



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

Principios de la potestad sancionadora y diferencias entre el procedimiento administrativo común y el sancionador.

Autores:

Eugenio Carrizo Antorán
Carlos Martínez Salvador

Tutor:

Carmen Samper

Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo, Universidad de Zaragoza.

Año 2023

1 INTRODUCCIÓN AL TRABAJO FIN DE GRADO:

1.1 CUESTIÓN OBJETO DEL TRABAJO:

El presente trabajo tiene como objeto, el estudio de los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas junto con las diferencias procedimentales existentes entre el procedimiento administrativo común y el sancionador. De esta manera, comparando y estudiando la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, hemos analizado las cuestiones planteadas, tomando en considerado tanto la doctrina como la jurisprudencia de las mismas.

1.2 ELECCIÓN DEL TEMA:

En el momento en el que tuvimos que elegir el tema para nuestro trabajo de fin de grado, consideramos desarrollar el mismo sobre cualquier tema de Derecho Administrativo, por un doble motivo: El primero de ellos, es que ambos estamos preparándonos unas oposiciones y consideramos que podría ser bastante útil de cara a la preparación de las mismas, el conocimiento y el estudio de los temas desde un punto más doctrinal.

En segundo lugar, la asignatura de Derecho Administrativo ha sido la que más nos ha gustado y llamado la atención a lo largo de los cuatro años del Grado.

Por último, nos gustaría destacar, que la realización del trabajo ha supuesto un desafío personal muy importante para nosotros, ya que hemos debido comprender e interrelacionar las materias no solo desde un punto de vista del Derecho Positivo, sino que hemos debido tener en cuenta diversa doctrina y jurisprudencia.

1.3 METODOLOGÍA PARA LA REALIZACIÓN DEL TRABAJO FIN DE GRADO

El estudio y desarrollo del trabajo, ha necesitado una labor previa de recopilación de información y consulta de textos legales, en torno a la Principios de la Potestad Sancionadora y las diferencias procedimentales. Como se puede apreciar, es una materia de gran complejidad y en constante evolución.

El objetivo que buscamos fue el de comprender mejor el Derecho Administrativo desde un punto de vista teórico, para así, interrelacionar las diferentes partes del mismo. La reflexión que nos planteamos fue analítica, intentando entender las disposiciones normativas, pero a su vez, adaptándolas al objeto de nuestro estudio.

De esta manera, consideramos pertinente empezar nuestro trabajo contextualizando lo que es el derecho administrativo y su evolución, a lo largo de la historia. Posteriormente, haremos una breve alusión al derecho sancionador, para posteriormente, entender el concepto de procedimiento administrativo común y sus diferencias con el sancionador.

Hemos considerado oportuno comenzar el trabajo de fin grado, contextualizando el Derecho Administrativo, haciendo especial alusión a las leyes 39 y 40 de 2015. En este sentido, hemos pretendido conocer las circunstancias que condujeron a la creación de las mismas. Las leyes 39 y 40 de 2015 entraron en vigor en el año 2016, es por esto, que aún hemos podido encontrar numerosa jurisprudencia, que hace referencia a la anterior regulación.

No obstante, hemos podido encontrar en el repositorio digital de la Universidad, gran cantidad de información que nos ha servido de gran utilidad, a la hora de realizar el trabajo.

1.4 RESUMEN:

La Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas es aquella que permite a cualquier Administración Pública imponer sanciones cuando se ha producido una infracción administrativa, así como determinar las reglas y garantías que rigen el procedimiento administrativo sancionador, a través del cual se ejercita la potestad sancionadora. De ahí la importancia, de conocer los principios en los que se sustentan estas potestades y prerrogativas que nos afectan diariamente.

Profundizando, en el estudio de las leyes 39 y 40 de 2015, nos parece relevante, observar la nueva regulación de la Administración Pública, acaecida tras la aprobación de las mismas. El primer bloque pretende detallar el concepto de Derecho Administrativo y su origen.

El segundo bloque nos permitirá conocer de manera más pormenorizada, las reglas de actuación de las Administraciones Públicas y las principales diferencias existentes entre el procedimiento administrativo común y el sancionador.

Finalmente, el tercer bloque contiene las conclusiones finales del trabajo, junto con la biografía consultada para la realización del mismo y los anexos que recogen la normativa consultada.

Términos claves: *Procedimiento Administrativo, Procedimiento común, Administración, Principios, Sancionador.*

ABSTRACT

The Sanctioning Power of Public Administrations is the one that allows any Public Administration to impose sanctions when an administrative offense has occurred, as well as the rules and guarantees that govern the administrative sanctioning procedure, through which the sanctioning power is exercised. Hence the importance of knowing the principles on which these powers and prerogatives that affect us daily are based. Deepening, in the study of laws 39 and 40 of 2015, it seems relevant to us, to observe the new administrative structuring that occurred after their approval. The first block aims to detail the concept of Administrative Law and its origin.

The second block will allow us to know in a more detailed way, the rules of action of the Public Administrations and the main differences between the common administrative procedure and the sanctioning one.

Finally, the third block contains the final conclusions of the work, along with the biography consulted for its completion and the annexes that include the regulations consulted.

Keywords: *Administrative Procedure, Administration, Principles, Sanctioning, Common procedure.*

Índice:

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | introducción al trabajo de fin de grado..... | 3 |
| 1.1 | Cuestión objeto del trabajo..... | 3 |
| 1.2 | Elección del tema | 3 |
| 1.3 | Metodología | 3 |
| 1.4 | Resumen..... | 4 |
| 2 | Concepto de Derecho Administrativo | 8 |
| 2.1 | Desarrollo del Derecho Administrativo en España | 8 |
| 2.2 | Concepto de Derecho Administrativo Sancionador | 11 |
| 2.3 | Principios de la Potestad Sancionadora | 12 |
| 2.3.1 | Principio de legalidad | 13 |
| 2.3.2 | Principio de tipicidad..... | 15 |
| 2.3.3 | Principio de irretroactividad | 15 |
| 2.3.4 | Principio de responsabilidad | 16 |
| 2.3.5 | Principio de proporcionalidad..... | 16 |
| 2.3.6 | Principio non bis idem..... | 16 |
| 2.4 | Principios del Proc. Administrativo Común..... | 17 |
| 2.4.1 | Carácter contradictorio | 17 |
| 2.4.2 | Principio de igualdad..... | 17 |
| 2.4.3 | Principio antiformalista | 18 |
| 2.4.4 | Principio de economía procesal | 18 |
| 2.4.5 | Principio in dubio pro actione | 18 |
| 2.4.6 | Principio de gratuidad | 19 |
| 2.4.7 | Principio de transparencia | 19 |
| 3 | Diferencias entre el Procedimiento Administrativo y sancionador | 19 |
| 3.1 | Fines del Procedimiento | 20 |
| 3.2 | Sujetos del Procedimiento | 20 |
| 3.3 | Regulación y fases | 22 |
| 3.4 | Especialidades | 28 |
| 4 | Conclusiones..... | 29 |
| 5 | Bibliografía | 30 |

ABREVIATURAS:

- AAPP: Administraciones Públicas.
- CE: Constitución Española.
- CCAA: Comunidades Autónomas.
- CORA: Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.
- LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.
- STS: Sentencia del Tribunal Supremo.
- LEC: Ley de Enjuiciamiento Civil.
- LRJPAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
- LBPA: Ley de Bases del Procedimiento Administrativo de 1889.
- LPA: Ley del Procedimiento Administrativo de 1958.

2. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO:

El Derecho Administrativo es el conjunto de normas legales, doctrina y técnicas que regulan la actividad de la Administración Pública en cuanto se relaciona con los administrados o en cuanto los órganos de aquella se relacionan entre sí con motivo de la función administrativa, primando el interés público sobre el particular.

ZANOBINI¹ define el Derecho Administrativo “como aquella parte del Derecho público que tiene por objeto la organización, los medios y las formas de la actividad de las administraciones públicas y las consiguientes relaciones jurídicas entre aquéllas y otros sujetos”. Es por esto, que los poderes públicos deben contar con mecanismos y fórmulas que permitan responder y anticiparse a cualquier tipo de actuación que pudiera llegar a incumplir cualquier tipo de disposición normativa.

En vista de lo anterior, es fundamental conocer qué es la Administración Pública. La Administración Pública, son las diferentes organizaciones por la que se permite la relación permanente de esta con los ciudadanos. La existencia de estas entidades públicas es imprescindible para poder hablar de una relación jurídico-administrativa.

De todo lo anterior apreciamos, que las relaciones jurídicas en las que interviene la Administración en asuntos de su competencia, se han de regir por las normas del Derecho Administrativo. Es por esto, que la principal diferencia del Derecho Administrativo radica en la nota de preeminencia que favorece a la Administración Pública, situándola en un nivel superior al administrado en cuanto aquélla realiza actividades de interés general.

2.1 DESARROLLO HISTÓRICO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA.

El origen del Derecho Administrativo se encuentra fuertemente ligado con los postulados liberales y con la separación de poderes, proclamada por la Revolución Francesa de 1789. En efecto, la Revolución Francesa fue una revolución política, social y económica, sobre la que se construyó el Estado de Derecho. Por una parte, significó el fin del estado absoluto y, por otra parte, formuló los principios de la filosofía política que permaneció como base de toda la elaboración ulterior.

De la Revolución Francesa surge y se irá desarrollando el derecho administrativo y el concepto de Administración Pública, con distintos ritmos y matices, como una construcción paralela e inseparable de la del Estado de Derecho.

En España, el punto de partida lo encontramos a mediados del Siglo XIX, siendo ²SAINZ DE ANDINO, quien emplea por primera vez la expresión ciencia de la Administración. Es a partir de la segunda mitad del Siglo XIX, cuando los juristas españoles empiezan a dar más importancia y forma al Derecho Administrativo, siendo ³ORTIZ DE ZUÑIGA, quien utiliza por primera vez la expresión de “Derecho Administrativo”.

¹ Guido Zanobini, Curso de Derecho Administrativo General, 2020.

² Sainz de Andino (1786-1863), jurista español.

³ Ortiz de Zúñiga (1806-1873), jurista español.

El origen del constitucionalismo en España, surgió con la Constitución de 1812. Este constitucionalismo se caracterizó por determinados principios revolucionarios franceses (soberanía nacional, división de poderes y principio de legalidad) y el control jurisdiccional de la Administración Pública (es decir, de sometimiento al control de los jueces), aunque sin establecer ningún modelo concreto. En la práctica, el control de la Administración Pública fue encargado a órganos administrativos, y no a jueces, ignorando el principio consagrado en la Constitución de Cádiz.

Con la Constitución de 1845, aparece el Derecho Administrativo español moderno, muy influenciado por el Derecho Administrativo francés. La mayor parte del Derecho Administrativo de esta época era reglamentario. Las principales prerrogativas, consistieron en inembargabilidad de los bienes y caudales públicos y la prohibición de ⁴interdictos contra la Administración Pública.

En 1889 se publica la Ley de Bases del Procedimiento Administrativo conocida como la ⁵“Ley Azcárate”, en honor al diputado que presentó la iniciativa. Hemos de reconocer a la LBPA el mérito de haber fijado un conjunto de normas generales, aplicables a todo procedimiento administrativo. Si atendemos un poco más a lo dispuesto en la LPBA, apreciamos como la misma estaba muy alejada de lo que podemos considerar hoy en día un procedimiento administrativo común. No se establecía una secuencia lógica de fases del procedimiento, pero sí cabía deducir un cierto orden en la tramitación de los procedimientos administrativos. Por otra parte, en aquel momento se dotaba de un poder especial a las Cortes Generales para poder garantizar una cierta homogeneidad y unidad a los procedimientos administrativos.

En 1952, se produce una reforma de las normas administrativas y una modernización de la Administración Pública. En esta época, las leyes se caracterizan por su corrección técnica, puesto que cobraba una gran importancia la doctrina. Es por esto, que el 17 de julio de 1958 se publicó la Ley del Procedimiento Administrativo, cuya exposición de motivos justificaba la aprobación de una nueva norma, al no existir una adecuada consolidación de los diferentes textos legales dictados bajo el imperio de LBPA. Tal y como se desprende de la exposición de motivos, la LPA constituye un instrumento unitario y eficaz para la satisfacción de los intereses generales, con respecto a las garantías del particular que interviene en el mismo.

Si la LBPA, logró establecer unas garantías mínimas para la tramitación de los procedimientos administrativos, la LPA tendió a la creación de un verdadero derecho administrativo unitario, para evitar una deficiente consolidación normativa.

La aprobación de la Constitución Española de 1978, supuso el reconocimiento de los derechos fundamentales para los ciudadanos, y la introducción de nuevas garantías, en relación con la actuación de la Administración Pública. El papel de la Constitución en este sentido es esencial, aunque anteriormente la jurisprudencia se había orientado a establecer estos límites.

El reconocimiento de los derechos fundamentales fue de gran relevancia para el Derecho Administrativo, por varias razones. En primer lugar, se impone la obligación a la Administración de adecuar su actuación a los mismos. Es fundamental el artículo 10.1 de la CE. Este precepto constituye un mandato de actuación de la Administración.

⁴ Un interdicto, es una acción civil sumaria que se realiza para recobrar la posesión de un bien.

⁵ Gumersindo de Azcárate, (1840-1917), jurista, historiador y catedrático español.

En segundo lugar, se matiza considerablemente la autotutela ejecutiva, gracias al reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva, prevista en el artículo 24 de la CE. La autotutela, constituye una ampliación de las posibilidades de control de la actuación de las Administraciones Públicas al margen del control judicial. Se matiza gracias al reconocimiento de la tutela cautelar, que deriva de la tutela judicial efectiva. Esto significa, que, ante la impugnación de un recurso de un particular frente a la Administración, el juez tiene la posibilidad de suspender cautelarmente ese acto hasta que se resuelva el litigio.

Por otra parte, no podemos olvidarnos de la distribución constitucional de competencias establecida en el artículo 149.1. 18º, que dispone que es competencia del Estado establecer: *“las bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, que garanticen en todo caso a los administrados un tratamiento común entre ellas; y además del procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”*. Podemos considerar, esta la primera vez que se alude en una norma a la palabra “común” para describir al procedimiento administrativo.

Posteriormente, en 1992 se aprobó la LRJPAC, cuyo principal fin atendía a la espesa regulación de las normas jurídico-administrativas, que se encontraban en numerosos textos legales. Es por esto, que la aprobación de esta ley, benefició el ⁶principio de seguridad jurídica. Desde nuestro punto de vista, la aprobación de esta Ley en el año 1992 supuso un gran avance, ya que, se ocupó de adaptar el contenido de la vieja Ley del Procedimiento de 1958, a los principios constitucionales del Estado de Derecho y al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Tras la grave crisis económica sufrida en nuestro país en el 2008, el Gobierno tomó en consideración la creación de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA)⁷, cuyo principal fin era modernizar la antigua Administración Pública tanto estructuralmente como orgánicamente.

Por ello, se aprobaron: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La exposición de motivos de La LPAC, atiende a una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos y de eficacia de la actuación administrativa. Por otra parte, la LRJSP se configura como un elemento necesario para articular un derecho administrativo *“sistemático, coherente y ordenado”*. En el capítulo III se configuran los principios de la Potestad Sancionadora, que desarrollaremos más adelante.

2.2 CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

El Derecho Administrativo Sancionador, responde a la necesidad de contar con diversos mecanismos e instrumentos que permitan responder a las desviaciones de conducta, que se produzcan. Se puede definir a la potestad sancionadora como, aquella cuya competencia ha sido determinada previamente mediante una ley, que puede derivar, en una sanción administrativa al producirse una determinada infracción.

⁶ Principio de Seguridad Jurídica proporciona garantías, sobre las actuaciones de los poderes públicos y frente a las normas aplicables en una época determinada.

⁷ CORA (Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas), creada en el año 2012, con el objetivo de convertir las AAPP en un factor de competitividad de la economía española.

Los poderes públicos que le son otorgados a la Administración reciben el título de potestades administrativas. Todas y cada una de las potestades, deben estar subordinadas al principio de legalidad de nuestro ordenamiento jurídico.

Para poder imponer sanciones administrativas, se debe hacer uso del ius puniendi del Estado. Para ejercer esta potestad, la Administración requiere de la tipificación legal de las infracciones y de los ilícitos administrativos. En el ius puniendi del Estado, participará la potestad sancionadora de la Administración además del Derecho penal, todo ello unido al conjunto de garantías y valores constitucionales aplicables, obliga a que se expandan tales garantías del Derecho penal al Derecho Administrativo Sancionador, preservando las diferencias naturales de uno y otro procedimiento.

Citando al profesor Sánchez Morón (SÁNCHEZ MORÓN, 2016), ⁸“El legislador ha de perseguir mediante la facultad otorgada a la Administración de imponer sanciones para quien vulnere la legalidad administrativa, garantizar la observancia de la misma y de las limitaciones y deberes que se impongan a los ciudadanos por las normas jurídicas o través de actos administrativos de obligado cumplimiento”.

De esta manera, el objetivo del procedimiento sancionador se basa en la búsqueda del equilibrio derivado de la protección de los derechos e intereses públicos y la garantía de los derechos del presunto infractor.

Podemos comprobar también, que la potestad sancionadora de la Administración viene determinada en la propia Constitución en su sección derechos fundamentales y libertades públicas (sección 1ª del Capítulo II del Título I). En la misma, encontramos los principios básicos del Derecho Administrativo sancionador en los artículos 25.1 y 24.2. El artículo 24.1 recoge que, *“Asimismo, todos tienen derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público con dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia”*. Este artículo, establece las bases del posterior desarrollo normativo en la materia y constituye una garantía frente a la indefensión.

Por otra parte, el artículo 25.1 de la CE, dispone que: *“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito o falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”*. Esta disposición establece el principio de legalidad penal, que afecta de igual condición al Derecho Administrativo Sancionador.

Finalmente, la CE establece la competencia de las CCAA para poder regular las especialidades derivadas de su organización propia, pero también, tal y como se ha señalado la jurisprudencia constitucional, no es posible disociar la norma sustantiva de la norma del procedimiento, por lo tanto, ha de ser posible que las CCAA dicten normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su derecho sustantivo. Debemos tener en cuenta, que la regulación de los procedimientos propios de las CCAA habrán de respetar siempre las reglas marcadas por el Estado.

⁸ SÁNCHEZ MORÓN. M. Derecho Administrativo. Parte general. Tecnos. 2021.

En definitiva, la nota característica del procedimiento sancionador consiste en la búsqueda del equilibrio entre la protección de los intereses del conjunto de la sociedad y la garantía de los derechos al presunto infractor.

2.3 PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA

PRINCIPIO DE LEGALIDAD:

Dispone el artículo 25 de la Ley 40/2015, que la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida en una norma con rango de ley. Este primer precepto, está ligado al principio ⁹*“nullum crimen nulla poena sine lege”*.

En cuanto, a las competencias, estas quedan delimitadas en el apartado dos del artículo anterior que dispone que *“el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario”*, Esto no obstará que se puede delegar la potestad sancionadora en determinadas ocasiones.

En este sentido, el principio guarda una estrecha relación con el artículo 25 de la CE, que dispone *“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”*. Esta previsión mencionada constituye tal y como ha manifestado el TC en numerosas ocasiones, una garantía material y formal, sin poder olvidar también que se trata de un derecho fundamental.

El artículo 27.1 de la Ley 40/2015 dispone: *“Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Las infracciones administrativas se clasifican por la Ley en leves, graves y muy graves”*. Es necesario pues, que la Ley determine en cierta manera qué situaciones son susceptibles de ser consideradas como infracciones administrativas.

GARCÍA DE ENTERRÍA Y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, hacen una revisión de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, concretamente de la Sentencia 42/1987, de 7 de abril que dispone: *«nadie puede ser condenado o sancionado por acciones y omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento»*. El derecho fundamental proclamado en el artículo 25 de la CE, comprende una doble garantía. La primera se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas. La segunda, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas, por cuanto, el término *“legislación vigente”* contenido en el artículo 25. 1 de la CE es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora.

Para concluir, la Ley 39/2015, reguladora del Procedimiento Administrativo Común en su artículo 128. 1 y 2, dispone que: *“Los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.”* Por lo tanto, debemos entender que es necesaria una reserva de ley para su regulación.

⁹ *“nullum crimen nulla poena sine lege”*, significa que no puede existir ningún delito sin una ley previa.

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.

PRINCIPIO DE TIPICIDAD

(GARCÍA DE ENTERRÍA & RAMÓN FERNÁNDEZ) definen al principio de tipicidad “*como la descripción legal que adquiere una determinada conducta específica, que individualizada acarreará una sanción administrativa*”. Es necesario, que la presunta conducta o acción constitutiva de la infracción administrativa esté delimitada en la ley, entroncando así con el principio de seguridad jurídica; es decir, el conjunto de la ciudadanía debe conocer las consecuencias que pueden tener sus acciones en relación con el conjunto de la sociedad.

Podemos considerar el principio de tipicidad como una vertiente del principio de legalidad, que se enlaza directamente con el artículo 9.3 de la Constitución.

El artículo 27 de la LRJSP, entiende el principio de tipicidad como la predeterminación normativa de las conductas constitutivas de infracciones administrativas y la determinación de las sanciones aplicables.

Una característica definitoria de este principio es la taxatividad de las normas. Esto implica una lista de supuestos tasados por los que se podrá tipificar como infracción una conducta determinada. Estaríamos ante un “*numerus clausus*”, que no admite supuestos diferenciados, aunque sí admite graduaciones e intencionalidad de la presunta lesión causada. No obstante, para que esta tipificación sea correcta, se requiere determinar igualmente las causas de exclusión de la responsabilidad.

El Tribunal Constitucional, ha mantenido que la reserva de ley, solo tiene una eficacia limitada en el ámbito de las sanciones administrativas por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, al carácter en cierto modo de la potestad reglamentaria en dicho ámbito y a otras consideraciones de prudencia y oportunidad (SSTC 77/1983, de 3 de octubre y 133/1999, de 15 de julio).

La LRJSP, ha incorporado una reserva de ley, y para ciertos supuestos el principio de cobertura legal, permitiendo la colaboración reglamentaria en la creación de infracciones y sanciones en el supuesto de las corporaciones locales, tal y como se determina en el artículo 27.1.

En todo caso, debemos entender que el principio de tipicidad prohíbe la aplicación analógica de las normas sancionadoras administrativas, aplicándose en el caso de que reúnan todos los requisitos y elementos contemplados por aquella norma específica.

Debemos destacar, la distinción de la doctrina penalista entre analogía in ¹⁰bonam partem y analogía in ¹¹malem partem, en el campo del Derecho Administrativo Sancionador. La jurisprudencia da pie para aplicar

¹⁰ Analogía in bonam partem, es un medio para crear supra legalmente causas de justificación, causas de exculpación y atenuantes a favor del reo.

¹¹ Analogía in malam partem, es la aplicación de una norma contraria al reo, por lo que es ilícito el calificar un delito o aplicar una pena mediante analogía.

la analogía favorable, de manera que sólo resulta impedida la aplicación analógica in peius de las disposiciones represivas (SSTC 182/1990, de 15 de noviembre).

PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD

La irretroactividad, puede ser definida como la imposibilidad de extender los efectos derivados de una ley a las relaciones jurídicas existentes antes de su entrada en vigor. Es por esto, que la irretroactividad, tiene como propósito dar estabilidad al ordenamiento jurídico y contribuir en el establecimiento de la seguridad jurídica.

El principio de irretroactividad se proclama en el artículo 9.3 de la CE: *“La constitución garantiza, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.”* En relación con lo anterior, el artículo 26 de la LRJSP, establece que: *“serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa”*. Por lo tanto, las normas que tengan naturaleza sancionadora, no favorable o restrictiva de derechos individuales no pueden tener efectos retroactivos.

Nos gustaría destacar que, la retroactividad de la norma favorable no permite, la revisión de las sanciones firmes que hayan sido ejecutadas. No obstante, en las SSTS de 23 y 30 de enero de 2013, se ha determinado que, si puede aplicarse, para aquellas sentencias que hayan sido dictadas pero que aún no son firmes, por haber sido recurridas.

Es por esto, que la irretroactividad permite eliminar la incertidumbre, que daría lugar a una posible variación de la legislación sobre hechos anteriores que no pueden modificarse.

PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD

Este principio se encuentra recogido en el artículo 28 de la LRJSP que dispone: *“sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativas 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”*.

La Ley 40/2015, ha introducido una novedad, ya que, 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.

Es importante destacar, que la condición de sancionados, la adquirirán tanto las personas físicas como las jurídicas que hayan resultado responsables, de la realización los hechos que hayan podido constituir las infracciones administrativas.

Como novedad, la LRJSP introduce que la responsabilidad se asume a título de dolo o culpa.

Por último, en determinados supuestos tasados, se exigirá al infractor o infractores la reposición de la situación alterada a su estado original pudiendo exigirse además una indemnización por los daños y perjuicios.

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

El artículo 10.2 de la CE, dispone: “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

Por otra parte, este principio se encuentra regulado también en la Ley 39/2015 que dispone que: “en virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para cubrir la necesidad establecida en la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los interesados”, según el artículo 129 de la LPAC. Por lo tanto, el principio de proporcionalidad tiene como función ajustar las sanciones administrativas a la infracción cometida.

Atendiendo a la distinción realizada por DE FUENTES, este principio produce dos tipos de efectos: en el ámbito administrativo y en el ámbito legislativo. Por una parte, en el ámbito legislativo este principio es una garantía por parte del legislador a la hora de establecer, el grado de intencionalidad de la infracción administrativa. Por otra parte, en el ámbito administrativo, este principio se puede apreciar una vez que se ha instruido el correspondiente expediente administrativo sancionador, previa valoración de las infracciones y sanciones cometidas. En este caso, será la Administración la que deberá actuar con proporcionalidad a la hora de imponer las sanciones.

PRINCIPIO NON BIS ÍDEM

Este principio establece que nadie podrá ser condenado dos veces por la misma acción. La regulación de las sanciones administrativas, es a día de hoy, bastante defectuosa y como consecuencia de ello es frecuente que una determinada conducta este tipificada, en varios textos legales.

En el artículo 31 de la Ley 40/2015, se establece 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”. Es por esto, que es imprescindible que se dé la triple identidad para aplicar el principio. Por lo tanto, un sujeto no podrá ser sancionado dos veces por la comisión de los mismos hechos.

Si la infracción fuese constitutiva de falta o delito y debiera incoarse un procedimiento penal, el procedimiento administrativo no iniciaría o suspenderá, en tanto se haya resuelto el primero.

Excepcionalmente, cabe la doble sanción penal y administrativa del hecho, cuando además de su carácter penal, la potestad sancionadora de la Administración se funda en lo que se conoce como relación de supremacía especial o estatutaria (es decir, principalmente sanciones disciplinarias a funcionarios), ya que entonces el mismo hecho se contempla desde una óptica distinta (pena y suspensión o separación del servicio).

Parada Vázquez afirma que “las autoridades administrativas no podrán sancionar unos hechos que el Tribunal de lo penal haya declarado inexistentes o no probados, pero no observa que se admita la hipótesis inversa”, es decir, los supuestos en los que se fijen unos hechos sancionables por un acto administrativo. Se establece así, una clara preferencia por la jurisdicción penal, de lo que podemos extraer del artículo 77.4 “*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”.

Es por esto, que, si una sentencia penal ha sido condenatoria, se excluye la ulterior posibilidad de cualquier procedimiento administrativo sancionador. No obstante, podría eximirse de la exclusión, si concurren dos requisitos: el primero, es que la doble sanción se encuentra expresamente prevista en la Ley y, el segundo, que la suma de las dos sanciones no vulnere el principio de proporcionalidad.

Los principios anteriormente expuestos, se refieren exclusivamente al ejercicio de la potestad sancionadora que está en manos de la Administración. A los anteriores principios recogidos en la LRJSP, vamos a proceder a comentar los principios generales del procedimiento administrativo común.

2.4 PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

CARÁCTER CONTRADICTORIO

Este principio entronca directamente con el art 24 de la CE, anteriormente comentado, en el que se garantizan los derechos de defensa, que debemos entender también referidos al procedimiento administrativo. Es por esto, que se debe garantizar, una adecuada confrontación de los diversos intereses en juego, antes de dictar resolución definitiva. Por otra parte, la Administración debe comunicar la tramitación del procedimiento, a todos aquellos que sin haberlo iniciado ostenten derechos que pudieran verse afectados por la resolución que en el mismo se adopte, según el artículo 8 de la LPAC.

En este sentido, el Tribunal Supremo lo define como la posibilidad de hacer valer dentro del procedimiento, los distintos intereses en juego, así como, en segundo término, que esos intereses puedan ser adecuadamente confrontados por sus respectivos titulares antes de adoptarse la resolución definitiva.

PRINCIPIO DE IGUALDAD

La Administración debe tratar a todos los ciudadanos por igual. La aplicación del citado principio se recoge en la obligación que pesa sobre los órganos y organismos administrativos, recogida en el artículo 71 de la LPAC, que señala que *“en el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza”*, deber que solo se puede excepcionar por resolución motivada del titular del órgano administrativo.

PRINCIPIO ANTIFORMALISTA

Aunque es de vital importancia de los procedimientos para legitimar las actuaciones administrativas y conseguir seguridad jurídica, el Derecho Administrativo se caracteriza por no ser excesivamente riguroso a la hora de exigir un estricto cumplimiento de los diferentes trámites, siempre que se hayan observado los trámites esenciales dentro del procedimiento. Así el artículo 22 de la LPAC, admite la suspensión del transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento o el artículo 48 de la LPAC que establece, que los defectos formales no producen el efecto de anulabilidad de las actuaciones administrativas salvo que *“se carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados”*.

PRINCIPIO DE ECONOMÍA PROCESAL

Este principio se le debe imponer a la Administración a la hora de realizar cualquiera de sus actuaciones, obligándole a realizar en un solo acto todos aquellos trámites que, por su naturaleza, admitan una impulsión simultánea y no sea obligado su cumplimiento sucesivo. En este sentido, el artículo 72 de la LPAC obliga a acordar en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo y no sea necesario su cumplimiento sucesivo. El artículo 53 de la misma, permite la acumulación de varios expedientes cuando se dé entre ellos una íntima conexión o guarden identidad sustancial.

PRINCIPIO “IN DUBIO PRO ACTIONE”

Se debe garantizar que cuando cualquier tipo de decisión sobre cualquier tipo de criterio interpretable, se deberán aplicar, en caso de duda, las normas más favorables que ayuden a la posterior continuación del procedimiento hasta su conclusión.

De esta manera, se busca proteger y garantizar uno de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución. Concretamente el artículo 24, que reconoce el derecho de acceso a la tutela judicial efectiva.

Nos gustaría destacar, la Sentencia del Tribunal Supremo nº 581/2021, que nos recuerda que *“el mayor alcance que el Tribunal otorga al principio pro actione en los supuestos de acceso a la jurisdicción, que obliga a los órganos judiciales a aplicar las normas que regulan los requisitos y presupuestos procesales teniendo siempre presente el fin perseguido por el legislador al establecerlos, evitando cualquier exceso formalista que los convierta en obstáculos procesales impositivos del acceso a la jurisdicción que garantiza el art. 24 CE, aunque ello no implica necesariamente la selección forzosa de la solución más favorable a la admisión de la demanda de entre todas las posibles, ni puede conducir a que se prescindiera de los requisitos establecidos por las leyes que ordena el proceso en garantía de los derechos de todas las partes”*.

PRINCIPIO DE GRATUIDAD

Aunque no queda recogido expresamente en la LPAC, si atendemos lo dispuesto en el artículo 81.3 y 4 de la anterior redacción de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el procedimiento debe ser gratuito para los interesados, quienes podrán intervenir en el mismo sin la asistencia y representación de abogado o procurador.

PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

Este principio se desarrollará con claridad y con la posibilidad del acceso permanente por parte del interesado. Puesto de manifiesto, lo dispuesto en el artículo 53 de la LPAC, los interesados tienen derecho a identificar a las autoridades y personal, bajo cuya responsabilidad se tramitan los expedientes, así como a

obtener copias de los documentos que obren en los procedimientos donde ostenten la condición de interesado. Es por esto, que, en cualquier momento del mismo los interesados tienen derecho a conocer el estado de la tramitación del procedimiento. De esta forma, y con anterioridad al trámite de audiencia los interesados podrán formular alegaciones y aportar los documentos que estimen pertinentes.

A continuación, vamos a detallar las diferencias más importantes del procedimiento administrativo común y el sancionador.

3. DIFERENCIAS ENTRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL SANCIONADOR

El procedimiento administrativo y los trámites relativos al mismo se regulan en la Ley 39/2015. Por una parte, la exposición de motivos de la LPC de 1958, definió el procedimiento administrativo como “el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin”. En este sentido, consideramos el procedimiento administrativo como el cauce formal de la serie de actos mediante el cual se realizan, acciones administrativas que poseen efectos jurídicos sobre terceros.

El procedimiento, constituye una serie de actuaciones sucesivas, configurándose como algo dinámico que se divide en diversos pasos o fases. Dicho procedimiento ha de materializarse preceptivamente en un acto administrativo, constituyendo la expresión de la decisión administrativa. La forma normal de terminación del procedimiento es la resolución. En este sentido, la LPAC obliga a la Administración a resolver expresamente, en todos los procedimientos, independientemente de su forma de iniciación. Y, además, en la resolución deberá decidir todas las cuestiones que hayan sido planteadas, así como aquellas que se deriven de aquellas, según el artículo 88.1. No podemos olvidarnos, que todo proceso debe estar siempre amparado en la persecución de un fin público.

Debemos tener en cuenta que la citada Ley no regula un procedimiento administrativo sancionador, sino que, establece concretas especialidades relativas a los procedimientos de naturaleza sancionadora.

La obligatoriedad de que la Administración siga su cauce determinado para formar sus manifestaciones de voluntad obedece a dos ideas que ponen significativamente de manifiesto, la doble finalidad del procedimiento administrativo. Así, se entiende que el establecimiento de unos trámites que necesariamente habrán de ser observados cuando la Administración actúe, en especial para relacionarse con los ciudadanos, constituye un medio para defender la seguridad de éstos, al mismo tiempo que se constituye como un requisito necesario para conseguir la efectiva realización de los fines públicos propuestos.

Por lo tanto, el procedimiento administrativo es, en definitiva, la forma en que han de realizarse los actos administrativos que deberán ajustarse a la forma legalmente establecida. Como consecuencia directa de los distintos trámites realizados se forma un expediente, en el cual figuran los diferentes documentos generados, que actualmente se realizan por medios electrónicos. Este expediente es clave para poder llegar a la resolución final, que contendrá la decisión adoptada por la Administración.

3.1 FINES DEL PROCEDIMIENTO

El procedimiento constituye una garantía para los interesados, pues significa el sometimiento de la actividad administrativa a un cauce determinado y cierto, sin posibilidad alguna de discrecionalidad u oscuridad de ningún tipo. La actuación administrativa debe someterse a un procedimiento legalmente predeterminado, lo que supone una conquista del Estado de Derecho, y una derivación del principio de legalidad.

Por otra parte, el procedimiento posibilita además el acierto y la oportunidad de la actuación administrativa, permitiendo que la Administración tenga en cuenta todos los intereses -tanto públicos como privados- implicados en su actuación, evitando así que los empleados públicos actúen de manera arbitraria. Desde esta perspectiva funcional, el procedimiento administrativo sería una manifestación del principio de eficacia de la Administración, dado que persigue la racionalidad de la actuación administrativa. En consecuencia, el acto administrativo no puede ser producido a voluntad del titular del órgano a quién compete su emisión, obviando el respeto a un procedimiento y a las garantías constitucionales, sino que debe seguir un procedimiento determinado.

3.2 SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El procedimiento conecta los intereses de la Administración y los ciudadanos, relacionando ambos.

La Administración siempre debe aparecer como sujeto del procedimiento y personificada en el mismo. Es decir, el procedimiento se da en el seno de una Administración, independientemente del ámbito de actuación que tenga la misma.

Los ciudadanos necesitan tener la consideración de interesados para poder intervenir en el procedimiento administrativo. La condición de interesados se adquiere por la suma de las siguientes características:

En primer lugar, los interesados deben gozar de capacidad jurídica, es decir, no cabe iniciar el procedimiento por un grupo de ciudadanos no personificados. En segundo lugar, los interesados deben contar con capacidad de obrar. Tendrán capacidad de obrar, además de las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles, los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquéllos de sus intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela, excepto los menores incapacitados según lo dispuesto en el artículo 3 de la LPAC. Por último, se debe contar con legitimación. Es necesario que los participantes gocen de legitimidad para participar en el mismo. No cualquier persona puede ser parte de un procedimiento, sino que es necesario reunir capacidad y legitimación.

Normalmente se necesita de una cualificación personal para intervenir en el procedimiento administrativo, es ésta la que termina por completar la condición de interesado.

Los interesados activamente, son aquéllos que lo promueven como titulares de derechos o de intereses legítimos, individuales o colectivos. Por otra parte, los interesados pasivamente son aquellos que, sin haber iniciado el procedimiento, ostentan derechos que pueden resultar directamente afectados por la decisión que en el mismo se adopte. Es por esto, que si durante la instrucción del procedimiento, la Administración advierte de su existencia, deberá comunicarle que dicho procedimiento está en curso.

También son interesados pasivos aquellas personas cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan verse afectados por la resolución y se personen en el procedimiento mientras no haya una resolución

definitiva. A diferencia del supuesto anterior, es necesario que se personen en el procedimiento. Por otra parte, las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.

El artículo 35 de la LPAC, establece qué actos deben ser motivados con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho. Es por esto, que debemos hacer una distinción entre los derechos subjetivos (sus titulares son aquellos que los obtienen a consecuencia de una norma o un acto en ella basado que directamente va destinado a proteger o crear una situación jurídica que les beneficia) y los intereses legítimos (sus titulares son aquellos que los obtienen de una norma dirigida al interés general, pero de la que indirectamente se derivan ventajas o beneficios para el particular). Por ejemplo, en una convocatoria de oposiciones, los opositores no tienen derecho a obtener plaza, pero si tienen interés en que la oposición se celebre respetando el principio de legalidad. Por el contrario, el que aprueba la plaza ofertada, ostentará un derecho subjetivo a adquirir la condición de funcionario de carrera.

Cabe destacar que no es necesario que en el procedimiento administrativo se actúe por medio de abogado, procurador o representante. Se permite potestativamente que se nombre un representante quien, con arreglo a la Ley, puede ser cualquier persona con capacidad obrar.

3.3 REGULACIÓN Y FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

Tal y como dispone la LPAC, los procedimientos pueden iniciarse de oficio o a solicitud de la persona interesada. En determinadas ocasiones, la decisión de incoar el procedimiento corresponde solo a la Administración, como en el caso, de una convocatoria de oposiciones. Otras veces, es necesario la solicitud previa por parte del interesado. Esto ocurre, cuando un interesado pretende el reconocimiento de un derecho que le afecta, tal como la obtención de una beca de estudio.

INICIACIÓN

Si el procedimiento se inicia de oficio, corresponde según lo dispuesto en el artículo 58 de la LPAC, al órgano titular de la competencia sobre la materia de la que se trate, pudiendo tener su origen en la propia iniciativa del órgano, mediante orden del superior jerárquico, a petición razonada de otro órgano o mediante la denuncia de un particular. La denuncia no se puede considerar iniciación a instancia de parte, pues el denunciante solamente facilita la información al órgano competente, quien en última instancia decidirá sobre la apertura del procedimiento. La denuncia cobra especial relevancia en los procedimientos sancionadores, tal y como posteriormente veremos.

El procedimiento ha de iniciarse con la emisión del acuerdo de iniciación, que se deberá notificar a los interesados. Según el artículo 55.1 de la LPAC, con anterioridad a la incoación del procedimiento, el órgano competente puede abrir un periodo de actuaciones previas con la finalidad de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciarlo. Esto es de vital importancia en los procedimientos sancionadores, ya que ante la duda de los hechos que se denuncian, el órgano competente puede abrir el periodo de información al objeto de valorar si existen indicios suficientes que justifiquen la apertura del procedimiento.

El artículo 66 de la LPAC, fija el contenido mínimo que ha de tener la solicitud de iniciación de los procedimientos. Si cualquier solicitud, carece de los requisitos exigibles, la Administración requerirá al solicitante para que en el plazo de diez días la subsane. Dicho plazo podrá ampliarse hasta cinco días más, en el caso de que no se trate de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva. Si el interesado no realiza ningún tipo de subsanación, se entiende que desiste de la solicitud con los efectos que ello acarrea.

Si el interesado en virtud del artículo 14 de la LPAC, tiene obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración y realiza la presentación por cualquier otro medio, se le requerirá para que la subsane mediante la presentación electrónica. El día que la subsane, se considerara como la fecha de presentación de la solicitud.

Así mismo, aunque los interesados pueden presentar sus solicitudes de la forma que estimen conveniente, las Administraciones Públicas pueden establecer modelos de presentación masiva que permitan a los interesados presentar simultáneamente varias solicitudes y que deberán estar disponibles en las sedes electrónicas correspondientes y oficinas de asistencia en materia de registro.

En este sentido, según expone el artículo 66.4 de la LPAC, el uso de estos modelos de presentación es voluntario por parte de los interesados, quienes podrán acompañarlos de los elementos que estimen necesarios para precisar o complementar los datos del modelo. Por otra parte, según lo dispuesto en el artículo 66.6, si la Administración en un procedimiento concreto, establece modelos específicamente de presentación de solicitudes, éstos serán de uso obligado por parte de los interesados.

ORDENACIÓN

En esta fase, se refleja la importancia del principio de oficialidad, anteriormente expuesto. La LPAC dispone que se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento sucesivo.

Los trámites que deban ser cumplimentados por los interesados deberán realizarse en el plazo de diez días a partir del siguiente al de la notificación del correspondiente acto, salvo en el caso de que la norma fije un plazo distinto, según lo dispuesto en el artículo 73.1 de la LPAC.

En cualquier momento del procedimiento, cuando la Administración considere que alguno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios, lo pondrán en conocimiento de su autor, concediéndole un plazo de diez días para cumplimentarlo, según el artículo 73.2 de la LPAC.

A los interesados que no cumplan lo dispuesto anteriormente, se les podrá declarar decaídos en su derecho al trámite correspondiente. Sin embargo, se admitirá la actuación del interesado y producirá sus efectos legales, si se produjera antes o dentro del día que se notifique la resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo.

Es necesario destacar que, las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento, incluso las que se refieran a la nulidad de actuaciones, no suspenderán la tramitación del mismo, excepto la ¹²recusación.

Por lo tanto, la consecuencia del incumplimiento por parte del interesado consiste en que se le declarará decaído en su derecho a ese trámite, aunque no, del procedimiento, y en consecuencia, el procedimiento habrá finalizado.

INSTRUCCIÓN

La fase de instrucción del procedimiento está compuesta por todos los actos que se estiman necesarios para la *“determinación, comprobación y conocimiento de los hechos en virtud de los cuáles deba pronunciarse la resolución”*, según el artículo 75.1 de la LPAC.

Podemos apreciar como el fin de esta fase es, analizar y comprobar los hechos conforme a los cuáles el órgano administrativo tomará su decisión. Consideramos esta fase del procedimiento bastante flexible ya que, pueden desarrollarse cuantos trámites sean necesarios para garantizar la legalidad, igualdad y acierto de la posterior resolución administrativa.

Durante esta fase, se elabora el ¹³expediente administrativo. El expediente, debe tener formato electrónico y en él han de figurar, de forma ordenada y con índice numerado, todos los documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias generadas durante el procedimiento, además de, una copia electrónica certificada de la resolución adoptada según el artículo 70 de la LPAC. Cuando en virtud de norma, sea preciso remitir el expediente electrónico, se realizará de acuerdo con lo previsto en el ¹⁴Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Desarrollo. La autenticación del citado índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo posible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos.

A continuación, vamos a exponer el conjunto de actos de instrucción previstos en la Ley 39/2015: las alegaciones, la prueba, el trámite de información pública, el trámite de audiencia y la propuesta de resolución.

En cuanto a las alegaciones, hemos de entender que los interesados pueden formular alegaciones en defensa de sus intereses y aportar documentos u otros elementos de juicio, en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, según el artículo 76 de la LPAC.

En cuanto a la prueba, su finalidad según lo dispuesto en el artículo 77.1 de la LPAC, es la acreditación de los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento. Es por esto que cabe destacar que, tanto por parte

¹² La Recusación es la solicitud de que se aparte de la tramitación de un asunto a una autoridad o funcionario público, jurado, árbitro o perito, por existir causa legal para ello.

¹³ Expediente Administrativo: Conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

¹⁴ Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI), es un conjunto de criterios y recomendaciones que regulan la manera en la que las Administraciones Públicas deben comportarse a la hora de tratar la información para asegurar la interoperabilidad con sistemas de otras Administraciones y con los ciudadanos que hagan uso de la Administración electrónica.

de la Administración como por parte del interesado, se pueden aportar a lo largo del procedimiento cuantas pruebas se estimen pertinentes y necesarias. Por tanto, no existe un catálogo exclusivo y cerrado de medios de prueba. Hemos de destacar, que se puede presentar cualquier tipo de prueba válida en Derecho, no obstante, el instructor puede rechazar mediante resolución motivada las pruebas propuestas por el interesado que considere improcedentes o repetitivas. Ahora bien, el órgano instructor puede abrir un período específico de prueba, por un plazo que no podrá ser inferior a 10 días ni inferior a treinta, cuando el mismo no tenga por cierto los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija. Además, la valoración de la prueba, se realizará conforme a la LEC, lo que significa necesariamente, la aplicación del principio de libre apreciación de la prueba por parte del órgano que ha de tomar la decisión.

El trámite de audiencia permite que el interesado una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de dictar la resolución del procedimiento, puede examinar el contenido del expediente administrativo que se ha ido formando. Este trámite, no es preceptivo en todos los casos, ya que según el artículo 82.4 de la LPAC, puede prescindirse de él cuando no figuren el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones que las propuestas por el interesado. Por otra parte, el artículo 82.3 de la misma, señala que este trámite, tampoco será necesario cuando el interesado, antes del vencimiento de plazo, manifieste su decisión de no aportar alegaciones ni nuevos documentos o justificaciones. El artículo 83 de la LPAC, dispone en relación con el trámite de audiencia que *“Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes”*. Es un trámite muy importante, reconocido constitucionalmente en el art. 105) c; La omisión del trámite de audiencia, determina la invalidez del acto administrativo en aplicación del artículo 48 de la LPAC, mermando de manera clara las posibilidades de defensa del interesado.

TERMINACIÓN

La terminación puede producirse por varios modos, recogidos en el artículo 84 de la LPAC. La Ley no especifica cuáles son los modos normales y anormales para la terminación del procedimiento. No obstante, la doctrina ha establecido como modos “normales” de terminación del procedimiento la resolución y la terminación convencional.

En primer lugar, la resolución consiste en el pronunciamiento por parte de la Administración, sobre el objeto del procedimiento administrativo. El artículo 21.1 de la LPAC, obliga a la Administración a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.

La ley no exige una forma determinada de finalizar el procedimiento, pero sí unos requisitos y un contenido mínimo fijado en el artículo 88.3 de la LPAC. La resolución debe estar motivada en todos los supuestos previstos en el artículo 35 de la LPAC. Debe ser congruente con la solicitud del interesado, es decir, debe responder a todas las cuestiones que plantee el procedimiento y cuantas se deriven del procedimiento. Igualmente, puede decidir sobre las cuestiones conexas no planteadas por los interesados, pero, para ello, ha de ponerlo previamente en su conocimiento, a fin de que, en un plazo no superior a quince días, el interesado pueda formular las alegaciones o aportar los medios de prueba que estime pertinentes.

Es de destacar que, en los procedimientos iniciados a instancia de parte la resolución nunca puede empeorar la situación inicial de los interesados, según el artículo 88.2 de la LPAC. Definitivamente, existe la prohibición de ¹⁵reformatio in peius.

Si el órgano competente para resolver, considera que no tiene elementos de juicios necesarios para dictar su resolución, él mismo mediante acuerdo motivado, puede ordenar la realización de actuaciones complementarias. En este caso, se puede dar el caso de actuaciones previas a la resolución. Estas actuaciones se deben practicar en un plazo no superior a quince días, lo que conllevará la suspensión del plazo para resolver el procedimiento. El acuerdo que decide la ampliación del trámite de las actuaciones complementarias se debe notificar a los interesados, concediéndoles un plazo de siete días para formular las alegaciones que estimen pertinentes, según el artículo 87 de la LPAC.

La terminación convencional es la finalización del procedimiento mediante cualquier tipo de acuerdo, pacto o convenio siempre que se satisfaga en interés público y no sea contrario al ordenamiento jurídico, ni verse sobre materias que no son susceptibles de transacción. Este modo de finalización del procedimiento solo es posible, cuando su normativa específica lo permita. Si atendemos al artículo 22.1 f) de la LPAC, el período de negociación suspende obligatoriamente el plazo para resolver el procedimiento. No obstante, entendemos que existe un poco de ambigüedad a la hora de realizar estos acuerdos, pues en determinados casos, el acuerdo pone fin al procedimiento, mientras que otros, requiere de la aprobación del órgano competente.

A continuación, vamos a detallar los modos de terminación “anormal”, del procedimiento.

En primer lugar, nos encontraríamos con el desistimiento por parte del interesado. Tal y como lo define el artículo 94 de la LPAC, el desistimiento consiste en la declaración de voluntad del interesado, que expresa su deseo de abandonar la pretensión objeto del procedimiento administrativo y deberá hacerse por algún medio que permita dejar constancia. No debemos olvidar que, también es posible el desistimiento por parte de la Administración. Eso sí, debe realizarse de forma motivada y con los requisitos que marca el artículo 93 de la LPAC. Por ejemplo, la Administración inicia un procedimiento de licitación de un contrato de obras y, a causa de la crisis, abandona de su pretensión inicial en vista a que no dispone de recursos suficientes, en la correspondiente partida presupuestaria. En este caso, tanto la Administración como los interesados, podrán iniciar posteriormente un nuevo procedimiento basado en la pretensión formulada anteriormente.

En segundo lugar, la renuncia a diferencia del desistimiento, constituye el abandono del derecho mismo en el que funda su pretensión. Por lo tanto, el interesado no podrá volver a iniciar un procedimiento basado en la misma pretensión, puesto que ha renunciado al derecho que la fundamenta.

En tercer lugar, la caducidad tiene lugar tanto en los procedimientos iniciados a instancia del interesado como en los que se inician de oficio por parte del órgano competente. Los procedimientos iniciados de oficio, caducan cuando se paralizan por causa imputable directamente al interesado y, transcurren tres meses desde que la Administración le advierte sobre esta situación, requiriéndole para que subsane las deficiencias que impiden la tramitación del procedimiento. Es prescriptivo que sea la Administración quien declare la caducidad del procedimiento. Debemos tener en cuenta, que la caducidad de un determinado procedimiento

¹⁵ Reformatio in peius: prohibición de que la resolución de un procedimiento administrativo, pueda empeorar la situación inicial del recurrente.

no impide que el titular del mismo, pueda ejercitar nuevamente su derecho, siempre y cuando, éste no haya prescrito.

Por último, según el artículo 25.1 b) de la LPAC, los procedimientos iniciados de oficio han de caducar cuando tenga como objeto la emisión de actos de gravamen o desfavorables para los interesados, si no se han resuelto en los plazos establecidos para ello.

Para finalizar, la imposibilidad material de continuar el procedimiento por causas sobrevenidas, tiene lugar cuando una circunstancia acaecida con posterioridad a la incoación del procedimiento impide materialmente continuarlo.

3.4 ESPECIALIDADES DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE NATURALEZA SANCIONADORA

Podemos definir el procedimiento sancionador, como la totalidad de trámites ordenados que la Administración realiza en el ejercicio de su potestad sancionadora, con la finalidad de asegurar los derechos del acusado y el acierto de la resolución.

Además de los derechos reconocidos a los interesados en el artículo 53 de la LPAC, en los procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora los presuntos infractores tendrán derecho a ser notificados de los hechos que se les vayan a imputar, de las infracciones que tales hechos pudieran constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer. También tendrán derecho a conocer la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que le atribuya tal competencia. En este sentido, también tendrán derecho a la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se haya demostrado lo contrario.

Una peculiaridad de los estos procedimientos, es que se inician siempre de oficio por acuerdo del órgano competente. Esto, parece algo lógico, ya que nadie va a poner en conocimiento cualquier tipo de información, que pudiera afectarle personalmente. Es de destacar también, que se establecerá la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomienda a órganos distintos. Se entiende que, de esta manera, no puede existir ningún tipo de causa, que pudiera llegar a justificar, la recusación de cualquiera de los dos órganos. Esto guarda muchas similitudes con los procedimientos penales, ya que se busca una mayor garantía para con los ciudadanos.

Otra especialidad procedimental de los procedimientos sancionares, es la propuesta de resolución. La Ley solo alude a la misma, al establecer el momento límite para realizar el trámite de audiencia; de forma anterior, a la propuesta de resolución. La LPAC, en su artículo 89, dispone que: *“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, la propuesta declarará esa circunstancia.”*

La Ley, busca con esta extensa regulación garantizar el principio de seguridad jurídica, debido a las graves consecuencias que puede tener para los infractores. En consecuencia, la falta de resolución expresa en este tipo de procedimientos, produce la caducidad del mismo, según el artículo 25.1 de la LPAC. Es por esto, que la propuesta de resolución que declare la caducidad, ha de ordenar el archivo de las actuaciones.

La fase de instrucción termina cuando el órgano instructor, emite la propuesta de resolución, que eleva, junto con el expediente administrativo al órgano competente para resolver el procedimiento. Esto es de vital importancia en los procedimientos sancionadores pues, el órgano instructor y el sancionador son independientes. Esta separación, tiene una finalidad similar a la del derecho fundamental al juez no prevenido en el proceso penal, pero en el ámbito administrativo sancionador no es un derecho fundamental ni goza de la protección del recurso de amparo.

En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el oportuno procedimiento. Esto generaría indefensión, vulnerando el artículo 24 de la CE. Tampoco podrán iniciarse nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas, en las que el infractor persista de forma continuada, tal y como recoge el artículo 63.3 de la LPAC.

En este sentido, es necesario exponer la doctrina del Tribunal Supremo en relación con la imposición de sanciones superiores a las establecidas en la propuesta de resolución en un expediente sancionador. El Tribunal, expone lo siguiente: *“En un expediente disciplinario en que la propuesta de resolución anunció que la sanción a imponer era la de multa sí entra dentro de las potestades del órgano sancionador, sin necesidad de un nuevo trámite de alegaciones o de audiencia del expedientado, distinto del concedido tras la notificación de aquella propuesta, la de sustituir esa sanción por la de suspensión de funciones, siempre que su ejercicio se sustente en los mismos hechos imputados en la propuesta, en el mismo tipo de infractor en que ésta los subsumió, y, además, observe criterios de graduación establecidos en la norma aplicable y cuya toma en consideración no entre en contradicción ni con esos hechos ni con ese tipo”*.

El artículo 64 de la LPAC, detalla de manera muy exhaustiva el contenido que ha de contener el acuerdo de iniciación. Por otra parte, el artículo 77.4 de la misma, nos indica que, en los procedimientos de carácter sancionador, los hechos probados por resoluciones judiciales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien. Esto tiene que ver con la prejudicialidad penal del Derecho. Es decir, si una infracción que en principio parece sólo administrativa, acaba siendo tipificada como penal, la resolución judicial firme de la misma, condicionará el procedimiento administrativo.

Nos parece oportuno, mencionar el principio acusatorio en los procedimientos sancionadores, ya que, es doctrina asentada por el Tribunal Supremo. El Tribunal Supremo, en su STS Nº1382/2020, de 22 de octubre, analiza pormenorizadamente los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional, a la hora de trasladar este principio acusatorio a los procedimientos sancionadores.

Tras exponer que el principio acusatorio constituye una de las garantías del proceso penal, cuya protección está amparada en el artículo 24 de la CE, advierte que debe modularse su aplicación de forma gradual, cuando se trate de su aplicación en el procedimiento sancionador. Concluye el alto Tribunal, explicando que a diferencia de la transcendencia que este principio guarda en el proceso penal, en el ámbito administrativo por otra parte, no comporta que el órgano competente para resolver un expediente sancionador no pueda

imponer una sanción, modificando, para ello, la calificación jurídica efectuada por el órgano instructor, siempre que no se base en la consideración de hechos distintos de los hechos determinados en la fase de instrucción.

En consecuencia, todo lo anterior no supone un debilitamiento de las garantías del procedimiento sancionador, sino que, supone tan solo una serie de limitaciones, que debe guardar el órgano sancionador con respecto a la propuesta del instructor. Por ende, sin la previa audiencia del presunto infractor, no se puede ni alterar el relato fáctico contenido en la propuesta del instructor. Tampoco, se puede modificar la calificación jurídica de la infracción recogida en la propuesta de resolución, ni imponer una sanción más gravosa que la contemplada en la propuesta de resolución, aunque en la resolución sancionadora se asuman los hechos tal como los refirió el instructor en su propuesta y no cambie su exacta calificación jurídica.

En relación con la especialidad de la resolución del procedimiento, el órgano competente no podrá aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su valoración jurídica. Sin embargo, cuando se determine que la infracción o sanción revisten de mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se habrá de notificar al infractor para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes en el plazo de quince días, según el artículo 90 de la LPAC.

Las resoluciones administrativas derivadas de los procedimientos sancionadores serán inmediatamente ejecutivas, salvo que quepa contra ellas algún recurso en vía administrativa, incluyendo el recurso potestativo de reposición, según el artículo 90.3 de la LPAC. Debemos tener en cuenta, que cuando sea ejecutiva, es decir, que no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, se podrá suspender cautelarmente el procedimiento, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa.

Por último, respecto a los medios que se establecen en el artículo 98.2 de la LPAC, cuando de una resolución administrativa prevista en la ley, nazca una obligación de pago derivada de una sanción pecuniaria, multa o cualquier otro derecho que haya de abonarse a la Hacienda Pública, ésta se efectuará preferentemente por medios electrónicos, salvo que se justifique la imposibilidad de hacerlo, utilizando tarjeta de crédito y débito, transferencia bancaria, domiciliación bancaria o cualesquiera otros que se autoricen por el órgano competente en materia de Hacienda Pública.

4. CONCLUSIONES

Tras analizar, por una parte, los principios de la potestad sancionadora en el ámbito administrativo, concluimos que:

Tras la promulgación de la Constitución, se asentaron los principios básicos del Derecho Administrativo Sancionador. Es por esto, que la potestad sancionadora se concreta por primera vez, en los artículos 25.1 y 24 de la CE. Esta ubicación de los mismos los convierte a su vez, en derechos fundamentales, con todo lo que eso supone a nivel de garantías normativas.

Los anteriores artículos, no pueden aplicarse íntegramente en los procedimientos administrativos sancionadores, sino que deben ser aplicados con los ajustes y matices que marca el Tribunal Constitucional. Definitivamente, la Doctrina y la Jurisprudencia han contribuido de forma clara a que los principios del Derecho Penal se apliquen al procedimiento sancionador, con matices y excepciones delimitados por el Estado.

Debemos destacar que, esta identidad de los principios punitivos se fue impulsando, de forma autónoma por la jurisprudencia, hasta la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Consideramos que, aunque el procedimiento administrativo sancionador se encuentra regulado minuciosamente a lo largo de la ley 39 y 40 de 2015, el contenido del mismo queda demasiado reducido para una materia tan compleja y extensa.

En todo caso, consideramos adecuada el tratamiento especial que se le da actualmente al procedimiento administrativo sancionador (es decir, como una especialidad del procedimiento administrativo común) ya que, la mayoría de los ciudadanos desconoce el procedimiento de forma clara.

Es importante hacer referencia a la separación de los principios de la potestad sancionadora –artículos 25 a 31 de la LRJSP, de los principios del procedimiento sancionador regulados en el Título IV de la LPAC, denominado “De la actividad de las Administraciones Públicas”. Anteriormente, ambos estaban regulados en la LRJPAC, y actualmente, se encuentran disociados en la Ley 39/2015 y la 40/2015.

Creemos, que tanto la LRJSP como la LPAC no regulan más aspectos que los tratados en la LRJPAC. De esta manera, a nuestro juicio personal, la potestad sancionadora no debería estar regulada en dos bloques normativos distintos, ni de forma fragmentada y parcial. Creemos que, se debería de haber regulado todo en una sola disposición normativa, tal y como estaba antes, posibilitando una mayor seguridad jurídica de cara a la ciudadanía.

En conclusión, una norma que regula algo que afecta de manera sistemática a toda la sociedad, debería ser fruto de un proceso legislativo que garantiza por una parte una mayor participación ciudadana, y, por otra parte, una mayor aproximación del legislador a la problemática de la materia.

5. BIBLIOGRAFÍA

5.1 Libros Consultados

- AGUDO ZAMORA, M., ÁLVAREZ-OSSORIOMICHEO, F., CANO BUESO, J., GÓMEZCORONA, E., LOPEZ ULLA, J.M., MARTÍNEZRUANO, P., MORALES ARROYO, J.M. Y NARANJODE LA CRUZ, J.R. (2014). Manual de derecho constitucional (5ª ed.). Madrid: Tecnos.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (2016). Manual de derecho administrativo. (27ª ed.)
- ESTEVE PARDO, J. “Las Sanciones administrativas” en “Lecciones de Derecho Administrativo” 8ª ed. Marcial Pons. Madrid. 2018.
- GALLARDO CASTILLO, M. J. “Los principios de la potestad sancionadora; teoría y práctica” 1ª ed. Madrid: Iustel 2008.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R.(2013). Curso de derecho administrativo I (16ª. ed.). Madrid.
- NIETO GARCIA, A. Derecho Administrativo Sancionador. 2ª ed. Tecnos. Madrid. 1994.
- PARADA VÁZQUEZ, R. Derecho Administrativo I. 15a ed., Marcial Pons, Madrid, 2004.
- SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL. Derecho administrativo. Parte general / Miguel Sánchez Morón. 12ª ed. Madrid: Tecnos,2016.

5.2. WEBGRAFÍA

- <https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Inicio.aspx>
- <https://noticias.juridicas.com/>
- <https://www.iberley.es/>
- <https://www.poderjudicial.es/cgpj/>

5.3 LEGISLACIÓN

-Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

-Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

-Constitución Española de 1978.

-Ley de Bases del Procedimiento Administrativo de 1889.