

Trabajo Fin de Grado

La potestad sancionadora de la Administración
Pública: de la Ley 30/1992 a las Leyes 39 y
40/2015.

Autor:
Sofía Miguel Artal

Tutor:
José María Gimeno Feliu

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN AL TRABAJO DE FIN DE GRADO	
1.1. Cuestión tratada en el Trabajo de Fin de Grado.....	5
1.2. Razón de la elección del tema y justificación de su interés.....	5
1.3. Metodología seguida en el Trabajo de Fin de Grado.....	6
2. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	
2.1. Concepto.....	7
2.2. Diferencia con el Derecho Penal.....	9
2.3. Desarrollo histórico del Derecho Administrativo sancionador.....	13
3. POTESTAD SANCIONADORA	
3.1. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.....	18
3.2. Creación Leyes 39, 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.....	20
3.3. Principios de la potestad sancionadora.....	23
3.3.1 El ámbito de aplicación de los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración	24
A. Principio de legalidad.....	25
B. Irretroactividad.....	26
C. Principio de tipicidad.....	27
D. Responsabilidad.....	27
E. Principio de proporcionalidad.....	30
F. Prescripción.....	32
G. Concurrencia de sanciones.....	34
3.4. Procedimiento sancionador.....	35
4. CONCLUSIONES	39
5. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS DOCUMENTALES	41

ABREVIATURAS

- AAPP: Administraciones Públicas
- Art: Artículo
- BOE: Boletín Oficial del Estado
- CC: Código Civil
- CCAA: Comunidades Autónomas
- CE: Constitución Española de 1978
- Cit: Citado
- CORA: Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas
- CP: Código Penal
- Exp: Expediente
- LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
- LRJPAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
- LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
- RD: Real Decreto
- Ss: Siguietes
- STC: Sentencia del Tribunal Constitucional
- STS: Sentencia del Tribunal Supremo

1. INTRODUCCIÓN AL TRABAJO DE FIN DE GRADO

1.1. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO DE FIN DE GRADO

El presente trabajo tiene como finalidad un estudio detallado sobre el Derecho Administrativo sancionador y la modificación normativa en cuestión de potestad sancionadora de la Administración Pública en la nueva regulación. Analizando y comparando dicha cuestión a la luz de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tanto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, como en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Así como contextualizar el concepto de estudio en su evolución histórica y diferenciar el Derecho Administrativo sancionador del Derecho Penal.

1.2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA

En el momento de elegir el tema de mi Trabajo de Fin de Grado tuve en cuenta la atracción e interés que suscitaba en mí el asunto abordado y su cierta concordancia con el Derecho Penal, tras haber cursado ambas asignaturas.

El Derecho Administrativo siempre ha sido una de las ramas del mismo que, de especial forma, me ha ido gustando a medida que avanzaba mi grado en Derecho.

Así mismo, el estudio que yo había realizado en el curso de Derecho Administrativo años atrás había girado en torno a la Ley 30/1992 cuando aún seguía vigente. De este modo y estando al tanto de la creación de las dos nuevas leyes ¹ basadas en la reforma de la anteriormente citada, creí interesante realizar un estudio y basar mi Trabajo sobre el Derecho Administrativo sancionador en su evolución.

Considero que es un tema vigente, relativamente novedoso y que es diligencia de un jurista actualizarse de igual modo que lo hacen las leyes. También ha supuesto un desafío personal ya que me he enfrentado a nuevas leyes no estudiadas durante mi grado, que en cierto modo será lo que me espere en un futuro no muy lejano cuando concluya el mismo.

¹ Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

De igual forma pretendo dar respuesta al por qué de la necesidad de creación de estas dos nuevas leyes. Como me extendería demasiado en hacer un análisis completo de la reforma en su totalidad, me pareció adecuado focalizar en cómo éstas abarcan el concepto de potestad sancionadora.

1.3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO

El desarrollo del presente trabajo ha requerido una labor previa de documentación y análisis jurídico, en torno a un supuesto de hecho como es el de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, de abundante complejidad.

Se trata de una reflexión teórica sobre el Derecho Administrativo sancionador y más concretamente, en cuestión de potestad sancionadora cuyo tratamiento exige el estudio en profundidad de las leyes que le han precedido y de la actual aplicación del ordenamiento jurídico.

La reflexión que efectué en un primer momento fue analítica, basada sobre todo en el método deductivo, intentando comprender desde las proposiciones normativas generales a los hechos concretos del problema.

He considerado oportuno comenzar mi trabajo contextualizando históricamente el Derecho Administrativo sancionador, a través de su recorrido desde el inicio hasta nuestros días con las nuevas leyes 39 y 40 de 2015. De esta forma pretendo lograr una visión general de las circunstancias que condujeron a su evolución y a la creación de las mismas. Así también de cómo y cuándo se produjeron.

Las Leyes a las que he hecho mención entraron en vigor en octubre de 2016, por lo que la mayoría del material bibliográfico existente data de años anteriores a aquellas. Ésto me ha sido útil para la comprensión y análisis precedente sobre el tema en su conjunto. No obstante también he encontrado numerosos artículos de actualidad que me han ayudado a relacionar el asunto concreto a día de hoy.

Por un lado, he estudiado toda la normativa existente al respecto, comenzando por la Ley 30/1992 -actualmente derogada- de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, relativo a la potestad sancionadora; el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora -también derogado- RD 1398/1993, de 4 de agosto; la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y por último, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Para la realización del trabajo, a su vez, me he apoyado tanto doctrinal como jurisprudencialmente, para abordar de manera más clara y ejemplificativa una cuestión tan teórica como la abordada.

2. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

2.1. CONCEPTO

Resulta imprescindible delimitar, en este punto, el objeto de estudio.

En primer lugar, considero el concepto de Administración Pública como ente citando a MOLITOR, entre otros juristas, quien afirma que “La Administración Pública desde el punto de vista formal es el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Y desde el punto de vista material, es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”².

Los poderes jurídicos de los que está dotada la Administración Pública reciben el nombre de potestades administrativas, que se conceden para fines específicos previstos en el ordenamiento jurídico. El ejercicio que se haga de estas potestades ha de estar siempre sometido al principio de legalidad.

Entre las potestades administrativas con que cuenta la Administración Pública se encuentra la **potestad sancionadora**, que es la competencia que le ha sido atribuída por las leyes para imponer determinadas sanciones cuando se ha producido una infracción administrativa.

² Administración Pública, UNESCO, 1958, p.58

La potestad sancionadora de la Administración es una manifestación del *ius puniendi*³ del Estado, como también lo es la imposición de penas por parte de los Tribunales penales cuando se cometen delitos.

Así, se entiende por sanción “un mal infligido por el poder del Estado a un ciudadano 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” definido por GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ.⁴

Para garantizar el cumplimiento de la legalidad y tutelar los intereses generales que le corresponde gestionar, la Administración cuenta con el poder de sancionar las infracciones del orden jurídico-administrativo. Esta potestad sancionadora tiene una gran amplitud en nuestro Derecho vigente. Por ello, y porque puede incidir de manera importante e incluso grave en la esfera patrimonial de los ciudadanos o en el ejercicio de sus actividades económicas y profesionales, ha dado lugar a una rama del Derecho administrativo objeto de especial atención por la doctrina y la jurisprudencia en los últimos tiempos.

En palabras de SÁNCHEZ MORÓN, “El legislador persigue, 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 imponen a los ciudadanos por las normas jurídicas o a través de actos administrativos de obligado cumplimiento”⁵.

Esta finalidad también se consigue a través de la legislación penal, como se ha mencionado anteriormente, y la sanción de ciertos delitos y faltas. No obstante, la actuación de los Tribunales penales, por su limitado número y por las formalidades y la lentitud inherente al proceso penal, no es suficiente para asegurar de manera adecuada el respeto a las leyes. En opinión del Tribunal Constitucional “no cabe duda que en un sistema en que rigiera de manera estricta y sin fisuras la división de los poderes del Estado, la potestad sancionadora

³ El *ius puniendi* es una expresión latina utilizada para referirse a la facultad sancionadora del Estado. Se traduce literalmente como derecho a penar o derecho a sancionar. La expresión se utiliza siempre en referencia al Estado frente a los ciudadanos.

⁴ GARCÍA D, ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II*, 2.a edición, Civitas, Madrid, 1981.

⁵ SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho Administrativo*. Parte general. 8.edic., Tecnos, Madrid, 2012.

debería constituir un monopolio judicial y no podría estar en manos de la Administración, pero un sistema semejante no ha funcionado nunca históricamente y es lícito dudar que fuera incluso viable, por razones entre las que se pueden citar la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia, como consecuencia de ilícitos de gravedad menor, la conveniencia de dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en este tipo de ilícitos y la conveniencia de una mayor intermediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados’’⁶.

En consecuencia, todos los ordenamientos jurídicos contemporáneos reconocen también una potestad sancionadora más o menos extensa a favor de la Administración.

De este modo, para una mejor comprensión de tal categoría jurídica, resulta imprescindible partir de su delimitación conceptual, lo que conlleva la aclaración de otro término dentro de ella implícito, el de potestad. El mismo, es definido por SANTI ROMANO como “poder jurídico para imponer decisiones a otros, para el cumplimiento de un fin’’⁷.

Se dice por tanto, que la potestad entraña un poder otorgado por el ordenamiento jurídico de alcance limitado o medido para una finalidad predeterminada por la propia norma que la atribuye y que es susceptible de control por los Tribunales.

De este modo consideramos que la Administración, ejerciendo su poder sancionador, puede imponer sanciones, ya tipificadas como infracciones administrativas, a los particulares que hayan ocasionado una transgresión del ordenamiento jurídico. Esta facultad le es otorgada para que en la medida de lo posible, prevenga las vulneraciones del ordenamiento jurídico en los ámbitos que le hayan sido encomendados, y así mismo las reprima.

2.2. DIFERENCIA CON EL DERECHO PENAL

En el sistema jurídico español se contempla una dualidad de sistemas represivos. El *ius puniendi* del Estado puede manifestarse por la vía penal o por la vía administrativa sancionadora. Esto da lugar a que un mismo bien jurídico, como puede ser la seguridad del

⁶ STC 77/1983 de 3 de octubre de 1983.

⁷ ROMANO, S. *Fragmentos de un diccionario Jurídico*. Traducción de Santiago Sentís Melendo y Marino Ayerra Redín. Ediciones Jurídicas Europa-América. 1964.

tráfico, la vida y la salud de los trabajadores etc. pueda ser protegido por técnicas tanto penales como administrativas.

Esto queda regulado en la Constitución, en el principio de legalidad en materia sancionadora y las garantías de defensa del procedimiento sancionador, tratando de forma vinculada las materias penales y administrativas y mostrando que se sujetan a principios de la misma identidad en el ámbito penal y en el ámbito sancionador administrativo.

Tal y como dice PERELLO DOMENECH las garantías que ofrece la Constitución “son los límites que el ejercicio de la potestad sancionadora se establecen en los artículos 24 y 25, y que como se declaró por el Tribunal en su STC 18/1981, de 8 de junio de 1981, coinciden, sustancialmente, con los principios del orden penal, y literalmente se decía en la referida sentencia: los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho Administrativo Sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado”⁸.

En palabras de CORTAZA VINUEZA “La importancia de la relación entre los Derechos Penal y Administrativo reside, entre otras cosas, en los principios de subsidiariedad y fragmentariedad que rigen la creación y aplicación del ordenamiento punitivo, esto significa que el Derecho Penal es de última ratio y solamente puede intervenir cuando las demás ramas del ordenamiento jurídico han agotado su participación en sus correspondientes áreas de protección, quedando como única opción para resolver un conflicto la aplicación de la ley penal en una parte específica y determinada de este ordenamiento, que ha sido reservada con anterioridad por el legislador para el mismo, en atención al principio de legalidad y a la peligrosidad de la conducta que lesiona el bien jurídico protegido”⁹. Esto quiere decir que las penas que prescribe la ley penal sólo deberían aplicarse siempre y cuando otra rama del orden legal no contemple otra clase de sanción para el mismo comportamiento, puesto que lo que se intenta es dejar al derecho penal como última opción a la hora de sancionar.

La asimilación del Derecho Administrativo sancionador al Derecho Penal tiene como objetivo y razón la de sancionar todos aquellos ilícitos del ámbito administrativo en los que los Tribunales penales no podrían asegurar la aplicación de las leyes, preservar los intereses públicos y mantener el Estado de Derecho.

⁸ Esta doctrina se ha reiterado en múltiples ocasiones por el Tribunal en sus sentencias, entre otras SSTC 18/1987, 212/1990, 246/1991, 26/1994, 146/1994.

⁹ CORTAZA VINUEZA, C. “*Separación entre derecho penal y derecho administrativo sancionador*”. Revista jurídica online. núm 18. 2005.

A su vez, conviene recordar que hoy en día, el Derecho Administrativo sancionador tiene aún cuestiones abiertas debido a la existencia de una legislación muy heterogénea y una jurisprudencia contradictoria que genera inseguridad jurídica. Por ello, se intenta conseguir un equilibrio entre una eficaz acción punitiva del Estado y las garantías de los ciudadanos.

Todo ello, fue concluido por la doctrina y la jurisprudencia muy rápidamente, por las SSTS de 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980, STC 18/1981 y otras posteriores- aludiendo a que “los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho Administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado”.

La equivalencia entre los dos ámbitos ha hecho que el Derecho Administrativo sancionador se desarrolle y perfeccione con más velocidad, debido a la influencia ejercida por la doctrina científica y judicial penal en la configuración del significado y efectos de los principios básicos del *ius puniendi* del Estado y de las Administraciones públicas, más concretamente de los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad, presunción de inocencia, etc.

Se ha visto, por lo tanto, que en el Derecho Penal al igual que en el Derecho Administrativo sancionador tenemos el mismo fundamento, que es la protección de bienes jurídicos. Así pues la diferencia entre un delito y una infracción administrativa, y entre una pena y una sanción administrativa es cuantitativa, no cualitativa.¹⁰ Los delitos deben ser los más graves de todo el ordenamiento jurídico y por consiguiente también las sanciones penales.¹¹

El Derecho Penal persigue proteger bienes concretos en casos concretos y sigue criterios de lesividad o peligrosidad. Por el contrario, el Derecho Administrativo persigue ordenar, de modo general, sectores de actividad, esto es, reforzar mediante sanciones un determinado modelo de gestión sectorial, por lo que debe seguir criterios de afectación general medida estadísticamente y no de lesividad o peligrosidad.

La pena privativa de libertad es la sanción más grave de la que dispone el ordenamiento jurídico para la prevención de hechos socialmente dañosos. El criterio cuantitativo al que se ha hecho referencia impediría su utilización por el Derecho Administrativo.¹²

¹⁰ Ya que ambas constituyen distintas manifestaciones de un mismo poder sancionador del Estado.

¹¹ Conforme al Código Penal pueden llegar a imponerse penas privativas de libertad de hasta 40 años, art. 76 CP.

¹² Esto aparece consagrado constitucionalmente en el art. 25.3 CE donde expresamente se establece que “la Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad”.

Por otro lado, la Administración civil también tiene la capacidad de imponer sanciones tales como multas, privación del permiso de conducir, suspensión en un determinado cargo o empleo público, etc. Dichas sanciones pueden figurar previstas además como penas en los artículos 32 y ss. CP, así surge el problema de determinar si en el caso concreto estamos ante una sanción penal o ante una sanción administrativa:

- a) Para determinar este extremo sería suficiente con estar al criterio cuantitativo y analizar en el caso concreto la gravedad de la sanción impuesta.
- b) Eso por ello que en muchos casos el único criterio para determinar si a alguien se le ha impuesto una sanción penal o una sanción administrativa reside en el órgano que impone la sanción: sea cual sea la gravedad de la misma, si el órgano que la ha impuesto es judicial la sanción será penal y tendrá su causa en la realización de un ilícito penal, mientras que si el órgano que la ha impuesto es administrativo la sanción será administrativa con su consiguiente causa en la realización de un ilícito administrativo.
- c) Cabe decir que la posibilidad de imponer una sanción penal al mismo autor por unos mismos hechos, acumulativamente con una sanción administrativa, está, como regla general excluida. Principio *non bis in idem*.¹³

¹³ En términos generales, el principio *non bis in idem* al que se ha hecho alusión, consiste en la prohibición de que un mismo hecho resulte sancionado más de una vez, es decir, supone que no se imponga duplicidad de sanciones en los casos en que se desprenda identidad de sujeto, hecho y fundamento sin que haya una supremacía especial, como por ejemplo que se sancione a una persona dos veces por los mismos hechos en la jurisdicción administrativa y la penal.

2.3. DESARROLLO HISTÓRICO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Para comprender el papel que juega hoy día el Derecho Administrativo sancionador he creído conveniente realizar un breve, pero completo, análisis histórico del mismo.

El Derecho Administrativo, como todo sector del Ordenamiento jurídico, es una ciencia social que se aplica y se proyecta sobre la realidad en su devenir histórico con arreglo a parámetros de justicia.

En efecto, el Derecho Administrativo (y, por consiguiente, el sancionador) que hoy día tenemos en España, es el resultado de nuestra propia trayectoria y de las actuales exigencias constitucionales.

Desde la perspectiva histórica y dando una visión global de la organización administrativa como tal, consideramos que su existencia se debe a la necesidad de solventar los intereses y asuntos colectivos. Hay ciertos aspectos de la vida colectiva de los ciudadanos, como puedan ser la educación, la industria, la cultura, la defensa etc. que requieren una gestión. Es por lo que, desde las primeras civilizaciones que poblaron la tierra, encontramos organizaciones públicas encargadas de esos asuntos comunes. Así como la existencia de una serie de poderes y potestades necesarios para administrarlos con eficacia.

En este punto, nos encontramos con dos posiciones distintas. Por un lado, los que consideran que el Derecho Administrativo es consecuencia de la Revolución francesa, de la necesidad que surge de limitar el poder absoluto del rey. Y, por otro lado, la opinión de que la historia del Derecho Administrativo se encuentra ligada a la historia de lo público, de lo común y colectivo en cada país y cultura jurídica nacional.

Para aclarar la polémica en dicha cuestión RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ considera que, si “lo decisivo es la persona jurídica y se conviene en afirmar que la Administración pública en sentido estricto, como creación de la burocracia, trae su causa de la Revolución francesa, entonces dataremos el origen de esta rama del Derecho Público en 1789. Si, por el contrario, acordamos que hay Derecho Administrativo, más o menos elaborado, más o menos incipiente o desarrollado desde que se percibe lo común como algo que debe ser gestionado para el bienestar general de los habitantes, entonces el origen histórico del Derecho Administrativo es un asunto muy, muy antiguo. Por eso, estas dos orientaciones doctrinales desembocaron en

la disyuntiva: o Derecho Administrativo inexistente (antes de 1789) o Derecho Administrativo desconocido como enseñó GIANNINI hace años”¹⁴.

En cuanto al Derecho Administrativo sancionador, la idea de su estudio como área independiente del Derecho, es reciente dado que, hasta hace poco tiempo, esta rama del Derecho no tenía una vida propia. Podríamos decir que se servía de la doctrina y parámetros desarrollados por el Derecho Penal. A diferencia de otros países de Europa continental, donde el principio de división de poderes se interpretó de una forma radical como principio de separación y prohibición de interferencia mutua en los distintos poderes del Estado, en España el ejercicio del *ius puniendi* sí llegó a tener vigencia.

Tomo como referencia una diferenciación por etapas históricas del Derecho Administrativo sancionador en España de ORNAR ALBEIRO, quien define la primera como el «**Paulatino reconocimiento y aceptación de las potestades administrativas sancionadoras**».¹⁵ El punto de partida no es otro que la Constitución de Cádiz de 1812, en la que se pretende hacer una separación de competencias judiciales y administrativas, que, desde el punto de vista práctico no se logró. Posteriormente, con la adopción del Código Penal de 1822 se puede encontrar un claro otorgamiento de facultades sancionadoras a la Administración¹⁶. No obstante PARADA VÁZQUEZ manifiesta que “en el Código de 1822 no se incluyen potestades sancionadoras administrativas, a pesar de que se mencionan las mismas en el artículo 185 de dicho Código”¹⁷. El sistema en ese momento mostraba que los jueces tenían la potestad sancionadora penal para castigar según el Código Penal al mismo tiempo que determinadas autoridades administrativas podían ejercer, según los reglamentos generales y locales, la potestad sancionadora sin atenerse a las reglas del procedimiento judicial formal.

En los años siguientes se van introduciendo disposiciones en materia sancionadora administrativa con la variación de las condiciones de existencia del régimen constitucional.¹⁸

¹⁴ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. *Derecho Administrativo Español*. Tomo I. Introducción al Derecho Administrativo Constitucional. Netbiblo.

¹⁵ ALBEIRO MEJÍA PATIÑO, O. *Reseña Histórica del Derecho Administrativo Sancionador*.

¹⁶ Especialmente con la interpretación de los artículos 135 y 138.

¹⁷ PARADA VÁZQUEZ, J. R. *Evolución y crisis del instituto expropiatorio*. Documentación administrativa, ISSN 0012-4494, N° 222, 1990 (Ejemplar dedicado a: La expropiación forzosa).

¹⁸ En esta etapa se dieron, entre otras, la Ley de Caza de 1833, el Real Decreto del 30 de noviembre de 1833 y las Ordenanzas Generales de Montes, del mismo año.

La normativa relativa a la potestad sancionadora debía tener origen en la ley ordinaria, en la que se reserva exclusivamente a los jueces y tribunales la competencia para procesar y sentenciar; se le otorgan mayores facultades sancionadoras a la Administración, como el arresto sustitutorio, y se privilegia el papel del gobernador, el cual podía imponer penas correccionales.

Más adelante, con la Constitución de 1845, se pretendió limitar el poder sancionador de la Administración reduciendo la intensidad de las penas, pero ocurrió el efecto contrario y lo que se produjo fue un mayor reconocimiento de la potestad sancionadora de los entes gubernativos. Se introdujo así una reforma en 1850 en la que se aceptaba dicha potestad y se dotaba a la Administración de la posibilidad de aprobar reglamentos sancionadores con límite a la cuantía establecida en las leyes.

Hasta la Constitución de 1869 hubo una expansión del Derecho Administrativo sancionador a manos de la Administración municipal y provincial, marcada por la desconfianza en el poder judicial para reprimir las sanciones previstas en normas administrativas.

Esto cambió con el Código Penal de 1870 y con el Proyecto de Constitución Federal de la República Española de 1873. En esta etapa se quiso dotar de más privilegios al poder judicial en detrimento de la Administración. Puede observarse así una principal separación entre las dos potestades sancionadoras, de este modo la Administración amplía su campo de actuación hasta contar con un importante instrumento sancionador, ya en el siglo XX.

La segunda etapa, también diferenciada por ORNAR ALBEIRO es la «**Marcada tendencia a la consolidación del Derecho Administrativo Sancionador**».

En este momento, como manifiesta REBOLLO PUIG “las potestades sancionadoras de la Administración alcanzan un significativo aumento respecto a lo que sucedía en el derecho comparado y se le atribuyen a órganos centrales”¹⁹. A lo que constata con regulaciones como el Decreto Ley del 18 de mayo de 1926, con el que se dota de facultades discrecionales al Gobierno central para la imposición de sanciones, las que se constituyeron en medios indispensables para justificar las necesidades del Estado durante el régimen.

REBOLLO PUIG opina también que “de esta forma se reconoce la independencia de la actividad sancionadora administrativa respecto de la penal, lo que determina el aumento

¹⁹ REBOLLO PUIG, M. *Derecho Administrativo sancionador*. Lex Nova, Edición 1º. 2010.

consiguiente de las potestades administrativas, a medida que se amplían los ámbitos de intervención de la Administración’’²⁰.

En 1958 se crea la primera Ley de Procedimiento Administrativo la cual únicamente reguló algunos aspectos procedimentales de la potestad sancionadora, sin incluir ningún precepto de carácter sustantivo. Dicha ley desarrolló trámites puntuales cuyas lagunas tuvieron que ser cubiertas por la jurisprudencia. De este modo se llegó a imponer sanciones privativas de libertad, concediéndose a los actos de la Administración la presunción de veracidad sin prueba previa y además la jurisprudencia admitió la compatibilidad de sanciones administrativas y penales sobre un mismo hecho. GARCÍA DE ENTERRÍA calificó el Derecho Administrativo sancionador de esa época como “carente de garantías elementales’’²¹.

De igual modo, al llegar el régimen franquista, éste se sirvió de las potestades sancionadoras de la Administración para reprimir los derechos fundamentales y libertades públicas, reflejo de ello fue la Ley de Orden Público de 1959.

Por finalizar de algún modo este contexto histórico, ORNAR ALBEIRO considera la última etapa como el «**Afianzamiento y expansión de los poderes represivos sancionadores de la Administración**»

Afirmando que es la etapa, como bien dice, donde se afianza el Derecho Administrativo sancionador.

Durante el régimen autoritario anterior a la Constitución de 1978 el proceso de renovación del Derecho Administrativo estuvo paralizado. En este momento de tránsito del Antiguo Régimen al Estado constitucional se confiere, a su vez, el ejercicio del poder punitivo a los jueces.

En 1979 se produce el cambio, con la promulgación de la Constitución también se da una limitación en cuanto a regulación, tramitación y ejercicio. A su vez, se introduce el principio de reserva de ley en la relación de infracciones y sanciones, con la intención de preservar los derechos de los ciudadanos.

En este momento, el Tribunal Constitucional considera que la Constitución ha admitido la potestad sancionadora en el art. 25 de la misma sometiénola a las necesarias cautelas que preserven y garanticen los derechos de los ciudadanos. Tanto las limitaciones específicas

²⁰ REBOLLO PUIG, M. *Derecho Administrativo sancionador...*cit.

²¹ GARCÍA D, ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II...* cit.,

como las explícitas son impuestas por principios como el de legalidad y otros principios constitucionales, entre ellas la prohibición de sanciones administrativas que impliquen privación de libertad, como bien se indica en el mismo artículo: “La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad”.²²

Las interpretaciones doctrinales sobre el Derecho Administrativo sancionador como rama autónoma empiezan a ser más visibles cuando se promulga la importante Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, de 1992. Junto a ella se dicta también el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora aprobado por Real Decreto 1398/1993 de 4 de agosto. La finalidad de ambos textos legales es perfeccionar la actividad de la Administración, incluyendo aspectos que rigen el ejercicio de la actividad sancionadora.

En la Ley 30/1992 se estipularon los principios que presiden el procedimiento administrativo sancionador.

A su vez se han ido completando las cuestiones administrativas con la publicación de leyes, Reales Decretos y demás disposiciones de rango inferior. De este modo nos encontramos actualmente con numerosas normas que regulan aspectos orgánicos como la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado; la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para las mejoras de los servicios públicos; la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, entre otras.

Desde este momento la Ley aplicable había sido la de la Ley 30/1992, pero todo esto cambia a partir de 2012 cuando se empieza a cuestionar su vigencia. Hasta día de hoy, con la creación en 2015 de las Leyes 39 y 40/2015 que suponen una división de la anterior. Posteriormente analizaremos el porqué de las mismas.

Para concluir, cabe reincidir en que el Derecho Administrativo sancionador se encuentra en constante cambio, lo que en la actualidad se debe a un proceso de modificación y evolución ligado a la sociedad y a las necesidades de la misma. Y que, a su vez, es necesario conocer la historia para comprender el presente.

²² En su STC 77/1983.

3. LA POTESTAD SANCIONADORA

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

La presente Ley nació con la intención de unificar el sistema Administrativo sancionador que, anteriormente venía produciéndose por vía jurisprudencial. Introdujo un **Título IX** dedicado a la potestad sancionadora. En palabras de SÁNCHEZ MORÓN “la Ley se limitó a recoger, no siempre con la debida precisión, las indicaciones de la jurisprudencia, contribuyendo de esta manera y en virtud de su carácter básico, a consolidarla en beneficio de la seguridad jurídica”²³.

Más allá de esto, la Ley 30/1992 se remitió a lo que en cada caso dispusiera la legislación sectorial, de la que tenían carácter supletorio algunos de los preceptos concretos de aquella.

En el desarrollo de la misma se aprobó también, por RD 1398/1993, de 4 de agosto, un Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, con valor supletorio de las reglas de procedimiento que puedan establecer otras normas especiales, regulado en su artículo primero.

En la exposición de motivos de la Ley 30/92 se nos indica que el mencionado Título va a regular los principios básicos a que debe someterse el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración y los correspondientes derechos que de tales principios se derivan para los ciudadanos extraídos del texto constitucional y de la ya consolidada jurisprudencia sobre la materia.

Se basa en el **Artículo 25** de la Constitución, la cual trata conjuntamente los ilícitos penales y administrativos, poniendo de manifiesto la voluntad de que ambos se sujeten a principios de básica identidad, especialmente cuando el campo de actuación del Derecho Administrativo sancionador ha ido recogiendo tipos de injusto procedentes del campo penal no subsistentes en el mismo de acuerdo con el principio de mínima intervención. A su vez, el **Artículo 45.3** de la Constitución alude a las infracciones administrativas y su sanción, lo que ayuda a legitimar la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas.

²³ SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL. Derecho Administrativo..., cit.

Sobre esa base, pronto el Tribunal Constitucional mantuvo que “los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del orden punitivo del Estado”²⁴.

Legitimado por la Constitución el ejercicio de la potestad sancionadora, la Ley 30/1992, como es conocido, reguló los principios de dicha potestad y los principios del procedimiento sancionador.

La misma Exposición de Motivos aclara que “entre tales principios destaca el de legalidad o *ratio democrático* en virtud del cual es el poder legislativo el que debe fijar los límites de la actividad sancionadora de la Administración y el de tipicidad, manifestación de este ámbito del de seguridad jurídica, junto a los de presunción de inocencia, información, defensa, responsabilidad, proporcionalidad, interdicción de la analogía etc”.

Considera todos ellos básicos ya que derivan del texto Constitucional y garantizan un tratamiento común a los administrados ante las Administraciones Públicas mientras que el establecimiento de los procedimientos materiales concretos es cuestión que afecta a cada Administración Pública.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional en su STC 87/1985 ha considerado en la doctrina que las CCAA, al igual que el Estado, pueden regular el Derecho sancionador en aquellas materias sobre las que ostenten competencias sustantivas. Es decir, tienen competencia para legislar sobre esta materia, no obstante, en virtud del **Artículo 149.1.1º** de la Constitución, no pueden introducir tipos de infracción ni prever sanciones que difieran sustancialmente de los establecidos por la legislación estatal, sin un fundamento razonable²⁵. Se produce esta limitación con la finalidad de asegurar que no exista gran disparidad entre el Derecho sancionador de unas y otras Comunidades Autónomas, así como de éstas con el Estado. Aun así, la jurisprudencia constitucional lo considera impreciso²⁶.

También es conveniente comentar que algunas Administraciones y corporaciones de Derecho Público dotadas de autonomía, en especial las entidades locales y los Colegios Profesionales, reconocen la competencia para regular infracciones y sanciones, a través de sus ordenandos o de sus estatutos, respectivamente.

Como sabemos, la Ley 30/1992 el **Título IX** únicamente recogía los principios básicos a que debían someterse el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración y los

²⁴ STC 18/1981, de 8 de junio, a la que siguen otras muchas.

²⁵ El Estado tiene la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles.

²⁶ SSTC 48/1988, 137/1991, 124/2003, 148/2011, 7 y 8/2012, 130 y 218/2013, así como la STS de 27 de enero de 2009.

correspondientes derechos que de tales principios se derivan para los ciudadanos extraídos del texto constitucional y de la ya consolidada jurisprudencia sobre la materia (derecho a conocer los hechos imputados, su calificación y posibles sanciones, a la actividad probatoria, a la presunción de inocencia, etc.).

Sin embargo, no regulaba un “procedimiento administrativo sancionador”. Para ello, debíamos acudir al Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, ahora derogado.

A partir de la entrada en vigor de la Ley 39/2015, el procedimiento sancionador también se regirá por sus disposiciones comunes. En su *Título IV* regula el procedimiento administrativo común, y dentro de él se han establecido las particularidades del sancionador, hasta ahora reglado de forma independiente en el ya citado Reglamento. Por tanto, el procedimiento administrativo sancionador seguirá el mismo esquema del procedimiento administrativo común, con los matices y especialidades que se prevén en la propia norma (p. ej., *Artículo 63*. Especialidades en el inicio de los procedimientos de naturaleza sancionadora; *Artículo 85*. Terminación en los procedimientos sancionadores; *Artículo 89*. Propuesta de resolución en los procedimientos de carácter sancionador; *Artículo 90*. Especialidades de la resolución en los procedimientos sancionadores; etc.). También hay que indicar que ciertos procedimientos sancionadores se regirán por su normativa específica; en concreto, los de materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería que se encuentran en la Disposición Adicional Primera de la Ley 39/2015.

Las existencias de procedimientos sancionadores específicos ya estaban previstos hasta la fecha, encontrándose en las Disposiciones Adicionales Quinta a Octava bis de la Ley 30/1992.

3.2. CREACIÓN DE LAS LEYES 39 y 40 DE 2015

Llegados a este punto cabe destacar que de la ya famosa Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común quedó derogada expresamente por la Disposición Derogatoria Única de la Ley 39/2015.

Esta misma Ley entró en vigor el 2 de octubre de 2016, al año de su publicación en el BOE²⁷. De igual modo, lo hizo la Ley 40/2015.

A través de la Exposición de Motivos el legislador ha pretendido poner de manifiesto las deficiencias del marco normativo existente hasta la actualidad, y por ello ha pretendido llevar a cabo “una reforma integral y estructural que permita ordenar y clarificar con los ciudadanos y empresas, como internamente con el resto de Administraciones e instituciones del Estado”.

Es por ello que el ámbito dual de la derogada Ley 30/1992 se articula, en palabras del legislador, en dos ejes distintos: las relaciones *ad extra* y *ad intra* de las Administraciones Públicas. Las primeras son las que mantiene la Administración con los ciudadanos, y se regulan en la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común, y las segundas son las que establecen los principios de la organización de las Administraciones Públicas y las relaciones entre ellas, y se regulan en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Veamos pues qué es, a grandes rasgos, lo que ha impulsado al legislador a reformar la por todos conocida Ley 30/1992 y crear otras dos.

La reforma de las Administraciones Públicas fue impulsada por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (en adelante CORA) el 26 de octubre de 2012 y creada por el Consejo de Ministros con el mandato de realizar un estudio integral. En este Informe se puso de manifiesto la necesidad de dotar a nuestro sistema legal de un Derecho Administrativo sistemático, coherente y ordenado, como así se indica en el preámbulo de la Ley 40/2015 dicho estudio iba dirigido a “modernizar el sector público español, dotarle de una mayor eficacia y eliminar las duplicidades que le afectaban y simplificar los procedimientos a través de los cuales los ciudadanos y las empresas se relacionan con la Administración”. Es pues en dicho informe en el que ya se previó la elaboración de dos leyes independientes.

²⁷ Las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley, sea así el 2 de octubre de 2018.

Pero, ¿cuáles fueron las razones que llevaron a la CORA a impulsar dicha reforma? Principalmente se consideran dos, la sujeción al principio de legalidad y, por otro lado, la dispersión normativa y obsolescencia de la legislación anterior.

Se propusieron dos leyes que, son columna vertebral del Derecho Administrativo por razón de la materia, que eran necesarias no solo por motivo de carácter plenamente jurídico sino principalmente económico.

Para comprender en la totalidad debemos partir de las Reformas Administrativas Europeas que se venían realizando. En ellas encontramos un denominador común, el de coyuntura de crisis económica. Esto no quiere decir que todas estas reformas compartan los mismos objetivos, no obstante, sí la misma motivación.

En el caso de España, que es el que nos atañe, uno de los principales y más fuertes motivos fue la crisis económica. Se buscó la consolidación fiscal por medio de dos vías:

En primer lugar, fue en el informe aprobado por la CORA donde se previó la elaboración de las dos leyes anteriormente mencionadas: por un lado, se pretende regular el procedimiento administrativo en la Ley 39/2015, que integraría las normas que rigen la relación de los ciudadanos con las Administraciones. En segundo lugar, se aborda una reforma integral de organización y funcionamiento interno de las Administraciones articulada en dos ejes fundamentales: la ordenación de las relaciones ad extra de las Administraciones con los ciudadanos y empresas, y la regulación *ad intra* del funcionamiento interno de cada Administración y de las relaciones entre ellas.

3.3. PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA

Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se articulan en siete y se encuentran regulados hoy en día en el *capítulo III* de la Ley 40/2015. Toda la regulación procedimental queda desplazada a la Ley 39/2015.

Esto supone diferenciar la regulación básica de la potestad sancionadora en dos normas.

En palabras de GARCÍA LUENGO²⁸ quien considera que esta distribución es mejor que “el anteproyecto que entremezclaba los principios entre la regulación segmentaria que la Ley 39/2015 hoy hace del procedimiento sancionador creando todavía más confusión como denunció el Consejo de Estado en su dictamen de 29 de abril de 2015 (exp. 274/2014), aunque la única solución razonable hubiese sido dictar una Ley General sobre potestad sancionadora que desarrollase adecuadamente una materia tan relevante”.

Considero adecuado adjuntar un cuadro comparativo de los principios en el articulado de la Ley 30/1992 y de la Ley 40/2015.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo Común.	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público. (BOE 2 octubre)
TÍTULO IX De la potestad sancionadora	
CAPÍTULO I Principios de la potestad sancionadora	CAPÍTULO III Principios de la potestad sancionadora
<i>Artículo 127.</i> Principio de legalidad	<i>Artículo 25.</i> Principio de legalidad
<i>Artículo 128.</i> Irretroactividad	<i>Artículo 26.</i> Irretroactividad
<i>Artículo 129.</i> Principio de tipicidad	<i>Artículo 27.</i> Principio de tipicidad
<i>Artículo 130.</i> Responsabilidad	<i>Artículo 28.</i> Responsabilidad

²⁸ GARCÍA LUENGO, J., Revista EL CRONISTA del Estado Social y Democrático de Derecho, número 63, Iustel, octubre 2016.

<i>Artículo 131.</i> Principio de proporcionalidad	<i>Artículo 29.</i> Principio de proporcionalidad
<i>Artículo 132.</i> Prescripción	<i>Artículo 30.</i> Prescripción
<i>Artículo 133.</i> Concurrencia de sanciones	<i>Artículo 31.</i> Concurrencia de sanciones

3.3.1. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

Se ha considerado que la nueva regulación puede ser continuista en su contenido debido a que muchas de las novedades han consistido en asumir soluciones ya propugnadas por la jurisprudencia o que se encontraban ya en normas sectoriales. No obstante, llama la atención la notable ampliación en cuestión de aplicación de los principios del Derecho Administrativo sancionador.

Uno de los cambios más sustanciales se encuentra en el art. 25.3 frente al art.127.3 de la Ley 30/1992 respecto del personal al servicio de la Administración. Mientras que en la derogada Ley se nos señalaba que “las disposiciones de este Título [la regulación de la potestad sancionadora] no son de aplicación al ejercicio por las Administraciones públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual”, la nueva Ley considera que sí “serán extensivas al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo”.

Este precepto conlleva unas importantes consecuencias como, por ejemplo, la imposición del principio de legalidad en todo su alcance en un ámbito donde su imperio no estaba en absoluto asegurado, constituyendo a su vez un giro en la finalidad de las relaciones de especial sujeción.

La relevancia de esta modificación se aprecia en relación a los efectos sobre la aplicación del principio de legalidad.

Bien es cierto, que el art. 25.4 mantiene fuera del ámbito de aplicación de los principios del Derecho Administrativo sancionador a las relaciones contractuales, introduciendo de forma

novedosa, a las que resulten de la aplicación de la normativa patrimonial de las Administraciones Públicas.

A. PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

El primer cambio introducido viene en el *Artículo 25* de la Ley 40/2015, en el principio de legalidad donde ya no se dice que la potestad sancionadora ha sido “reconocida por la Constitución” frente a lo que se afirmaba en el *Artículo 127.1* de la Ley 30/1992.

El precepto citado señala que: “La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma *con rango de Ley*, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio 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”.

En lo relativo a las competencias, quedan atribuidas en el apartado segundo del mismo artículo que señala que “El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario.” Esto no evita que se pueda delegar la potestad sancionadora o incluso delegar la firma cuando se ejerce dicha potestad²⁹.

En el apartado tercero del artículo se afirma expresamente el sometimiento de la potestad disciplinaria por parte de las Administraciones Públicas respecto del personal a su servicio, como he mencionado anteriormente, “cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo”. De este modo, la Ley 40/2015 se aplica a la potestad disciplinaria sobre personal funcionario y también laboral. La exclusión que se venía dando en el artículo 127.3 de la Ley 30/1992 se basaba en la antigua teoría de las “relaciones de sujeción especial”.

Finalmente, en el último párrafo se hace alusión a las sanciones en relaciones contractuales o demaniales, ya que mantiene fuera del ámbito de aplicación de la Ley “la potestad sancionadora respecto de quienes estén vinculados a las Administraciones Públicas por relaciones reguladas o por la legislación de contratos del sector público o por la legislación

²⁹ El nuevo artículo 12 suprime el apartado 4 de su antecesor el artículo 16 de la Ley 30/1992 que prohibía la delegación de la firma en resoluciones de carácter sancionador.

patrimonial de las Administraciones Públicas”. Se excluyen de este ámbito figuras similares incluidas en autorizaciones o concesiones demaniales. En este caso, las sanciones del *Artículo 192* de la Ley de Patrimonio de la Administración Pública se someten a la Ley 40/2015.

B. IRRETROACTIVIDAD.

Es el segundo principio que rige la potestad sancionadora y se considera en cierto modo, un complemento del principio de legalidad. El principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras está consagrado en el *Artículo 26* de la Ley 40/2015 en los mismos términos que lo hacía el *Artículo 128* de la Ley 30/1992: “Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa”.

Como se contempla en el art.2.3 del CC, las leyes en general permiten la retroactividad cuando ellas mismas lo dispongan, sin embargo, en el Derecho sancionador no ocurre lo mismo.

Se deduce tanto del *artículo 25.1* de la CE como del 9.3 de la misma.

En el segundo apartado del artículo se aclara que la retroactividad *in bonus*³⁰ no incluye solamente la tipificación de infracciones, sino también las sanciones y los plazos de prescripción. En este aspecto se aprecia una notable ampliación del apartado mencionado pues se extiende del presunto infractor al propio infractor ya sancionado.

Se acoge de tal modo, un planteamiento recogido por la jurisprudencia porque el Tribunal Supremo ya venía reconociendo que los nuevos plazos de prescripción se aplicaban retroactivamente si eran más beneficiosos³¹, con ello se equipara también el régimen de las sanciones administrativas con el de las penales, ámbito en el que según el art. 2.2 del Código Penal el efecto retroactivo de lo favorable alcanza a quien, condenado por sentencia firme, está todavía cumpliendo condena.

³⁰ Es la aplicación de la norma más favorable.

³¹ Por ejemplo, STS de 15 de octubre de 2009, Rec. 4493/2003.

Sin embargo, se cuestiona la determinación de cómo se va a canalizar el derecho del particular a que se le aplique la norma más favorable debido a que la Administración ha dictado un acto administrativo sancionador válido donde la ley no establece una obligación de revocar los actos desfavorables para el particular en ningún caso.

La jurisprudencia ha ido delimitando este principio de una forma más precisa de lo que lo hacía el art. 128 de la Ley 30/1992, debido a que éste no establecía el ámbito de aplicación de los efectos favorables de la retroactividad de normas sancionadoras.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado tanto en el momento de su aplicación, en lo referente a plazos de caducidad, declaración de nulidad de la norma...

C. PRINCIPIO DE TIPICIDAD.

El *Artículo 27* de la Ley 40/2015 recoge el principio de tipicidad con la misma redacción sustancial que al anterior *Artículo 129* de la Ley 30/1992, con lo que en realidad sigue nuestra regulación general sin establecer garantías globales que aseguren la virtualidad del principio de tipicidad en nuestro sistema porque la verdadera esencia del mismo es la prohibición de normas sancionadoras genéricas, que describan las conductas tipificadas o las sanciones creando inseguridad jurídica.

La única diferencia con su anterior artículo está en el segundo párrafo del apartado primero, donde se unifican las clases de infracciones administrativas en leves, graves y muy graves.

Este principio juega un papel muy importante en la motivación de la resolución sancionadora, debido a la existencia de una vinculación garantista entre ambos.³²

D. RESPONSABILIDAD.

El *Artículo 28* de la Ley 40/2015, que regula el principio de responsabilidad introduce importantes novedades sobre su predecesor el *Artículo 130* de la Ley 30/1992.

³² Así la STS 7/1998, de 13 de enero señala que existe una obligación legal de motivar las resoluciones y que frente a la regla general, conforme a la cual el deber de motivación de los actos administrativos «es un mandato derivado de normas que se mueven en el ámbito de lo que veníamos denominando legalidad ordinaria» en cambio el derecho a la motivación sancionadora «es un derecho instrumental a través del cual se consigue la plena de las garantías constitucionales» aplicables al procedimiento sancionador.

Se mantiene la responsabilidad sancionadora de las personas jurídicas, pero se amplía, con carácter general, el ámbito subjetivo de la misma ya que incorpora tanto las personas físicas y jurídicas también “cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos”.

En la potestad sancionadora no tiene cabida el debate penalista sobre la responsabilidad por hecho ajeno frente a delito propio de la persona jurídica.

Los entes sin personalidad, como por ejemplo los tributos o las comunidades de propiedad horizontal, tendrán responsabilidad sancionadora “cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar.”

En cuanto a la sanción administrativa y responsabilidad por daños, la Ley 30/1992 daba por supuesto que solamente se podían reclamar en vía administrativa los daños causados a la Administración, de tal modo que en ese caso quedaba reconocida la posibilidad de incorporarlos a la resolución³³ y en otro caso se remitió a la vía judicial.³⁴

El segundo apartado de este artículo dice que la parte del acto administrativo sancionador en la que se determina la indemnización se puede ejecutar como cualquier otro acto, sin exigir que los daños se hayan causado a la Administración. De este modo “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, que será determinada y exigida 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 en la forma prevista en el *artículo 101* de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

En cuanto a la exigencia de culpabilidad “sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa” por un lado el artículo 130.1 de la Ley 30/1992 decía quienes resultaren responsables de los mismos “aún a título de simple inobservancia” y “a título de dolo o culpa.”

³³ Hace referencia al artículo 22.1 RD 1398/1993

³⁴ Hace referencia al artículo 130.2 de la Ley 30/1992.

La recepción explícita del principio constitucional de culpabilidad hace innecesaria la interpretación conforme a la Constitución, de acuerdo con la STC 76/1990.

Se puede observar un vacío u omisión en cuanto a las circunstancias que excluyen o modifican la responsabilidad³⁵ así como la falta de referencia alguna a la edad mínima para ser responsable de una infracción administrativa, en ocasiones demandado por la doctrina.³⁶

En lo relativo a la responsabilidad solidaria de quienes deben cumplir conjuntamente una obligación, la Ley sigue imponiéndola, pero matiza que cuando la sanción sea pecuniaria y sea posible se individualizará en la resolución en función del grado de participación de cada responsable como bien dice el apartado tercero del mismo artículo. “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. No obstante, cuando la sanción sea pecuniaria y sea posible se individualizará en la resolución en función del grado de participación de cada responsable.” Lo cual supone un añadido frente al art.130.3 de la Ley 30/1992.

La reforma soluciona la sanción de varios sujetos que han cometido cada uno de ellos la infracción pertinente, no exige a uno de ellos el pago de la sanción impuesta a otro, que sería inconstitucional.

Por otro lado, se introduce la nueva regulación de la responsabilidad subsidiaria en el último apartado del artículo tratado, frente al art. 130.3 párrafo 2º, de la Ley 30/1992.

“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 ellas dependan o estén vinculadas”.

Este precepto autoriza la imposición de la obligación de pago más allá de lo cubierto por la *culpa in vigilando*³⁷ a quien tienen personas dependientes o vinculadas.

³⁵ HUERGO LORA, A., *Las sanciones administrativas*, págs. 393 y 394. Iustel, Madrid, 2007.

³⁶ CANO CAMPOS, T., *La potestad sancionadora de la Administración: Una regulación fragmentaria, incompleta y perniciosa*.

³⁷ “Responsabilidad que se tiene o adquiere respecto de aquellas personas con las que existe un vínculo causal de unión fijado en el art. 1903 CC -EDL 1889/1-, y que entre otros supuestos aglutina, como recoge el Tribunal

Mediante Ley se podrá configurar como infracción administrativa el incumplimiento de la obligación de prevenir la comisión de otras infracciones administrativas por sujetos dependientes o vinculados. La norma será constitucional en la medida en que exista una relación efectiva de dependencia o vigilancia.

Comparto la opinión de GARCÍA LUENGO quien no concibe que “se considere la sanción un crédito transmisible a terceros al margen de los principios de la culpabilidad, ya que no tiene sentir transmitir una obligación cuyo pago sólo tiene sentido como castigo personal vulnerándose en el fondo el principio de personalidad de la pena con una notablemente artificiosa distinción entre la sanción y la obligación del pago de la misma”³⁸.

De esta regulación hay de destacar que aclara y precisa la competencia del órgano sancionador para imponer la obligación de reparar, aunque como aclara el *Artículo 90.4* de la Ley 39/2015, se trata de dos procedimientos complementarios pero autónomos.

Esta última norma establece también que los daños que la Administración puede declarar aquí son los que se han producido a la misma y no los que se ocasionen a terceros cuya exigencia habrá de hacerse en la Jurisdicción ordinaria.

E. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.

Las novedades que afectan a este principio se sitúan en los apartados 3 a 6 del *Artículo 29* de la Ley 40/2015.

El resto del artículo no supone innovación alguna ya que hay preceptos en el art. 131 de la Ley 30/1992, como que las sanciones administrativas no puedan implicar directa o indirectamente privación de libertad, o que establecer sanciones pecuniarias se debe hacer de forma que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

Supremo, Sala Primera, de lo Civil, Sentencia de 30 marzo 2007, rec. 4169/1999 -EDJ 2007/19748-, la infracción del deber de cuidado reprochable al empresario en la selección de dependientes o en el control de la actividad por estos desarrollada.”

³⁸ GARCÍA LUENGO, JAVIER. Revista EL CRONISTA del Estado Social... cit., número 63, Iustel, octubre 2016.

Los criterios de graduación de las sanciones se reformulan en los apartados del artículo citados anteriormente, siendo ahora los siguientes:

- a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.
- b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.
- c) La naturaleza de los perjuicios causados.
- d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.

Este último apartado supone asumir la jurisprudencia del Tribunal Supremo³⁹ en la que sostiene que, si una sanción ya ha sido impuesta en vía administrativa definitivamente, la impugnación contencioso-administrativa de la misma no evita que la comisión por el infractor de otra infracción en el plazo de un año sea considerada reincidencia. El concepto de firmeza en vía administrativa hace referencia a que un acto es firme sólo cuando no cabe ya sea por haber sido impugnado con los recursos ordinarios una vez transcurrido el plazo para los mismos o por haber sido confirmados por una sentencia firme.⁴⁰ Esto es impreciso en tanto que la Ley no fija cuándo se da esa firmeza en vía administrativa estando el acto impugnado en vía contenciosa. Solamente cabe fijar si lo dicho se produce en el momento del recurso o una vez transcurrido el tiempo para impugnar.

Por otra parte, el apartado 4 del mismo art. 29 de la Ley 40/2015 permite, en otra norma procedente de la Ley 30/1992⁴¹, que está relacionada con el principio de proporcionalidad, imponer la sanción en el grado “cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes”. Esto puede suponer un problema de tipicidad ya que no hay una obligación general de fijar grados consecutivos de sanciones, como sí que la hay de fijarlos para las infracciones⁴². La ley habla de grado inferior y no de grado mínimo, como así se indicaba en el reglamento precedente. En opinión de GARCÍA LUENGO esto se deberá interpretar

³⁹ Por ejemplo, STS de 24 de octubre de 2000, recurso 4553/1996.

⁴⁰ BOCANEGRA SIERRA, R., *Lecciones sobre el acto administrativo*, 4ª edic., Civitas, Madrid, 2012.

⁴¹ Artículo 4.3 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora: “En defecto de regulación específica establecida en la norma correspondiente, cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en su grado mínimo.”

⁴² El artículo 27.1 in fine de la propia Ley 40/2015 establece que: “Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves.”

“cuando la Ley sectorial no haya establecido una graduación clara de las sanciones, que el grado inferior de las sanciones estará constituido por las sanciones previstas para las infracciones de grado inferior”⁴³.

En el quinto apartado del artículo 29 se introduce una novedad que procede del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora⁴⁴ favoreciendo a los infractores, y abordando el problema del concurso de infracciones⁴⁵, dispone que “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”.

Por último, en el apartado sexto, se incorpora a la Ley el art. 4.6 del RD 1398/1993 donde se dice que “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”. La infracción *continuada* favorece al infractor en cuanto a la dosificación de la sanción⁴⁶ y le perjudica en cuanto al plazo de prescripción. Por otro lado, el art. 63.3 de la Ley 39/2015 elevaba de rango al art. 4.6 del RD 1398/1993: “No se podrán iniciar nuevos procedimientos sancionadores por hechos o conductas tipificados como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora de los mismos, con carácter ejecutivo”.

F. PRESCRIPCIÓN.

En este principio se mantiene, a falta de regulación especial, en el *Artículo 30*, la norma según la cual las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses. De otro modo, las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.

⁴³ GARCÍA LUENGO, JAVIER. Revista EL CRONISTA del Estado Social... cit., número 63, Iustel, octubre 2016.

⁴⁴ Artículo 4.4 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora: “En defecto de regulación específica establecida en la norma correspondiente, 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.”

⁴⁵ (Concurso medial) Nieto, A., Derecho Administrativo Sancionador, págs. 480 y sigs.

⁴⁶ Solamente se impone una sanción, art. 74.1 CP.

La novedad viene impuesta en el cómputo del plazo de prescripción ya que se introduce el concepto de infracción continuada, en el apartado segundo del art. 30 de la Ley 40/2015⁴⁷: “El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. En el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora”. Como se ha visto en el artículo anterior el concepto de infracción continuada precisado en el apartado último.

En lo relativo a la interrupción de la prescripción de las sanciones no se introduce novedad alguna, la misma se produce en el momento de la iniciación de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora siempre con conocimiento del interesado. El plazo de prescripción se reiniciará si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

Tampoco hay novedad en el plazo de prescripción que, como se indica en el apartado tercero, “comenzará 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” e “interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor”.

Lo que sí que introduce una nueva regla es el art.30.2 *in fine*⁴⁸ que dice que “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 de dicho recurso.” Esto supone una novedad sobre prescripción de infracciones continuadas o permanentes que conviene comparar con el art. 132.1 CP: “En los casos de delito continuado, delito permanente, así como en las infracciones que exijan habitualidad, tales términos se computarán, respectivamente, desde el día en que se realizó la última infracción, desde que se eliminó la situación ilícita o desde que cesó la conducta”. Por su cuenta GARCÍA LUENGO realiza un juicio de valor considerando éste último párrafo del artículo como “una norma plausible, ya que en otro caso se pone en peor condición al

⁴⁷ Hasta la Ley 40/2015 esta cuestión estaba regulada en el artículo 4.6 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.

⁴⁸ Locución latina: ‘al final’.

sancionador al que no se le ha contestado el recurso que aquél al que se le haya confirmado expresamente la sanción”⁴⁹. Se dice que la norma corrige la jurisprudencia que entendía que no corría el plazo de prescripción en caso de que el recurso no se contestase expresamente⁵⁰.

G. CONCURRENCIA DE SANCIONES.

El *Artículo 31* de la Ley 40/2015 mantiene la misma regulación básica del principio de *non bis in idem* que contenía el artículo 133 de la Ley 30/1992 al señalar 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”.

No obstante, se introduce como novedad en el apartado segundo del mismo artículo que “cuando un órgano de la Unión Europea hubiera impuesto una sanción por los mismos hechos, y siempre que no concurra la identidad de sujeto y fundamento, 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”.

El antecedente inmediato de esta norma corresponde al párrafo segundo del artículo 5.2 del Real Decreto 1398/1993, que disponía que: “Si se hubiera impuesto sanción por los Órganos Comunitarios, el órgano competente para resolver deberá tenerla en cuenta a efectos de graduar la que, en su caso, deba imponer, pudiendo compensarla, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción”.

De esta nueva norma cabe entender que si se dan los hechos, sujeto y fundamento, las autoridades españolas no podrán imponer la sanción. Sólo podrá imponerla por los mismos hechos si el sujeto y el fundamento son distintos, pero graduándola. GARCÍA LUENGO opina que “no tiene mucho sentido porque supone que un tercero se beneficie, con una modulación de su propia sanción, de la impuesta a otra persona”⁵¹. La doctrina considera que se trata de una norma confusa de aplicación imperfecta que contiene posiblemente un error de redacción en el texto del proyecto que distorsiona de algún modo el significado.⁵²

⁴⁹ GARCÍA LUENGO, JAVIER. Revista EL CRONISTA del Estado Social... cit., número 63, Iustel, octubre 2016.

⁵⁰ STS de 22 de noviembre de 2008, recurso en interés de la Ley 69/2005.

⁵¹ GARCÍA LUENGO, J. Revista EL CRONISTA del Estado Social... cit., número 63, Iustel, octubre 2016.

⁵² El anteproyecto de la Ley de Procedimiento Administrativo Común señalaba en su artículo 74.2 que: “Cuando un órgano de la Unión Europea hubiera impuesto una sanción por los mismos hechos, el órgano

3.4. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

El procedimiento sancionador se establece en la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo y la regulación se encuentra dispersa a lo largo de la misma, según va ésta abordando las distintas fases del procedimiento administrativo, sin agruparlas -como hacía la Ley 30/1992- en un capítulo propio.

Una de las principales novedades de la nueva Ley, es que integra en el procedimiento administrativo común, las particularidades del procedimiento sancionador, y deroga el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real Decreto Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto.

El procedimiento sancionador se configura con unos derechos y garantías mínimas, pudiendo concretarse ciertos extremos en el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas a través de normas reguladores específicas; tales como el órgano competente para resolver, plazos, y distintas especialidades en razón de la materia.

Como así se indica en el Preámbulo de la Ley 39/2015 uno de los objetivos que persigue la misma es la simplificación de los procedimientos administrativos y su integración como especialidades en el procedimiento administrativo común, contribuyendo así a aumentar la seguridad jurídica.

De igual modo que en el punto anterior, adjunto un cuadro comparativo del articulado sobre los principios del procedimiento sancionador tanto en la Ley 30/1992, como en la 39/2015 respectivamente.

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.”

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, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (BOE 2 octubre)
CAPÍTULO III Principios del procedimiento sancionador	TÍTULO IV De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común
<i>Artículo 134.</i> Garantía de procedimiento	CAPÍTULO I Garantías del procedimiento
<i>Artículo 135.</i> Derechos del presunto responsable	<i>Artículo 53.</i> Derechos del interesado en el procedimiento administrativo (...) 2.
<i>Artículo 136.</i> Medidas de carácter provisional	<i>Artículo 56.</i> Medidas provisionales
<i>Artículo 137.</i> Presunción de inocencia	<i>Artículo 53.</i> Derechos del interesado en el procedimiento administrativo (...) b) <i>Artículo 77.</i> Medios y período de prueba (...) 4.
<i>Artículo 138.</i> Resolución	<i>Artículo 85.</i> Terminación en los procedimientos sancionadores

Su *título IV* incorpora a las fases de iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento el uso generalizado y obligatorio de medios electrónicos.⁵³

⁵³ Igualmente, se incorpora la regulación del expediente administrativo estableciendo su formato electrónico y los documentos que deben integrarlo.

Como novedad, y siendo así indicado en el Preámbulo de la Ley: “Se incorpora un nuevo Capítulo relativo a la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común, donde se establece su ámbito objetivo de aplicación, el plazo máximo de resolución que será de treinta días y los trámites de que constará. Si en un procedimiento fuera necesario realizar cualquier otro trámite adicional, deberá seguirse entonces la tramitación ordinaria. Asimismo, cuando en un procedimiento tramitado de manera simplificada fuera preceptiva la emisión del Dictamen del Consejo de Estado, u órgano consultivo equivalente, y éste manifestara un criterio contrario al fondo de la propuesta de resolución, para mayor garantía de los interesados se deberá continuar el procedimiento pero siguiendo la tramitación ordinaria, no ya la abreviada, pudiéndose en este caso realizar otros trámites no previstos en el caso de la tramitación simplificada, como la realización de pruebas a solicitud de los interesados. Todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de acordar la tramitación de urgencia del procedimiento en los mismos términos que ya contemplaba la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”.

Los trámites fundamentales del procedimiento son los siguientes:

- a) En el **Artículo 55**, antes del inicio del procedimiento, se prevé la posibilidad de «actuaciones previas» cuyo fin no es otro que el de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.⁵⁴ Esto facilita a la Administración eludir la regulación de la caducidad porque las actuaciones previas no consumen tiempo de tramitación del procedimiento. A cambio, tampoco interrumpen la prescripción.

- b) Una vez se ha iniciado el mismo, se debe hacer de acuerdo a alguna de las modalidades previstas en el **Artículo 58.1** «por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia». El acuerdo de iniciación se refleja en una resolución que ha de ser notificada al instructor y al presunto responsable. Por otro lado, el **Artículo 59** contiene la iniciativa propia, derivada del conocimiento indirecto de las circunstancias objeto del procedimiento. Aquí la novedad es que no se podrán iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista continuamente, siempre que no haya recaído una primera resolución sancionadora, de carácter ejecutivo.

⁵⁴ Reflejado anteriormente en el art.12 RD 1398/1993.

- c) En cuanto a la instrucción del procedimiento, se inicia mediante la presentación por parte del inculpaado del escrito de alegaciones sobre el acuerdo de iniciación, teniendo un plazo de 15 días desde la notificación del mismo. En él podrá "aportar cuantas alegaciones, documentos o informaciones estimen convenientes y, en su caso, proponer prueba concretando los medios de que pretendan valerse".

Por su parte, el **Artículo 77**, sobre los medios y periodo de prueba, las novedades que se introducen aquí son las alegaciones, la prueba y los informes. Es necesario respetar en todo caso el derecho a la presunción de inocencia, derecho fundamental recogido en el art.24.2 CE, que aparecía en el art.137.1 de la Ley 30/1992. En el apartado quinto del art.77 regula ahora el valor probatorio de las actas de los agentes de la autoridad, con una nueva redacción, pero sin diferencias significativas.

- d) En este procedimiento sancionador se introducen peculiaridades propias y distintas de su equivalente en el procedimiento común que se reflejan en la fase de prueba, con la vinculación expresa a los hechos probados en las sentencias judiciales en el ya citado art. 77 y especialidades en la propuesta de resolución, en cuanto a la tramitación simplificada y en la resolución definitiva del procedimiento, en los **Artículos 85, 89 y 96**.

El art. 85 constituye una novedad en la regulación del procedimiento, ya que, en la Ley 30/1992 no se incluía ninguna norma en relación con esta cuestión. No obstante, el contenido esencial de sus disposiciones se encontraba recogido en el art.8 del RD 1398/1993 como en diversas normativas sectoriales. En este precepto se regulan tanto sistemas de simplificación y agilización procedimental, como las medidas de estímulo para lograr el empleo de dichos sistemas por los ciudadanos.

El primero de los instrumentos de aceleración procedimental es el *reconocimiento de responsabilidad*. Al que le sigue el *pago voluntario*, que introduce dos novedades respecto de las normativas vigentes: en primer lugar, es aplicable también en los casos en los que cupiere infligir una sanción también de carácter no pecuniario, siempre que exista justificación, y, en segundo lugar, si el presunto responsable paga la sanción impuesta, la Administración debe poner fin al procedimiento.

Hay que destacar que, tanto en el primer instrumento como en el segundo, se producen una serie de efectos que no se consagran en la Ley 39/2015 de forma expresa. Como son la renuncia a formular alegaciones y el agotamiento de la vía administrativa.

4. CONCLUSIONES

Como bien señala la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, ambos textos (LPAC y LRJSP) obedecen a la necesidad, apreciada por la CORA en su informe de 21 de junio de 2013, «de dotar a nuestro sistema legal de un Derecho Administrativo sistemático, coherente y ordenado». Pero, en mi opinión, queda lejos de conseguirlo, sobre todo en lo que se refiere a la regulación de una institución tan importante para el Derecho Administrativo como es la potestad sancionadora.

Desde mi punto de vista este tema se aborda en los dos nuevos proyectos de una forma dispersa y fragmentada. Por un lado, tenemos reconocidos los principios en la LRJSP, donde se recoge la parte sustantiva o material de las sanciones administrativas y, por otro lado, la parte procedimental en materia sancionadora en la LPAC que se encuentra diseminada y dispersa en la regulación de las diferentes fases del procedimiento administrativo común. Considero mucho más sencillo para el legislador la división y organización que ofrecía la Ley 30/1992 ya que se reunía todo en un solo cuerpo legal, y se ampliaba en el RD 1398/1993.

Tampoco se ha tenido en cuenta todo lo decidido por la jurisprudencia y escrito por la doctrina para alcanzar una regulación completa y acabada, ya que hay numerosos escritos doctrinales de todos estos años en el marco de la potestad sancionadora de los que se podrían haber servido, más aún si cabe.

A mi juicio, el legislador ha pretendido dar respuesta a las preguntas que los juristas se venían haciendo sobre los temas que en la Ley 30/1992 no se cubrían, y lo que ha conseguido ha sido fragmentar la misma y volver al punto de partida.

En lo relativo a la potestad sancionadora no se destacan muchas novedades, que considero habrían sido necesarias debido a la amplia jurisprudencia que podemos encontrar en este tema.

Bajo mi punto de vista, la cuestión de la potestad sancionadora es tan amplia y compleja que, de igual forma que el Derecho lo hace, va a estar en continuo cambio para adaptarse a las necesidades tanto de los juristas como de los ciudadanos. Por esta misma razón opino que estas dos nuevas normas no van a ser las únicas y que se va a tener que introducir nueva regulación, quizás no ahora, puesto que aún tenemos que adaptarnos a estas dos recientes leyes, pero sí en un futuro.

5. BIBLIOGRAFÍA

5.1. LIBROS CONSULTADOS

- BOCANEGRA SIERRA, R., *Lecciones sobre el acto administrativo*, 4ª edic., Civitas, Madrid, 2012.
- BUENO ARMIJO, A., *Derecho Administrativo Sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2010.
- CAMPOS ACUÑA, C. *Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. 1ªed. Wolters Kluwer, Madrid, 2017.
 - *Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público*. 1ªed. Wolters Kluwer, Madrid, 2017.
- GARCÍA D. ENTERRÍA E., y FERNÁNDEZ T.R., *Curso de Derecho Administrativo II*. 2ªedición. Civitas. Madrid. 1981.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F. *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, tomo II*, 4a ed., Thomson-Civitas (Aranzadi), 2007.
- HUERGO LORA, A., *Las sanciones administrativas*. Iustel, Madrid, 2007.
- NIETO GARCÍA A., *Derecho administrativo sancionador*, 5ª ed., Tecnos, Madrid, 2012.
- PARADA VÁZQUEZ, R. *Derecho Administrativo I*. 15a ed., Marcial Pons, Madrid, 2004.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. *Derecho Administrativo Español. Tomo I. Introducción al Derecho Administrativo Constitucional*. Netbiblo.
- ROMANO, S. *Fragmentos de un diccionario Jurídico*. Traducción de Santiago Sentís Melendo y Marino Ayerra Redín. Ediciones Jurídicas Europa-América. 1964.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho Administrativo. Parte general*. 8.edic., Tecnos, Madrid, 2012.

5.2. REVISTAS Y ARTÍCULOS JURÍDICOS

- ALBEIRO MEJÍA PATIÑO, O. *Reseña Histórica del Derecho Administrativo Sancionador*.
- CANO CAMPOS, T., ‘‘La potestad sancionadora de la Administración: Una regulación fragmentaria, incompleta y perniciosa.’’ ISSN: 1989-8983 - Depósito legal:M-581-1958.
- CORTAZA VINUEZA, C. ‘‘Separación entre derecho penal y derecho administrativo sancionador’’. Revista jurídica online. núm 18. 2005
- GARCÍA LUENGO, J. *Revista EL CRONISTA del Estado Social y Democrático de Derecho, número 63*, Iustel, octubre 2016.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R., ‘‘Evolución y crisis del instituto expropiatorio’’ ISSN: 0012-4494, Nº 222, 1990.

5.3. WEBGRAFÍA

- <https://revistasonline.inap.es>
- <http://laadministracionaldia.inap.es>
- <http://noticias.juridicas.com>
- <http://www.poderjudicial.es>
- <http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es>

5.4. LEGISLACIÓN

- Código Penal.
- 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.
- Real Decreto 398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora.