba de los procedimientos sancionadores.

A los procedimientos de carácter sancionador se les aplican todas las disposiciones que sobre los medios, periodo y práctica de prueba se aplican, con carácter general, a los procedimientos administrativos.

La presunción de inocencia solo puede ser destruida por las pruebas de cargo que se practiquen con todos los requisitos legales.

Además con carácter especial se establece en el artículo 77.4 que: *“En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien.”*

Esta regla de vinculación a los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes es corolario de la preferencia de la jurisdicción penal y de lo establecido respecto a la concurrencia de sanciones.

1.5.7. Especialidades en la finalización de los procedimientos sancionadores.

En cuanto a la terminación en los procedimientos sancionadores establece el artículo 85 que:

“1. Iniciado un procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda.

2. Cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se ha justificado la improcedencia de la segunda, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implicará la terminación del procedimiento, salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción.

3. En ambos casos, cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20% sobre el importe de la sanción propuesta, siendo éstos acumulables entre sí. Las citadas reducciones, deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.

El porcentaje de reducción previsto en este apartado podrá ser incrementado reglamentariamente.”

La propuesta de resolución en los procedimientos de carácter sancionador se regula en el artículo 89:

“ 1. El órgano instructor resolverá la finalización del procedimiento, con archivo de las actuaciones, sin que sea necesaria la formulación de la propuesta de resolución, cuando en la instrucción del procedimiento se ponga de manifiesto que concurre alguna de las siguientes circunstancias:

- a) La inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción.*
- b) Cuando los hechos no resulten acreditados.*
- c) Cuando los hechos probados no constituyan, de modo manifiesto, infracción*

administrativa.

d) *Cuando no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o bien aparezcan exentos de responsabilidad.*

e) *Cuando se concluyera, en cualquier momento, que ha prescrito la infracción.*

2. En el caso de procedimientos de carácter sancionador, una vez concluida la instrucción del procedimiento, el órgano instructor formulará una propuesta de resolución que deberá ser notificada a los interesados. La propuesta de resolución deberá indicar la puesta de manifiesto del procedimiento y el plazo para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes.

3. En la propuesta de resolución se fijarán de forma motivada los hechos que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, se determinará la infracción que, en su caso, aquéllos constituyan, la persona o personas responsables y la sanción que se proponga, la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, así como las medidas provisionales que, en su caso, se hubieran adoptado”.

Cuando la instrucción concluya la inexistencia de infracción o responsabilidad y no se haga uso de la facultad prevista en el apartado primero-archivo de las actuaciones sin que se formule propuesta-, la propuesta declarará esa circunstancia.”.

1.5.8. Especialidades de la resolución en los procedimientos sancionadores.

El artículo 90 de la Ley 39/2015 establece las especialidades de la resolución de los procedimientos sancionadores en los siguientes términos:

“En los casos de procedimientos de carácter sancionador..., la resolución incluirá la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, fijarán los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen, o bien la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad.

2. En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica. No obstante, cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción o la

sanción revisten mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculcado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes en el plazo de quince días”.

Se formula aquí una regla de congruencia que debe existir entre la resolución y los hechos determinados y notificados al presunto infractor.

El artículo 90 regula otros aspectos de la resolución sancionadora:

“3. La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.

Cuando la resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa. Dicha suspensión cautelar finalizará cuando:

a) Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto el recurso contencioso-administrativo.

b) Habiendo el interesado interpuesto el recurso contencioso-administrativo:

1º No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada.

2º El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella.

4. Cuando las conductas sancionadas hubieran causado daños o perjuicios a las Administraciones y la cuantía destinada a indemnizar estos daños no hubiera quedado determinada en el expediente, se fijará mediante un procedimiento complementario, cuya resolución será inmediatamente ejecutiva. Este procedimiento será susceptible de terminación convencional, pero ni ésta ni la aceptación por el infractor de la resolución que pudiera recaer implicarán el reconocimiento voluntario de su responsabilidad. La resolución del procedimiento pondrá fin a la vía administrativa.”.

2. RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

2.1. La responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas.

Dentro del ámbito de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, establecida como una garantía del ciudadano, se regula el régimen de responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de aquellas.

La Ley 40/2015 establece en el artículo 36 el régimen jurídico de esta responsabilidad patrimonial, tanto desde la vertiente de la Administración Pública como desde la de los funcionarios públicos.

Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufra en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

Cuando los daños y perjuicios son causados por la actividad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas la responsabilidad patrimonial se hace efectiva, no reclamando la indemnización al funcionario sino que *“los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio”* (art. 36 Ley 40/2015).

Para el perjudicado siempre aparece y se relaciona con la Administración responsable, pero cuando la causa deriva de una falta del funcionario, se abre una segunda fase en la que intervienen la Administración que indemnizó al particular y el funcionario responsable.

En este caso, la Administración que ha indemnizado al lesionado “*exigirá de oficio en vía administrativa de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubiera incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del correspondiente procedimiento*” (art. 36.2 Ley 40/2015).

Se trata de una acción de reembolso para reintegrarse de la indemnización satisfecha por la Administración a los terceros perjudicados.

La Ley 40/2015 condiciona la exigencia de responsabilidad al personal a su servicio y, en su caso, la cuantificación a la ponderación, entre otros, de los siguientes criterios:

“el resultado dañoso producido, el grado de culpabilidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas y su relación con la producción del resultado dañoso”.

También procede la exigencia por la Administración pública de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios causados en sus bienes o derechos por las autoridades y personal a su servicio cuando hubiera concurrido dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del correspondiente procedimiento (art. 36.3 Ley 40/2015).

Conforme al artículo 36.4 de la Ley 40/2015, el procedimiento para la exigencia de la responsabilidad al que se refieren el artículo 36, “*se sustanciará conforme a lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y se iniciará por acuerdo del órgano competente que se notificará a los interesados y que constará, al menos, de los siguientes trámites:*



La resolución declaratoria de responsabilidad pondrá fin a la vía administrativa.

Por supuesto que la exigencia de esta responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas no excluye la posibilidad de responsabilidad penal si los hechos fueran constitutivos de delito. En este sentido el artículo 36.6 de la Ley 40/2015 dispone que *“Lo dispuesto en los apartados anteriores –se refiere a la exigencia de responsabilidad patrimonial-, se entenderá sin perjuicio de pasar, si procede, el tanto de culpa a los Tribunales competentes.”*.

2.2. La responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones públicas.

Ley 40/2015 establece en su artículo 37 dos reglas respecto a esta responsabilidad:

“1. La responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas, así como la responsabilidad civil derivada del delito se exigirá de acuerdo con lo previsto en la legislación correspondiente.”

“2. La exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial.”.

BIBLIOGRAFÍA.

LEGISLACIÓN ESTATAL

1. España. Constitución española de 27 de diciembre de 1978.
Cita en texto: Constitución española.
2. España. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, 2 de octubre de 2015, núm. 236, pp. 89343-89410.
Cita en texto: Ley 39/2015.
3. España. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 2 de octubre de 2015, núm. 236, pp. 89411-89530.
Cita en texto: Ley 40/2015.

DOCTRINA.

Curso de Derecho Administrativo II, de Eduardo García de Enterría y Tomas-Ramón Fernández, edit. Cívitas.2015.