



AUXILIAR ADMINISTRATIVO ALICANTE

TEMA 35.- Nociones básicas sobre los procedimientos administrativos especiales. Especial referencia al procedimiento sancionador. Principios del ejercicio de la potestad sancionadora.

Temarios
oposiciones

TFNO 621 088 797

Nociones básicas sobre los procedimientos administrativos especiales. Especial referencia al procedimiento sancionador. Principios del ejercicio de la potestad sancionadora

Los procedimientos administrativos especiales constituyen un elemento fundamental en la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas españolas. Este tema analiza sus características básicas, profundiza en el procedimiento sancionador como ejemplo paradigmático, y examina los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora.

Procedimientos administrativos especiales: conceptualización y marco normativo.

Definición y características.

Los procedimientos administrativos especiales se definen como aquellos "destinados a sustanciar solo una especie o género limitado de asuntos legalmente determinados, que cuenta con los trámites adecuados a tal efecto". Estos procedimientos, en virtud del principio de especialidad, priman sobre los procedimientos ordinarios, que solo son aplicables de manera supletoria.

El concepto de procedimiento aplicado al Derecho administrativo alude al aspecto formal de la actividad de las Administraciones Públicas, entendido como "cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin". Este concepto está en la base del artículo 105 c) de la Constitución española, que reserva a la ley "el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado".

Marco normativo actual

El régimen jurídico de los procedimientos administrativos especiales en España ha experimentado una significativa evolución, estando actualmente regulado principalmente por:

- La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP)
- La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)

Uno de los objetivos principales de la Ley 39/2015 fue la simplificación de los procedimientos administrativos y su integración como especialidades en el procedimiento administrativo común, contribuyendo a aumentar la seguridad jurídica. Entre sus principales novedades destaca que los anteriores procedimientos especiales sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial, que la Ley 30/1992 regulaba en títulos separados, ahora se han integrado como especialidades del procedimiento administrativo común.

Clasificación y tipos

Los procedimientos administrativos especiales pueden clasificarse según diferentes criterios:

1. Según la doctrina, se clasifican en tres tipos principales:

- Procedimiento trilateral: orientado a resolver controversias entre administrados
- Procedimiento de fiscalización: para la supervisión y control
- Procedimiento sancionador: para el ejercicio de la potestad sancionadora

2. Según su tramitación:

- Procedimiento ordinario
- Procedimiento simplificado (si concurren razones de interés público o falta de complejidad)

3. Según su base normativa:

- Procedimientos especiales previstos en normas con rango de Ley
- Procedimientos contenidos en disposiciones de inferior jerarquía

Los procedimientos especiales en la Ley 39/2015

El artículo 1.2 de la LPACAP establece que "solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos"[9]. Asimismo, dispone que "reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar"[9].

La Disposición Adicional Primera de la LPACAP determina qué procedimientos se consideran especiales por razón de la materia, estableciendo que las siguientes actuaciones y procedimientos se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en la LPACAP:

- a) Las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera
- b) Las actuaciones y procedimientos en materia de Seguridad Social y Desempleo
- c) Los procedimientos sancionadores en determinadas materias (tributaria, orden social, tráfico, extranjería)
- d) Las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo

El procedimiento administrativo sancionador

Concepto y naturaleza jurídica

El procedimiento administrativo sancionador es "el que utilizan las administraciones públicas para ejercer su potestad sancionadora". Se define como un conjunto de actos indispensables regulados taxativamente, mediante los cuales la Administración Pública puede ejercitar su potestad sancionadora.

Este procedimiento cumple una doble función esencial:

- Permitir a la Administración ejercer su potestad sancionadora de manera eficaz
- Servir de garantía para los derechos del presunto infractor, especialmente el derecho de defensa

El procedimiento sancionador comparte naturaleza con el proceso penal, pues ambos son manifestaciones del ius puniendi del Estado. Como ha señalado el Tribunal Supremo, "aunque sea ya una doctrina consolidada la relativa a la plena aplicación de los principios del Derecho penal al Derecho sancionatorio administrativo", existen diferencias sustanciales entre ambos procedimientos en cuanto a su naturaleza y las funciones de los órganos intervinientes[15].

Marco regulador específico

El procedimiento administrativo sancionador en España está actualmente regulado por:

- La Ley 39/2015 (LPACAP): contiene los principios del procedimiento sancionador
- La Ley 40/2015 (LRJSP): regula los principios de la potestad sancionadora

Estas leyes reemplazaron al anterior Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora (Real Decreto 1398/1993), que quedó expresamente derogado por la Disposición derogatoria única de la LPACAP.

Fases del procedimiento administrativo sancionador

El procedimiento sancionador se estructura en tres fases fundamentales:

1. Iniciación

- El procedimiento siempre se inicia de oficio por el órgano competente
- Puede iniciarse por:

Iniciativa propia del órgano instructor

Orden de un órgano administrativo superior jerárquico

Petición razonada de otro órgano administrativo sin competencia para iniciar

Denuncia de cualquier persona

El acuerdo de iniciación debe contener elementos esenciales como la identificación de la persona presuntamente responsable, los hechos imputados, su posible calificación y sanciones, el instructor designado, y el órgano competente para resolver.

2. Instrucción

En esta fase se realizan las actuaciones necesarias para esclarecer los hechos y determinar responsabilidades. El órgano instructor, diferente al que resolverá, se encarga de:

- Recopilar pruebas y evidencias
- Dar audiencia al interesado para que formule alegaciones
- Elaborar una propuesta de resolución fundamentada

Una característica fundamental es la separación entre las fases de instrucción y resolución, que constituye una garantía legal consagrada en el artículo 63.1 de la LPACAP.

3. Terminación

La fase final culmina con la resolución dictada por el órgano competente, distinto del instructor. Esta resolución debe contener:

- La valoración de las pruebas practicadas
- La determinación de los hechos probados
- La identificación de la persona o personas responsables
- La infracción cometida y la sanción impuesta
- La fundamentación jurídica completa

La resolución será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa.

Características específicas y garantías

El procedimiento administrativo sancionador presenta características propias que lo distinguen:

- Separación orgánica: Debe existir separación entre el órgano instructor y el resolutor
- Presunción de inocencia: Derivada del artículo 24.2 de la Constitución
- Derecho de defensa: Manifestado en la posibilidad de formular alegaciones, proponer y practicar pruebas
- Principio acusatorio modulado: Como ha establecido el Tribunal Supremo, este principio "debe modularse cuando se trate de su aplicación en el procedimiento administrativo sancionador", permitiendo bajo ciertas condiciones que el órgano resolutor modifique la calificación jurídica efectuada por el instructor[15]

Principios del ejercicio de la potestad sancionadora

La potestad sancionadora de la Administración está sujeta a principios que garantizan su ejercicio legítimo. Estos principios, recogidos en la legislación y desarrollados por la jurisprudencia, son fundamentales para asegurar el respeto a los derechos de los administrados.

Principio de legalidad

Este principio implica que "solo por norma con rango de ley cabe atribuir la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas". Existe una reserva de ley absoluta, lo que significa que si la infracción no está expresamente establecida, no se podrá sancionar.

El Tribunal Constitucional ha establecido que este principio exige no solo que estén predeterminados el tipo infractor y las sanciones, sino

que también "impone la obligación de motivar en cada acto sancionador concreto en qué norma se ha efectuado dicha predeterminación".

Principio de tipicidad

El principio de tipicidad exige que "solo son aplicables las sanciones debidamente tipificadas de manera clara en instrumento normativo de rango legal sin que sean válidas interpretaciones extensivas o de analogía". Este principio "impide que el órgano sancionador actúe frente a comportamientos que se sitúan fuera de las fronteras que demarca la norma sancionadora".

Según el Tribunal Constitucional, este principio prohíbe especialmente "la interpretación extensiva y la analogía in malam partem", garantizando así la seguridad jurídica del administrado.

Principio del debido procedimiento

Este principio establece que "para imponer sanciones se deberán tener en consideración todas las garantías del debido proceso", incluyendo el derecho a ejercer la defensa, a participar en el procedimiento, y a que se respeten los plazos de prescripción y caducidad.

La jurisprudencia ha subrayado que la imposición de sanciones requiere necesariamente la tramitación de un procedimiento legalmente establecido, siendo nulas las sanciones impuestas sin seguir dicho procedimiento.

Principio de razonabilidad (proporcionalidad)

El principio de proporcionalidad "implica la aplicación de criterios establecidos para graduar las sanciones impuestas por la autoridad". Según este principio, "se debe apreciar la conducta y la gravedad de esta para poder poner la sanción".

Este principio ha servido en la jurisprudencia "como un importante mecanismo de control por parte de los Tribunales, del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración cuando la norma establece para una infracción varias sanciones posibles o señala un margen cuantitativo para la fijación de la sanción pecuniaria", permitiendo incluso la modificación judicial de sanciones desproporcionadas.

Principio de irretroactividad

Este principio establece que "solo pueden sancionarse las conductas que se encuentren prescritas al momento en que se incurre en la conducta". La única excepción es la aplicación retroactiva de normas más favorables al administrado.

Principio de concurso de infracciones

Este principio determina que "cuando una misma conducta califique como posible de ser subsumida en más de un tipo legal entonces le será aplicable al administrado la sanción más grave".

Principio de non bis in idem

Aunque no aparece explícitamente mencionado en la descripción de principios de los resultados, el principio de non bis in idem es fundamental en el derecho sancionador. Este principio prohíbe sancionar dos veces por los mismos hechos cuando existe identidad de sujeto, hecho y fundamento.

Principio de culpabilidad

La jurisprudencia ha establecido que en el ámbito sancionador administrativo es necesaria "la concurrencia de los presupuestos de antijuridicidad, tipicidad, imputabilidad, culpabilidad y punibilidad para el legítimo ejercicio de las potestades sancionadoras administrativas", rechazando así la responsabilidad objetiva.

Conclusión.

Los procedimientos administrativos especiales, y particularmente el procedimiento sancionador, representan un equilibrio entre las potestades administrativas y las garantías de los ciudadanos. La evolución legislativa en España ha tendido hacia la unificación y simplificación, integrando antiguos procedimientos especiales como especialidades dentro del procedimiento administrativo común.

El procedimiento administrativo sancionador, como manifestación del ius puniendi del Estado, está sujeto a principios y garantías similares a los del proceso penal, aunque modulados según las particularidades de la actuación administrativa. Estos principios (legalidad, tipicidad, debido procedimiento, proporcionalidad, irretroactividad, etc.) constituyen límites fundamentales al poder sancionador de la Administración y salvaguardas esenciales para los derechos de los administrados.

La estructura en tres fases del procedimiento sancionador y la separación entre órganos instructores y resolutores garantizan un ejercicio de la potestad sancionadora respetuoso con los derechos fundamentales, manteniendo un equilibrio entre la eficacia administrativa y la protección jurídica de los ciudadanos.

Principios fundamentales del procedimiento administrativo sancionador en el ordenamiento jurídico español

El procedimiento administrativo sancionador constituye una manifestación esencial del ius puniendi estatal, sometido a un riguroso sistema de garantías que encuentra su fundamento en los artículos 24 y 25 de la Constitución Española. Este marco garantista, desarrollado por la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común (LPACAP), establece los siguientes principios rectores:

1. Principio de legalidad: cimiento del ejercicio sancionador

Este principio, consagrado en el artículo 25.1 CE, implica una triple exigencia normativa:

- Lex scripta: La potestad sancionadora solo puede ejercerse cuando ha sido expresamente atribuida por norma con rango de ley.
- Lex previa: Las infracciones y sanciones deben estar predeterminadas antes de la comisión del hecho.
- Lex certa: La descripción de conductas infractoras y sanciones debe ser precisa, evitando ambigüedades que vulneren la seguridad jurídica.

La jurisprudencia constitucional ha subrayado que este principio "no solo exige la tipificación legal de infracciones y sanciones, sino también la motivación expresa de su aplicación en cada caso concreto". Esta exigencia se materializa en el artículo 127 LRJSP, que prohíbe la imposición de sanciones sin procedimiento reglamentariamente establecido.

2. Principio de tipicidad: exacta adecuación entre conducta y tipo legal

Derivado del principio de legalidad, exige una correspondencia estricta entre la conducta imputada y la descripción normativa de la infracción. El Tribunal Constitucional ha precisado que:

- No se admiten interpretaciones analógicas *_in malam partem_*.
- La calificación jurídica de los hechos debe ser unívoca, anulándose los actos que incurran en error en la subsunción normativa.

- Las causas de exclusión de responsabilidad deben estar igualmente tipificadas, completando el tipo legal.

Este principio opera como límite a la discrecionalidad administrativa, exigiendo que la resolución sancionadora precise el tipo infractor aplicable.

3. Principio de irretroactividad: seguridad jurídica temporal

Consagrado en el artículo 9.3 CE, establece que:

- Las normas sancionadoras desfavorables no pueden aplicarse retroactivamente.
- Solo se admite la retroactividad de normas más benignas, incluso si se dictan durante la tramitación del procedimiento.

Este principio garantiza que los ciudadanos conozcan anticipadamente las consecuencias jurídicas de sus actos, evitando la aplicación sorpresiva de disposiciones sancionadoras.

4. Principio de responsabilidad subjetiva: exigencia de culpabilidad

La LRJSP establece que solo pueden sancionarse las personas físicas o jurídicas que resulten responsables, "aun a título de simple inobservancia". Esto implica:

- Exclusión de responsabilidad objetiva: Debe probarse algún grado de culpabilidad (dolo o negligencia).
- Carácter personal de la sanción: Solo puede imponerse al autor material de la infracción, salvo excepciones legalmente tasadas.
- Presunción de inocencia: La carga de la prueba recae sobre la Administración, debiendo desvirtuar la presunción inicial de licitud.

El Tribunal Supremo ha anulado sanciones basadas en meras presunciones no corroboradas por prueba suficiente.

5. Principio de proporcionalidad: justa medida de la sanción

Este principio, recogido en el artículo 130 LRJSP, comprende tres dimensiones:

- Idoneidad: La sanción debe ser adecuada para la restauración del orden jurídico.
- Necesidad: Debe elegirse la sanción menos gravosa entre las igualmente eficaces.
- Proporcionalidad en sentido estricto: La gravedad de la sanción debe guardar relación con la entidad de la infracción y sus circunstancias.

La jurisprudencia ha desarrollado criterios de graduación que incluyen el beneficio obtenido, la capacidad económica del infractor, y la reincidencia.

6. Principio non bis in ídem: prohibición de doble sanción

Aunque no expresamente mencionado en los textos legales, deriva directamente del artículo 25 CE y prohíbe:

- Sancionar dos veces por los mismos hechos cuando concurra identidad de sujeto, hecho y fundamento.
- La acumulación de sanciones administrativas y penales por el mismo hecho, salvo que la ley permita la compatibilidad con reserva de cuota.

El Tribunal Constitucional ha establecido que este principio opera como límite material a la potestad sancionadora.

7. Principio de prescripción: temporalidad del ejercicio sancionador

La LRJSP establece plazos de prescripción diferenciados según la gravedad de la infracción:

- 3 años para infracciones muy graves

- 2 años para graves
- 6 meses para leves

El cómputo del plazo comienza desde la comisión de la infracción, interrumpiéndose por cualquier acto administrativo que dé inicio al procedimiento.

8. Garantías procedimentales: debido proceso administrativo

El artículo 24 CE se proyecta sobre el procedimiento sancionador mediante:

- Derecho de defensa: Incluyendo acceso al expediente, formulación de alegaciones, y práctica de pruebas.
- Imparcialidad orgánica: Separación entre órganos instructores y sancionadores.
- Motivación suficiente: Exigencia de relación lógica entre hechos probados, fundamentos jurídicos y decisión adoptada.
- Prohibición de autoincriminación: No cabe exigir al presunto infractor que pruebe su inocencia.

El Tribunal Constitucional ha destacado que estas garantías deben aplicarse "en la medida necesaria para preservar los valores esenciales del artículo 24 CE".

9. Principio de concurrencia de sanciones: criterios de aplicación

Cuando una conducta infractora pueda subsumirse en varios tipos legales:

- Se aplica el tipo que contemple la sanción más grave.
- Se prohíbe la acumulación de sanciones por el mismo hecho, salvo expresa previsión legal.

EL Control jurisdiccional contencioso-administrativo en el procedimiento sancionador.

La jurisdicción contencioso-administrativa ejerce un control esencial sobre el ejercicio de la potestad sancionadora de las administraciones públicas, garantizando el respeto a los principios constitucionales y al marco legal establecido. Este mecanismo de fiscalización opera como contrapeso fundamental al _ius puniendi_ administrativo, asegurando que las sanciones se apliquen conforme a derecho.

Fundamentos constitucionales y marco normativo

El artículo 106 de la Constitución Española establece el control judicial sobre la legalidad de la actuación administrativa, principio reforzado por el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 CE. La Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, desarrolla este mandato constitucional permitiendo impugnar cualquier acto administrativo que vulnere el ordenamiento jurídico.

La Exposición de Motivos de esta ley enfatiza que el control judicial supera la mera revisión formal, abarcando tanto aspectos procedimentales como sustantivos. Este marco se complementa con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha reconocido la especial intensidad del control en materia sancionadora por afectar a derechos fundamentales.

Competencias y ámbito de actuación

Los órganos contencioso-administrativos conocen de recursos contra actos sancionadores de entidades locales y autonómicas, excepto los emitidos por Consejos de Gobierno. Para la Administración General del Estado, su competencia se circunscribe a sanciones inferiores a 60.000 euros o privaciones de derechos menores a seis meses.

En materia territorial, la Ley 29/1998 establece un sistema de fuero electivo que permite al demandante elegir entre el juzgado de su domicilio o el del órgano emisor de la sanción. Esta dualidad busca

equilibrar el principio de proximidad ciudadana con las necesidades de eficacia procesal.

Mecanismos de control procedimental

Los tribunales verifican el estricto cumplimiento de las garantías procesales mediante:

1. Control de la separación orgánica: Exigencia de órganos distintos para la instrucción y resolución del procedimiento, anulando actos que incumplan este requisito.
2. Verificación del derecho de defensa: Incluyendo acceso al expediente, plazo suficiente para alegaciones y posibilidad de proponer pruebas.
3. Examen de los plazos de prescripción: Analizando el cómputo temporal y la interrupción por actos administrativos válidos.

Los jueces admiten pruebas no aportadas en sede administrativa cuando resulten esenciales para esclarecer los hechos, siempre que no sean dilatorias. Esta facultad refuerza el carácter pleno de la tutela judicial.

Control sustantivo de las resoluciones sancionadoras

El análisis judicial abarca tres dimensiones principales:

Subsunción normativa

Se verifica la correcta aplicación de los tipos infractores, rechazando interpretaciones analógicas que perjudiquen al administrado. Los tribunales exigen una correspondencia exacta entre los hechos probados y la descripción legal de la infracción.

Proporcionalidad de la sanción

Se aplica el test tripartito:

- Idoneidad: Capacidad de la sanción para restablecer el orden jurídico alterado.
- Necesidad: Existencia de medidas alternativas menos restrictivas.
- Proporcionalidad estricta: Equilibrio entre gravedad del hecho y sanción aplicada.

Este análisis incluye la valoración de circunstancias atenuantes o agravantes, incluso aquellas no consideradas por la Administración durante el procedimiento.

Calidad de la motivación

Las resoluciones sancionadoras deben contener una exposición clara y detallada que vincule los hechos probados con la norma aplicable. Los tribunales anulan sanciones basadas en motivaciones genéricas o contradictorias con las pruebas del expediente.

Efectos de las sentencias judiciales

Las decisiones judiciales firmes producen efectos erga omnes cuando declaran la nulidad de disposiciones generales, obligando a la Administración a revisar oficiosamente todas las sanciones basadas en la norma anulada. Este mecanismo evita aplicaciones retroactivas perjudiciales y garantiza coherencia en el sistema sancionador.

En fase de ejecución, los tribunales pueden ordenar la reposición de la situación jurídica anterior mediante indemnizaciones o restablecimiento de derechos. La Administración queda obligada a adaptar su actuación a los criterios jurisprudenciales bajo pena de incurrir en desobediencia.

Límites del control judicial

Pese a su amplitud, el control jurisdiccional encuentra límites en:

- Discrecionalidad técnica: Los jueces no sustituyen el criterio administrativo en valoraciones expertas salvo arbitrariedad manifiesta.
- Hechos no alegados: No se admiten pretensiones basadas en circunstancias no planteadas durante el procedimiento administrativo.
- Oportunidad de la sanción: Los tribunales no valoran la conveniencia política de la medida, solo su adecuación al ordenamiento jurídico.

Tendencias jurisprudenciales actuales

La evolución reciente muestra:

- Refuerzo del control de proporcionalidad: Análisis económico de sanciones mediante parámetros objetivos como beneficio obtenido y capacidad contributiva.
- Aplicación dinámica del *_non bis in ídem_*: Extensión a supuestos de doble sanción administrativa en distintas administraciones.
- Intensificación de la motivación: Exigencia de correlación lógica entre hechos, fundamentos jurídicos y decisión adoptada.

Conclusión

El control jurisdiccional contencioso-administrativo configura un sistema de garantías completo que combina verificación de legalidad con protección de derechos fundamentales. Su evolución hacia un modelo de fiscalización plena refleja el equilibrio necesario entre eficacia administrativa y seguridad jurídica, erigiéndose como último baluarte contra posibles excesos del *_ius puniendi_* administrativo.

Fuentes

Este principio opera como límite a la potestad discrecional de la Administración en la calificación jurídica de los hechos.

10. Límites materiales a la potestad sancionadora

El marco constitucional establece dos restricciones absolutas:

- Prohibición de sanciones privativas de libertad (artículo 25.3 CE).
- Subordinación al poder punitivo penal: El procedimiento administrativo debe suspenderse si los hechos pudieran constituir delito.

Estos límites materializan el carácter excepcional de la potestad sancionadora administrativa frente al *ius puniendi* penal.

Conclusión: equilibrio entre eficacia y garantías.

El sistema de principios analizado configura el procedimiento sancionador como un instrumento de protección dual: permite a la Administración corregir infracciones al ordenamiento jurídico, al tiempo que garantiza los derechos fundamentales de los administrados. La evolución jurisprudencial ha ido reforzando progresivamente las exigencias de tipicidad y proporcionalidad, limitando la discrecionalidad administrativa mediante controles de racionalidad y motivación. Este marco garantista, en constante diálogo con el Derecho penal, refleja la tensión inherente entre la necesidad de preservar el interés general y el respeto a las libertades individuales en un Estado de Derecho.