

TEMA 15.-EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.

[Nota: salvo que se diga lo contrario, todas las referencias legales corresponden a la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

I.-INTRODUCCIÓN. LA GARANTÍA DEL PROCEDIMIENTO. LA INICIACIÓN.

I.1.-EL RESPETO AL ART. 24 CE.

I.1.1.-“EN NINGÚN CASO SE PODRÁ IMPONER UNA SANCIÓN SIN QUE SE HAYA TRAMITADO EL OPORTUNO PROCEDIMIENTO” (63.2 LPAC).

.-La legislación otorga a la Administración Pública la potestad sancionadora. Pero ésta ha de ejercerse rituariamente. Esto es, en el marco de un procedimiento en el que el presunto inculpado tenga la oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga.

II.1.2.-DEBEN RESPETARSE LOS PRINCIPIOS ESENCIALES DEL ART. 24 CE.

.-El procedimiento sancionador, según el TC, debe respetar el marco de los principios esenciales establecidos en el art. 24CE:

- El derecho de defensa, que proscribiera cualquier indefensión;

- El derecho a la asistencia letrada, trasladable con ciertas condiciones;

- El derecho a ser informado de la acusación;

- El derecho a la presunción de inocencia, que implica que la carga de la prueba sobre los hechos constitutivos de la infracción recae sobre la Administración (y, además, con prohibición absoluta de utilización de pruebas obtenidas con vulneración de los derechos fundamentales);

- El derecho a no declarar contra sí mismo.

- Y el derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes para la defensa.

II.1.3.-SE ADMITEN, NO OBSTANTE, LA BREVEDAD DE LOS PLAZOS Y LOS PROCEDIMIENTOS SIMPLIFICADOS.

.-No obstante, respetando lo anterior, el TC admite que la legislación estipule justificadamente la **brevedad de los plazos procesales**. Ejemplo de ello es la facultad de adoptar la **tramitación simplificada** del procedimiento cuando se considere que existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve (96.5). Debe recordarse, igualmente, que existen regulaciones sectoriales de relevantes procedimientos sancionadores (por ejemplo, en materia tributaria). En el caso de tráfico y circulación de vehículos a motor, el procedimiento destaca por una cierta tendencia a la agilidad y eliminación de trámites innecesarios (Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.).

I.2.-LAS ACTUACIONES PRECEDENTES.EL ORIGEN EL ACUERDO DE INCOACIÓN.

I.2.1.-LAS ACTUACIONES PRELIMINARES.

.-El acuerdo de iniciación del procedimiento puede ser **precedido** por **actuaciones previas** que se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación, la identificación de los responsables y las circunstancias relevantes. Normalmente, estas actuaciones son realizadas por órganos que tienen atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección.

I.2.2.- ACUERDO DE INICIACIÓN.

.-El acuerdo de incoación puede ser adoptado por **propia iniciativa** del órgano competente o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia.

I.2.3.-EN ESPECIAL, LA DENUNCIA.

.-Las **denuncias** deben expresar la identidad de la persona que la presenta, el relato de los hechos que pudieran constituir una infracción administrativa, la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables.

.-La LRJPAC ha previsto limitadamente una previsión de **clemencia** para las denuncias que invocan una infracción que ha supuesto un perjuicio para el patrimonio de las

Administraciones Públicas. En concreto, se prevé la exención de la sanción si el denunciante ha sido el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción (siempre que repare el perjuicio causado). Además, en otros casos, se permite una reducción de la sanción si ese denunciante ha facilitado elementos de prueba significativos.

.-En la línea de lo dicho anteriormente, debe tenerse en cuenta la **Ley 2/2023, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción**. Esta ley procura **proteger** a las personas físicas que informen sobre las acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave (especialmente, cuando impliquen quebranto económico para la Hacienda Pública y para la Seguridad Social).

.-Debe recordarse que la formulación de la denuncia no produce por sí misma la iniciación del procedimiento, sino que ésta precisa que recaiga el **acuerdo del órgano competente**.

I.3.-EL ACUERDO DE INCOACIÓN.

I.3.1.-CONTENIDO.

.-**Me remito a los art. 64.2 y 64.3 LPAC.**

I.3.2.-COMUNICACIÓN Y NOTIFICACIÓN.

.-El acuerdo de incoación se comunicará al instructor del procedimiento y se **notificará a los interesados**.

.-Atención: dicho acuerdo se comunicará al denunciante sólo cuando las normas reguladoras del procedimiento así lo prevean.

I.3.3.-IMPUGNACIÓN.

.-El acto de incoación no es impugnabile separadamente, ya que es un acto de trámite (ha de recurrirse, pues, cuando se recurra la resolución final). Ahora bien, la jurisprudencia tiene declarado que es posible el recurso cuando el acto incorpora alguna **medida cautelar** que afecte a los derechos fundamentales del inculpado.

II.-LA TRAMITACIÓN.

II.1.-INSTRUCTOR E INTERESADOS.

II.1.1.-INSTRUCTOR: NOMBRAMIENTO Y FUNCIÓN.

.-La ley impone actualmente que **el órgano encargado de la instrucción y de la resolución deben ser distintos**. El órgano instructor dirige los actos de instrucción necesarios para el esclarecimiento de los hechos y la determinación de las responsabilidades.

II.1.2.-EL INTERESADO: CONCEPTO.

.-El interesado es **el inculpado** y a él se le atribuye el derecho a la defensa.

II.1.3.-EL PROBLEMA DEL DENUNCIANTE. LA ACCIÓN PÚBLICA.

.-El denunciante, salvo que ostente derechos o intereses legítimos afectados, **no es parte** en el procedimiento.

.-En ciertas materias, la legislación regula la **acción pública** o la **acción popular** (por ejemplo, Ley de Costas, Ley de Patrimonio Histórico Español, Ley del Suelo y Rehabilitación urbana, etc.). Esto permite al denunciante exigir la restauración y restablecimiento de la legalidad, pero no alcanza la condición de parte en el procedimiento sancionador.

II.2.-LA FORMULACIÓN DE LA ACUSACIÓN. PRUEBA Y PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.

II.2.1.-LOS HECHOS.

.-La acusación debe ser **expresa** y ha de basarse en hechos esenciales que, no obstante, pueden ir **precisándose** gradualmente a medida que va avanzando el procedimiento. Lo importante es que quede claro el fundamento fáctico de la acusación.

II.2.2.-LA PRUEBA. EN ESPECIAL, LAS ACTAS DE INSPECCIÓN REDACTADAS POR FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

.-Se parte de la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa, mientras no se demuestre lo contrario. La carga de la prueba corresponde a quien acusa.

.-Los **documentos** (por ejemplo, acta de inspección o boletín de denuncia) redactados por **funcionarios públicos** a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observando los **requisitos legales pertinentes**, se recogen determinados **hechos**, tienen **carácter probatorio**. No son una prueba preferente, pero ha de destacarse que han sido evacuados por un funcionario imparcial y competente.

II.2.3.-EL DERECHO A NO DECLARAR CONTRA SÍ MISMO.

.-De acuerdo con el derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable, no cabe forzar a declarar a los administrados.

II.3.-PROPUESTA DE RESOLUCIÓN Y AUDIENCIA.

II.3.1.-LA POSIBLE FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.

.-El órgano instructor puede decretar el **archivo** de las actuaciones si se da alguna causa que evidencie la falta de responsabilidad administrativa: inexistencia o falta de acreditación de los hechos, falta de identificación del responsable, prescripción de infracciones, etc.

II.3.2.-CONTENIDO DE LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN.

.-En el resto de supuestos (esto es, cuando no se haya decretado el archivo), el instructor formulará **propuesta de resolución** en las que se fijarán los hechos probados y su calificación jurídica, la persona responsable y la sanción que se proponga.

II.3.3.-NOTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA Y AUDIENCIA.

.-La propuesta será **notificada** a los interesados y se abrirá el plazo de **audiencia** (ni inferior a diez días ni superior a quince), en el que cabe consultar el expediente y formular alegaciones.

III.-TERMINACIÓN. EJECUCIÓN Y REVISIÓN. LA RESPONSABILIDAD CIVIL (REMISIÓN).

III.1.-RESOLUCIÓN. OTRAS FORMAS DE TERMINACIÓN.

III.1.1.-LA RESOLUCIÓN.

.-La **resolución** del órgano competente decidirá las cuestiones planteadas en el procedimiento, incluirá la valoración de las pruebas practicadas, fijará los hechos, la persona responsable, la infracción cometida y su sanción (o la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad).

III.1.2.-CADUCIDAD.

.-Si el expediente no se ha resuelto en el plazo de **tres meses -o en el fijado por la norma reguladora del procedimiento-**, caduca. Podría volver a iniciarse el procedimiento, no obstante, si la infracción aún no ha prescrito.

.-[Respecto al plazo de **prescripción**, ha decirse que éste comienza a contarse desde el día en que la infracción se hubiere cometido. Ahora bien, el art. 30.3 LRJPAC declara que, en el caso de las infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora. Ello ha sido matizado a veces por la jurisprudencia, para evitar que pueda la Administración ejercer la potestad administrativa *sine die*.]

III.1.3.-RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD, PAGO VOLUNTARIO Y TERMINACIÓN CONVENCIONAL.

.-Si el infractor reconoce su responsabilidad o paga voluntariamente, se beneficiará de las reducciones previstas en la legislación (mínimo de un 20%). Ahora bien, esta disminución queda condicionada al **desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa** contra la sanción.

.-En algún ámbito específico, se prevé la **terminación convencional** del procedimiento administrativo sancionador. Por ejemplo, en la legislación de defensa de la competencia, con la fijación de **compromisos vinculantes** establecidos con las partes.

III.2.-EJECUCIÓN Y REVISIÓN DE SANCIONES.

.-La resolución se ejecutará cuando ya no quepa recurso ordinario en vía administrativa. Por tanto, **la interposición del recurso de alzada suspende la ejecución** (hasta que se resuelva).

III.3.-RESPONSABILIDAD CIVIL.

.-Debe recordarse que la sanción es compatible con la **reposición de la situación alterada al estado anterior** (por ejemplo, demolición de edificación ilegal) y con la **indemnización de daños y perjuicios causados a la Administración** (por ejemplo, destrozos en el mobiliario urbano).
