

## TEMA 12: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

Autora: Olivia Suárez Quintana.  
Licenciada en Derecho por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.  
Funcionaria de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El **Título IX de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de RJAP-PAC**, modificada por la Ley 4/19999, de 13 de enero, y por Ley 24/2001 de 27 de diciembre, regula la **potestad sancionadora**, recogiendo los *principios* de tal potestad, en los artículo 127 y siguientes.

Los **principios de la potestad sancionadora** son los siguientes:

1. **Principio de legalidad:** implica que la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, reconocida por la Constitución, 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 este Título 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, Reguladora de las Bases del Régimen Local**.

El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario.

Las disposiciones de este Título 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.

2. **Irretroactividad:** Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa. Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor.

3. **Principio de tipicidad:** 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, Reguladora de las Bases del Régimen Local**.

Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.

Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica.

4. **Responsabilidad:** Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia.

Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador 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 podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine, y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente.

Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a **varias personas conjuntamente**, responderá de forma **solidaria** de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan. Serán **responsables subsidiarios o solidarios** por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, las personas físicas y jurídicas sobre las que tal deber recaiga, cuando así lo determinen las Leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores.

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

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

En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes **criterios para la graduación de la sanción** a aplicar:

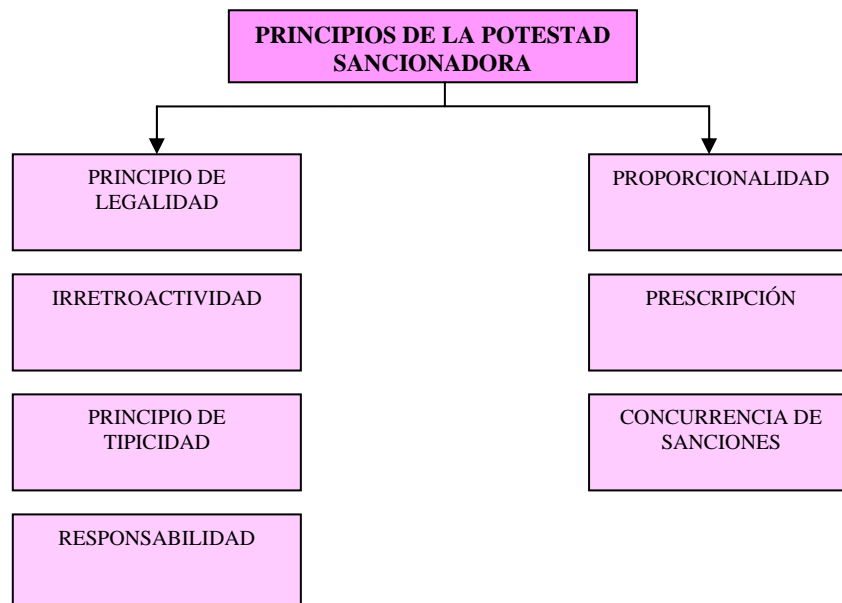
- La existencia de intencionalidad o reiteración.
- La naturaleza de los perjuicios causados.
- La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.

**6. Prescripción:** las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción, las **infracciones muy graves** prescribirán a los **tres años**, las **graves** a los **dos años** y las **leves** a los **seis meses**; las **sanciones** impuestas por faltas **muy graves** prescribirán a los **tres años**, las impuestas por **faltas graves** a los **dos años** y las impuestas por faltas **leves** al **año**.

El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción. 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.

**7. Concurrencia de sanciones:** No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.



El **Capítulo II del Título IX de la Ley 30/1992**, regula los **principios del procedimiento sancionador**, estableciendo que el ejercicio de la potestad sancionadora requerirá procedimiento legal o reglamentariamente establecido, regulando los derechos del presunto responsable, las medidas de carácter provisional, la presunción de inocencia y los requisitos de la resolución que ponga fin al procedimiento.

A) ***Garantía de procedimiento***: El ejercicio de la potestad sancionadora requerirá procedimiento legal o reglamentariamente establecido. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deberán establecer la debida separación entre la **fase instructora y la sancionadora**, encomendándolas a **órganos distintos**. En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento.

B) ***Derechos del presunto responsable***: Los procedimientos sancionadores garantizarán al presunto responsable los siguientes **derechos**:

- A ser **notificado** de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.
- A **formular alegaciones** y utilizar los **medios de defensa** admitidos por el Ordenamiento Jurídico que resulten procedentes.
- Los demás derechos reconocidos por el **artículo 35 de la Ley 30/1992**.

C) ***Medidas de carácter provisional***: Cuando así esté previsto en las normas que regulen los procedimientos sancionadores, se podrá proceder mediante acuerdo motivado a la adopción de **medidas de carácter provisional** que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer.

D) ***Presunción de inocencia***: Los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

Los **hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas** respecto de los procedimientos sancionadores que substancien.

Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la **condición de autoridad**, y que se formalicen en **documento público** observando los requisitos legales pertinentes, tendrán **valor probatorio** sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados.

Se practicarán de oficio o se admitirán a propuesta del presunto responsable cuantas pruebas sean adecuadas para la determinación de hechos y posibles responsabilidades. Sólo podrán declararse improcedentes aquellas pruebas que por su relación con los hechos no puedan alterar la resolución final a favor del presunto responsable.

E) **Resolución**: La resolución que ponga fin al procedimiento habrá de ser **motivada** y resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente.

En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica.

La resolución será **ejecutiva** cuando ponga fin a la vía administrativa. En la resolución se adoptarán, en su caso, las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva.



### Desarrollo reglamentario.

La regulación de esta materia ha sido desarrollada por **Real Decreto 1398/1993 de 4 de agosto por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.**

El procedimiento establecido en el Reglamento pretende **simplificar los trámites** que lo integran sin que ello implique merma alguna de los derechos reconocidos al presunto responsable. Así, la reducción de los documentos acusatorios a uno, es un paso en esa dirección. Tanto más necesario cuando se persigue un desarrollo ágil del procedimiento ajustado a los plazos que se establezcan.

La potestad sancionadora se ejercerá mediante el procedimiento establecido en este Reglamento, en defecto total o parcial de procedimientos específicos previstos en las correspondientes normas, en los supuestos siguientes:

- a. Por la **Administración General del Estado**, respecto de aquellas materias en que el Estado tiene competencia exclusiva.
- b. Por la **Administración de las Comunidades Autónomas**, respecto de aquellas materias en que el Estado tiene competencia normativa plena.

- c. Por las Entidades que integran la **Administración Local**, respecto de aquellas materias en que el Estado tiene competencia normativa plena.

Asimismo, se aplica este Reglamento a los procedimientos sancionadores establecidos por **Ordenanzas locales** que tipifiquen infracciones y sanciones, respecto de aquellas materias en que el Estado tiene competencia normativa plena, en lo no previsto por tales ordenanzas.

Quedan **excluidos** del presente Reglamento los procedimientos de ejercicio de la potestad sancionadora en materia tributaria y los procedimientos para la imposición de **sanciones** por infracciones en el **orden social**. No obstante, este Reglamento tiene **carácter supletorio** de las regulaciones de tales procedimientos.

Las disposiciones de este Reglamento **no son de aplicación** ni tienen carácter supletorio respecto del 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.

El procedimiento se desarrollará de acuerdo con el **principio de acceso permanente**. A estos efectos, en cualquier momento del procedimiento, los interesados tienen derecho a conocer su estado de tramitación y a acceder y obtener copias de los documentos contenidos en el mismo. Asimismo, y con anterioridad al trámite de audiencia, los interesados podrán formular alegaciones y aportar los documentos que estimen convenientes.

El reglamento viene a plasmar los principios de la potestad sancionadora ya previstos en la **Ley 30/1992**.

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 debe imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida.

**Concurrencia de Sanciones:** El órgano competente resolverá la no exigibilidad de responsabilidad administrativa en cualquier momento de la instrucción de los procedimientos sancionadores en que quede acreditado que ha recaído sanción penal o administrativa sobre los mismos hechos, siempre que concurra, además, identidad de sujeto y fundamento.

**Reconocimiento de responsabilidad o pago voluntario:** Iniciado un procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento, con la imposición de la sanción que proceda. Cuando la sanción tenga **carácter pecuniario**, el pago voluntario por el imputado, en cualquier momento anterior a la resolución, podrá implicar igualmente la terminación del procedimiento, sin perjuicio de la posibilidad de interponer los recursos procedentes.

En los términos o períodos expresamente establecidos por las correspondientes disposiciones legales, se podrán aplicar reducciones sobre el importe de la sanción propuesta, que deberán estar determinadas en la notificación de la iniciación del procedimiento.

### **Órganos competentes.**

A efectos de este Reglamento, son órganos administrativos competentes para la iniciación, instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores las **unidades administrativas** a las que, de conformidad con los artículos **11 y 21 de la LRJ-PAC**, cada Administración atribuya estas competencias, sin que puedan atribuirse al mismo órgano para las fases de instrucción y resolución del procedimiento.

Los órganos competentes para la iniciación, instrucción y resolución son los expresamente previstos en las normas sancionadoras y, en su defecto, los que resulten de las normas que sobre atribución y ejercicio de competencias están establecidas en el **Capítulo I del Título II de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común**. Cuando de la aplicación de las reglas anteriores no quede especificado el órgano competente para iniciar el procedimiento, se entender que tal competencia corresponde al órgano que la tenga para resolver.

En el ámbito de la **Administración Local** son órganos competentes para la resolución los Alcaldes u otros órganos, cuando así esté previsto en las correspondientes normas de atribución de competencias.

Las características fundamentales del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora son las siguientes:

**Procedimiento general  
para el Ejercicio de la  
Potestad Sancionadora**

Principio de acceso  
permanente

**INICIACIÓN**

**Se inicia siempre de oficio:**

- \* por acuerdo del órgano competente.
- \* por propia iniciativa u orden superior.
- \* por petición razonada de otros órganos.
- \* por denuncia.

**Actuaciones previas** antes de iniciar el procedimiento:

**Objeto:** determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y circunstancias relevantes.

Posibilidad de adopción de **medidas de carácter provisional**.

Deber de colaboración entre los órganos y dependencias administrativas de cualquier Administración Pública.

**INSTRUCCIÓN**

Actuación y alegaciones.  
Prueba.  
Propuesta de resolución.  
Audiencia.

**RESOLUCIÓN**

Posibilidad de que antes de dictar resolución se realicen **actuaciones complementarias** indispensables para resolver el procedimiento.

La resolución se formalizará por cualquier medio que acredite la voluntad del órgano competente para adoptarla.

Plazo de resolución:

**6 meses.**

No hay resolución = se inicia el plazo de caducidad = archivo de las actuaciones.

**PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO:**

Cuando el órgano competente par iniciar el procedimiento considere que existen elementos de juicio suficientes para calificar la **infracción** como **leve**.

Plazo máximo de resolución: **1 mes**.