



## **ADMINISTRATIVO ARGAMASILLA DE CALATRAVA**

Tema 18 La potestad sancionadora: Concepto y significado. Principios del ejercicio de la potestad sancionadora. El procedimiento sancionador y sus garantías. Medidas sancionadoras administrativas. Especial referencia a la potestad sancionadora local.

### **La potestad sancionadora: concepto y significado.**

El procedimiento sancionador es aquella serie o sucesión de actos a través de cuales la Administración ejerce la potestad sancionadora. Se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, como especialidad del procedimiento administrativo común.

**Los principios de la potestad sancionadora** de las Administraciones Públicas son: Principio de legalidad, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, prescripción, y, en cuanto a la concurrencia de sanciones, el principio "ne bis in idem".

El Tribunal Constitucional, desde muy temprano, y en reiterada jurisprudencia, convierte determinados principios del Derecho penal en principios que rigen al mismo tiempo la potestad sancionadora de la Administración, basándose primeramente, en el apartado 1 del Art. 25 ,Constitución Española ("Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento") y en segundo término, en el apartado 2 del Art. 24 ,Constitución Española ("Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia al letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos").

La legislación administrativa, siguiendo esa tendencia del Tribunal Constitucional (ya recogida en los antecedentes legislativos), destina a la regulación de los principios de la potestad sancionadora de la Administración el Capítulo III, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

El mismo abarca los Art. 25-31, Ley 40/2015, de 1 de octubre: Principio de legalidad, regulado en el Art. 25, Ley 40/2015, de 1 de octubre. Los principios de legalidad e irretroactividad se encuentran regulados en los Art. 25-26, Ley 40/2015, de 1 de octubre. Estos principios se encuentran consagrados en la propia Constitución en los Art. 9, Art. 25, Constitución Española.

Los principios de legalidad e irretroactividad, como principios rectores de la potestad sancionadora, se encuentran regulados en los Art. 25-26, Ley 40/2015, de 1 de octubre.

El principio de legalidad encuentra su plasmación en el Art. 25, Ley 40/2015, de 1 de octubre, que en concreto establece lo siguiente:

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.

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 Capítulo 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.

Las disposiciones de este capítulo no serán de aplicación al ejercicio por las Administraciones Públicas de la potestad sancionadora respecto de quienes estén vinculados a ellas por relaciones reguladas por la legislación de contratos del sector público o por la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas.

La interpretación del principio puede encontrarse, entre otras, en la Tribunal Constitucional, nº 97/2009, de 27/04/2009, Rec. Cuestiones de inconstitucionalidad 5177-2003, 5179, que, en su fundamento jurídico 3º, dice:

“Tal y como hemos recordado recientemente en la Tribunal Constitucional, nº162/2008, de 15/12/2008, Rec. Cuestión de inconstitucionalidad 6488-2001, FJ 1, con afán sistematizador de la doctrina previa, el art. 25.1 CE comprende tanto una garantía formal como una garantía material. La garantía material, tal y como establece, por todas, la Tribunal Constitucional, nº 242/2005, de 10/10/2005, Rec. Recurso de amparo 2020-2001, FJ 2, aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de

configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones. La garantía formal de reserva de ley, por su parte, aun cuando se manifiesta con cierta relatividad en el ámbito sancionador administrativo, por cuanto no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, se traduce, en definitiva, en que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley viene declarando este Tribunal que el art. 25.1 CE proscribire toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio”.

**El principio de irretroactividad** aparece mencionado en el apartado 3 del Art. 9, Constitución Española: "La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos".

El Art. 26, Ley 40/2015, de 1 de octubre se refiere al mismo en los siguientes términos:

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

Respecto de la retroactividad favorable que reconoce el apartado 2 del Art. 26, Ley 40/2015, de 1 de octubre, habrá que atender a lo que dispone el Art. 73, Ley 29/1998, de 13 de julio: "Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente". Es decir, no se podrá en base a la retroactividad favorable revisar sentencias firmes actos que se hayan "cumplido" o "realizado" ya; sí se podrá, en cambio, respecto de aquellos que

aún no hayan devenido en firmes.

**Principio de irretroactividad**, Art. 26, Ley 40/2015, de 1 de octubre. Principio de tipicidad, Art. 27, Ley 40/2015, de 1 de octubre. El principio de tipicidad de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, además de encontrarse "consagrado" en el apartado 3 del Art. 9, Constitución Española, se encuentra regulado en el Art. 27, Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Tipicidad, según el Diccionario del español jurídico de la RAE y el CGPJ, es la "descripción de la conducta que es constitutiva de infracción administrativa en la norma sancionadora". La TS, Sala de lo Contencioso, de 11/05/2012, Rec. 485/2011 se ocupa, entre otras, de determinar los límites del concepto: "La Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 1.990 señala que los conceptos de legalidad y tipicidad no se identifican, aunque ambos se apoyen en el artículo 25.1 de la Constitución.

La legalidad se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley, pero la tipicidad requiere algo más, que es la precisa definición de la conducta que la ley considera constitutiva de la infracción, y la igualmente precisa definición de la sanción que pueda imponerse, siendo, en definitiva, medio de garantizar el principio constitucional de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución) y de hacer realidad, junto a la exigencia de una Lex previa, la de una Lex certa".

El Art. 27, Ley 40/2015, de 1 de octubre, reproduciendo la regulación legislativa previa, se refiere al principio de tipicidad en los siguientes términos:

Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

**Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves.**

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.

Principio de responsabilidad, Art. 28, Ley 40/2015, de 1 de octubre. El principio de responsabilidad en materia de Derecho Administrativo sancionador se encuentra regulado en el Art. 28, Ley 40/2015, de 1 de octubre. La redacción dada a este artículo, según la doctrina, vino a dar término al debate acerca de si en el Derecho Administrativo sancionador debe concurrir responsabilidad subjetiva del infractor, al establecer que serán sancionados los infractores que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa.

**El principio de responsabilidad** se encuentra regulado en el Art. 28, Ley 39/2015, de 1 de octubre, en los siguientes términos:

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.

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.

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.

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.

Con la redacción aportada por el apartado 1 del Art. 28, Ley 40/2015, de 1 de octubre, se zanja el debate que existía acerca de si era necesaria la concurrencia una responsabilidad subjetiva o solo objetiva del infractor.

Aunque en el ámbito penal sí estaba clara la necesaria concurrencia de la culpabilidad, en el derecho administrativo, doctrinal y jurisprudencialmente, existían posturas diferentes, aunque la más habitual era por la que finalmente se ha optado y reflejado en la redacción dada a este precepto (nótese que, en su antecedente más inmediato, el Art. 130, Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la expresión utilizada se reducía a la prevención "aun a título de simple inobservancia"). Por tanto, y, en definitiva, en derecho administrativo sancionador será necesaria la concurrencia de responsabilidad subjetiva del infractor, resultando responsable "a título de dolo o culpa".

**Principio de proporcionalidad**, Art. 29, Ley 40/2015, de 1 de octubre. El principio de proporcionalidad de las sanciones administrativas se encuentra regulado en el Art. 29, Ley 40/2015, de 1 de octubre y se puede definir, según el Diccionario del español jurídico de la RAE y el CGPJ como la "garantía del derecho administrativo sancionador que debe entenderse consagrada en el artículo 25.1 de la Constitución Española y exige que en la determinación normativa del régimen sancionador así como en la imposición de la sanción por la Administración se guarde la debida adecuación o correspondencia entre la gravedad de la infracción cometida y la intensidad de la sanción aplicada".

El principio de proporcionalidad es, según el Diccionario del español jurídico de la RAE y el CGPJ, la "garantía del derecho administrativo sancionador que debe entenderse consagrada en el artículo 25.1 de la Constitución Española y exige que en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de la sanción por la Administración se guarde la debida adecuación o correspondencia entre la gravedad de la infracción cometida y la intensidad de la sanción aplicada". El Art. 29, Ley 40/2015, de 1 de octubre aborda el mismo del siguiente modo:

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 observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción.

La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios:

- El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.
- La continuidad o persistencia en la conducta infractora.
- 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 en vía administrativa.

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 el grado inferior.

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.

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.

**Principio de prescripción**, Art. 30, Ley 40/2015, de 1 de octubre. Los principios de prescripción y de concurrencia de sanciones (mejor, de "no concurrencia") en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, se encuentran regulados en los Art. 30-31, Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Aunque el Art. 30, Ley 40/2015, de 1 de octubre sí es completo e incluso introduce novedades en la regulación legal del principio de prescripción, no ocurre lo mismo con el Art. 31, Ley 40/2015, de 1 de octubre, pues respecto del

principio de concurrencia de sanciones ("ne bis in idem"), la redacción del precepto no ha recogido elementos ya consagrados por la doctrina jurisprudencial.

**El concepto prescripción**, a los efectos que nos trata, tiene esa doble dimensión que recoge, póngase por caso, el Diccionario del español jurídico de la RAE y el CGPJ:

**Prescripción de la infracción:** "Forma de extinción de la responsabilidad sancionadora por el cumplimiento del plazo legal establecido desde la comisión de la infracción sin que la Administración dirija o reanude su actuación contra el responsable de la misma".

**Prescripción de la sanción:** "Forma de extinción de la responsabilidad administrativa sancionadora que acontece por el transcurso de un determinado período de tiempo desde la imposición en firme de la sanción sin que la Administración decida iniciar las actuaciones para ejecutarla o exigir su cumplimiento"

Para conocer la regulación legal de la misma, habrá que estar a lo preceptuado en el Art. 30, Ley 40/2015, de 1 de octubre:

**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. En el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora.

Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora, reiniciándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante 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 sea ejecutable la resolución por la que se impone la

sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla.

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. 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.

La principal novedad que ofrece la Ley del Régimen Jurídico del Sector Público es la del apartado 2º del Art. 30, Ley 40/2015, de 1 de octubre, que señala que la prescripción "comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido". Por fin menciona el legislador, a entender de la doctrina, el dies a quo en que empieza a computarse el plazo para la prescripción, pues hasta el momento, y dado el silencio del legislador, había que acudir a la numerosa jurisprudencia al respecto.

Por otro lado, también se soluciona la imprecisión que existía en la Ley 30/1992 al reemplazarse el verbo "reanudándose" (como se ve, presente aún en el Diccionario del español jurídico de la RAE y el CGPJ) por el verbo "reiniciándose" del párrafo 2º del apartado 2º, que es más coherente con el concepto de prescripción (el verbo reanudar parece que se asocia más con la figura de la caducidad).

Finalmente, con la última frase del artículo se zanján discrepancias respecto del momento en que empieza a contar la prescripción cuando existe silencio administrativo, optándose por la solución de que si el recurso de alzada es desestimado empezará a contar la prescripción desde la fecha de desestimación.

Por su parte, el principio ne bis in idem, formulación clásica del de (no) concurrencia de sanciones, se puede definir, siguiendo igualmente el Diccionario del español jurídico de la RAE y el CGPJ, como aquel "principio jurídico en virtud del cual nadie puede ser enjuiciado dos veces por los mismos hechos ni sancionado dos veces por la misma infracción". Su plasmación positiva, en el orden administrativo, se encuentra en el Art. 31, Ley 40/2015, de 1 de octubre:

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.

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.

Puesto que el legislador ha desaprovechado el momento para incorporar al texto normativo las precisiones que, vía jurisprudencia, han ido perfilando el principio, no queda otro remedio que seguir acudiendo a ésta. Así, por ejemplo, en la Tribunal Constitucional, nº2/1981, de 30/01/1981, Rec. Recurso de amparo 90/1980 se dice literalmente: “El principio general del derecho conocido por «non bis in idem» supone, en una de sus más conocidas manifestaciones que no recaiga duplicidad de sanciones -administrativa y penal- en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración -relación de funcionario, servicio público, concesionario, etc.- que justificase el ejercicio del «ius puniendi» por los Tribunales y a su vez de la potestad sancionadora de la Administración”. Es decir que, las sanciones penales son compatibles con las disciplinarias.

En la Tribunal Constitucional, nº 188/2005, de 07/07/2005, Rec. Cuestión de inconstitucionalidad 2629/1996 se sigue delimitando el concepto:“(…) Aunque es cierto que este principio «ha venido siendo aplicado fundamentalmente para determinar una interdicción de duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto a unos mismos hechos», esto no significa, no obstante, «que sólo incluya la incompatibilidad de sanciones penal y administrativa por un mismo hecho en procedimientos distintos correspondientes a órdenes jurídicos sancionadores diversos» (Tribunal Constitucional, nº 154/1990, de 15/10/1990, Rec. Recurso de amparo de 972/1988, FJ 3).

Y es que en la medida en que el ius puniendi aparece compartido en nuestro país entre los órganos judiciales penales y la Administración, el principio non bis in idem opera, tanto en su vertiente sustantiva como en la procesal, para regir las relaciones entre el ordenamiento penal y el derecho administrativo sancionador, pero también internamente dentro de cada uno de estos ordenamientos en sí mismos considerados, proscribiendo, cuando exista una triple identidad de sujeto, hechos y fundamento, la duplicidad de penas y de procesos penales y la pluralidad de sanciones administrativas y de procedimientos sancionadores, respectivamente.

En este último orden de ideas, y desde la perspectiva del Derecho positivo, tanto el art. 133 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de

las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, como el art. 5.1 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, impiden que de nuevo se sancionen administrativamente hechos que ya hayan sido castigados en aplicación del ordenamiento jurídico administrativo, siempre que concurra la triple identidad referida(...)”.“(…)

Este Tribunal ha abordado el juego del principio non bis in idem dentro de las llamadas relaciones de sujeción o de supremacía especial, afirmando que: «La existencia de esta relación de sujeción especial tampoco basta por sí misma, sin embargo, para justificar la dualidad de sanciones. De una parte, en efecto, las llamadas relaciones de sujeción especial no son entre nosotros un ámbito en el que los sujetos queden despojados de sus derechos fundamentales o en el que la Administración pueda dictar normas sin habilitación legal previa.

Estas relaciones no se dan al margen del Derecho, sino dentro de él y por lo tanto también dentro de ellas tienen vigencia los derechos fundamentales y tampoco respecto de ellas goza la Administración de un poder normativo carente de habilitación legal, aunque ésta pueda otorgarse en términos que no serían aceptables sin el supuesto de esa especial relación (vid., entre otras, Tribunal Constitucional, nº 2/1987, de 21/01/1987, Rec. Recurso de amparo 940/1985 949/1985 (acumulados), Tribunal Constitucional, nº 42/1987, de 07/04/1987, Rec. Recurso de amparo 520/1985 y, más recientemente, Tribunal Constitucional, nº 61/1990, de 29/03/1990, Rec. Recurso de amparo 370/1988).

Para que sea jurídicamente admisible la sanción disciplinaria impuesta en razón de una conducta que ya fue objeto de condena penal es indispensable, además, que el interés jurídicamente protegido sea distinto y que la sanción sea proporcionada a esa protección» (Tribunal Constitucional, nº 234/1991, de 10/12/1991, Rec. Recurso de amparo 1.473/1989, FJ 2)”.

**Principio de no concurrencia de sanciones,** Art. 31 ,Ley 40/2015, de 1 de Octubre.

### **Especialidades del procedimiento en materia sancionadora.**

Relacionamos el tipo que se aplica a las relaciones de sujeción especial: como el que se ejerce sobre los distintos tipos de servidores públicos (civiles y militares); la que opera sobre particulares integrados temporalmente en una organización administrativa (internos en cárceles u hospitales, estudiantes en centros públicos); y por último los miembros de profesiones de colegiación obligatoria, en sus relaciones on sus respectivos colegios.

Sanciones tributarias: ha habido una tendencia histórica a darle a este tipo de

sanciones un régimen específico... pero no son sanciones de una relación de tipo especial, sino todo lo contrario, es el prototipo de las de sujeción general.

En los artículos 55 y 56 se regulan dos incidentes importantes de los procedimientos sancionadores como son las actuaciones previas al inicio del procedimiento y las medidas provisionales que pueden adoptarse. También en los artículos 63 y 64 se regulan dos aspectos importantes del procedimiento sancionador y que son sus **especialidades** más características (la separación entre instrucción y resolución, la prohibición de sanciones de plano -sin expediente contradictorio previo- y la que se inicie un procedimiento sancionador por hechos continuados sin que se haya sancionado el primero de ellos) y el contenido del acuerdo de iniciación.

Varias fases del procedimiento tienen unas peculiaridades propias y distintas de su equivalente en el procedimiento común (en el acuerdo de iniciación, ya citado, la fase de prueba -con la vinculación expresa a los hechos probados en las sentencias judiciales-, especialidades en la propuesta de resolución, en cuanto a la tramitación simplificada y en la resolución definitiva del procedimiento). Artículos 77, 85, 89 y 96.

#### **Medidas sancionadoras administrativas.**

Pueden ser tanto medidas privativas de derechos como multas. Las primeras, que tienen su origen en el derecho disciplinario de la función pública, se manifiestan fundamentalmente a través de la potestad de revocación que tiene la Administración respecto de los títulos administrativos que hayan autorizado a realizar la actividad en la que se cometió la infracción (privación del permiso de conducir, revocación de una licencia urbanística, etc.).

Las multas, que son la sanción prototípica, consisten en la imposición de la obligación de pago de una determinada cantidad de dinero.

Lo más común es determinar mínimos y máximos en la cuantía tanto por tipo de infracción como por la autoridad que la impone.

No obstante, la cuantía máxima absoluta establecida en numerosos casos en los 600.000 euros, plantea diversos problemas, puesto que tiene un carácter confiscatorio prohibido expresamente en los artículos 31.1 y 33 de la Constitución.

Además, actualmente, en lugar de fijar como límite máximo una cifra concreta, se establecen unos valores que se determinan en el mismo procedimiento de imposición de la sanción explicado, fijando la multa en

relación al importe de los valores en el caso concreto, multiplicándolos (los valores) por un coeficiente (el duplo, el quíntuplo o el décuplo de los mismos). Este sistema es, a primera vista, contrario al principio de tipicidad antes señalado, ya que la fijación definitiva del importe de la sanción depende de la valoración que haga la Administración sancionadora.

- **Medidas accesorias:** como son el comiso, el deber de reposición y de resarcimiento, y las inhabilitaciones.

El comiso supone la privación o incautación de determinados bienes sin compensación que pasan a formar parte del erario público.

En sentido estricto, se suele entender que la confiscación es una pena principal que consiste en la privación de ciertos bienes, mientras que el comiso es la pena accesoria que supone la pérdida o privación de los elementos o bienes que se utilizaron en el delito.

El deber de reposición es el deber de restaurar la situación previa a la vulneración, y el resarcimiento de los daños y perjuicios producidos. Este último y su cuantía puede ser declarado por la misma Administración si es a ella a la que hay que indemnizar, aunque si hubiera que hacerlo a un tercero, la indemnización será fijada por los órganos jurisdiccionales del orden civil.

Finalmente, las inhabilitaciones como la separación o suspensión temporal del cargo, pérdida de remuneraciones, entre otros, para el caso de que la conducta sancionada ponga de manifiesto una posible irregularidad en el futuro.

Acerca de la **potestad sancionadora de las entidades locales** se pronuncia el Título XI de la LBRL que, bajo el rótulo de "Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales en determinadas materias", se ocupa de abordar cuestiones relacionadas con la clasificación de las infracciones y con los límites de las sanciones económicas.

Bajo el rótulo de "Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales en determinadas materias", el Título XI de la LBRL recoge, como su propia denominación sugiere, varias cuestiones relevantes en relación con la potestad sancionadora de las entidades locales. Así, el Art. 139 de la Ley 7/1985 de 2 de Abr (Reguladora de las Bases del Régimen Local) dispone que "para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa

sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes

Sentado lo anterior, la norma procede a abordar cuestiones relacionadas con la clasificación de las infracciones y, con respecto a las sanciones, con los límites de las mismas.

Por lo que respecta al primero de los puntos, esto es, la clasificación de las infracciones, el Art. 140 se ñ a l a que las infracciones a las ordenanzas locales a que se refiere el artículo anterior se clasificarán en muy graves, graves y leves.

**Serán muy graves las infracciones que supongan:**

Una perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera grave, inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas, al normal desarrollo de actividades de toda clase conformes con la normativa aplicable o a la salubridad u ornato públicos, siempre que se trate de conductas no subsumibles en los tipos previstos en el capítulo IV de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana (la referencia debe entenderse echa al capítulo V de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana).

- El impedimento del uso de un servicio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.
- El impedimento o la grave y relevante obstrucción al normal funcionamiento de un servicio público.
- Los actos de deterioro grave y relevante de equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio público.
- El impedimento del uso de un espacio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.
- Los actos de deterioro grave y relevante de espacios públicos o de cualquiera de sus instalaciones y elementos, sean muebles o inmuebles, no derivados de alteraciones de la seguridad ciudadana.

Las demás infracciones se clasificarán en graves y leves, de acuerdo con los siguientes criterios:

- La intensidad de la perturbación ocasionada en la tranquilidad o en el pacífico ejercicio de los derechos de otras personas o actividades.
- La intensidad de la perturbación causada a la salubridad u ornato públicos.
- La intensidad de la perturbación ocasionada en el uso de un servicio o de un espacio público por parte de las personas con derecho a utilizarlos.
- La intensidad de la perturbación ocasionada en el normal funcionamiento de un servicio público.
- La intensidad de los daños ocasionados a los equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio o de un espacio público.

En lo que concierne al límite de las sanciones (económicas) el Art. 141 indica que, salvo previsión legal distinta, las multas por infracción de Ordenanzas locales deberán respetar las siguientes cuantías:

Infracciones muy graves: hasta 3.000 euros. Infracciones graves: hasta 1.500 euros. Infracciones leves: hasta 750 euros.