



TEMA 54

CONVOCATORIA 50 PLAZAS TÉCNICO DE ADMINISTRACIÓN GENERAL CABILDO DE TENERIFE 2026

CONVOCATORIA: Boletín Oficial de la Provincia de Santa Cruz
de Tenerife nº28 de 6 de marzo de 2026

PARTE SEGUNDA: MATERIAS ESPECÍFICAS





Tema 54: La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. Principios de la potestad sancionadora. El procedimiento sancionador.

Introducción al procedimiento sancionador.

La Administración Pública está dotada por el ordenamiento jurídico de poderes jurídicos que la habilitan para desarrollar las actuaciones precisas, que inciden en la esfera de los administrados, a fin de satisfacer el interés general. **Estos poderes jurídicos reciben el nombre de potestades administrativas, y se conceden para fines específicos previstos en el ordenamiento jurídico.** Por ejemplo la potestad expropiatoria que permite a la Administración Pública privar a un particular de sus bienes y derechos patrimoniales, ejercida para construir una nueva carretera, satisfaciendo así el interés público relativo al ejercicio de la libertad de movimiento de los ciudadanos dentro del territorio nacional. El ejercicio que haga la Administración Pública de estas potestades, que se le han concedido por el ordenamiento jurídico, ha de estar siempre enmarcado en el respeto al principio de legalidad. Podemos decir que la concesión de estos poderes representa la supremacía administrativa sobre los particulares que se justifica por razón del interés general.

Entre las potestades administrativas con que cuenta la Administración Pública está la potestad sancionadora. Esto es, la Administración Pública tiene atribuida por las leyes la competencia para imponer determinadas sanciones cuando se ha producido una infracción administrativa.

En este sentido, se entiende por sanción un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho en la imposición de una obligación e pago de una multa (partimos de la definición de GARCÍA DE ENTERRÍA).

Se distinguen estas sanciones de las penas propiamente dichas por un dato formal, la autoridad que las impone: aquellas, la Administración, las sanciones, mientras que las penas son impuestas por los Juzgados y Tribunales de la Jurisdicción penal.

La potestad sancionadora de la Administración es una manifestación del denominado ***ius puniendi*** (derecho a castigar) del Estado, como también lo es la imposición de penas por parte de los Tribunales penales cuando se cometen delitos. La Constitución española ha legitimado en su artículo 25 la existencia de este poder represivo en manos de la





Administración, al establecer el principio de legalidad en materia punitiva refiriéndose tanto a la penal como a la administrativa, así como en su artículo 45.3, cuando, en referencia a la protección del medio ambiente, cita a las sanciones penales “o, en su caso, administrativas”.

Para García de Enterría, la dualidad sanciones administrativas-penas judicialmente impuestas, surgió como consecuencia del mantenimiento en manos del Ejecutivo de poderes sancionatorios directos y expeditivos tras la gran revolución del sistema represivo que supuso la adopción del derecho penal legalizado y judicializado (*nullum crimen, nulla poena sine lege; nulla poena sine legale indicium*)¹ desde los orígenes mismos de la Revolución Francesa. Las monarquías del siglo XIX, aún la más alejadas de los principios revolucionarios, se apresuraron a adoptar el nuevo sistema represivo, más racionalizado y objetivo, pero no por eso abandonaron sus propios poderes sancionatorios.

El procedimiento sancionador es la sucesión de actos a través de los cuales la Administración ejerce la potestad sancionadora.

Normativa reguladora

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, sin perjuicio de que reglamentariamente puedan establecerse especialidades del procedimiento, siendo la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público la que enuncie los principios que informan el ejercicio de la potestad sancionadora.

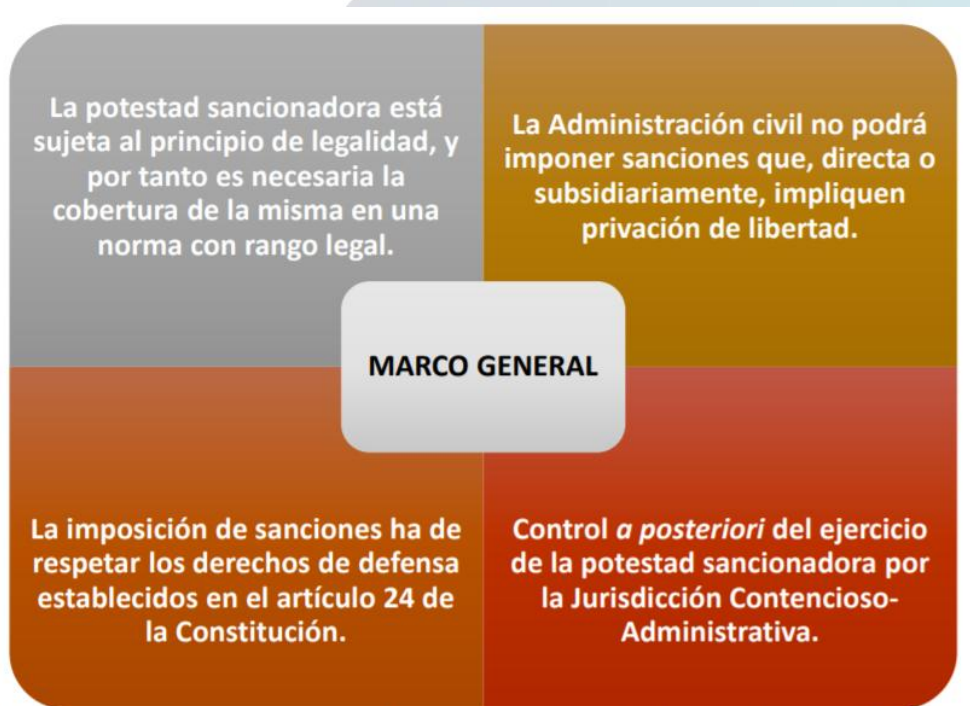
A la hora de estudiar el régimen jurídico de la potestad sancionadora ha de tenerse en cuenta no solo los preceptos constitucionales sino también los **artículos 25 a 31**

¹ Principio de legalidad del derecho penal. Ulpiano: *Digesto* 50, 16, 131 pr. y 1: *poena sine fraude esse non potest* ('no puede haber pena sin delito') [...] *poena non irrogatur, nisi quae quaque lege vel quo alio iure specialiter huic delicto imposita est* ('y no se impondrá pena, sino la que por alguna ley o por algún otro derecho se establece especialmente para ese delito'). El derecho romano derivó de estos cánones el principio de certeza de la ley sancionadora expresado en la máxima *nulla poena sine lege certa*. La regla adopta hoy también otras formas en su uso doctrinal y jurisprudencial: *nulla poena sine iudicio; nulla poena sine lege; nullum crimen sine lege; nullum crimen sine poena legali; nullum crimen, nulla poena sine lege penali, praevia, stricta et scripta, y nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*. Está recogida en el artículo 25.1 de la 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». La conexión de este precepto constitucional con la regla romana es explicada en la STS, 3.ª, 5-II-2015, rec. 1567/2014, reproduciendo la doctrina constitucional expresada en las SSTC 100/2003, de 2-II-2003, y 42/1987, de 7-IV-1987: «El derecho fundamental así enunciado incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, y comprende una doble garantía. La primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. (FUENTE: RAE. Para ampliar: <https://dpej.rae.es/lema/nullum-crimen-nulla-poena-sine-lege>)



contenidos en el Capítulo III del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante Ley 40/2015). **La Ley 40/2015, como novedad, establece en el artículo 25.3 que las disposiciones relativas a los Principios de la potestad sancionadora “serán extensivas al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto al personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo.”** Aunque se sigue excluyendo de la aplicación de la referida normativa el 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.”.

Este marco general viene constituido por cuatro pilares, que a continuación se enuncian:



¿Cuáles son los principios informadores de la potestad sancionadora?

Los principios generales del Derecho penal han servido para nutrir, sin perjuicio de las debidas adaptaciones, el Derecho administrativo sancionador. Los principios más destacables son:



Principio de Legalidad.

Principio de Tipicidad.

Principio de Irretroactividad.

Principio de Responsabilidad.

Principio de Proporcionalidad.

Principio de Prescripción.

Principio "Non bis in ídem".

a) Principio de legalidad:

Como ya hemos indicado, el artículo 25 de la Constitución española formula el principio de legalidad aplicable tanto a las penas como a las sanciones administrativas: **nadie podrá ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente.** La Ley 40/2015, en su artículo 25, recoge expresamente el principio de legalidad en los siguientes términos: ***"La potestad sancionadora de las Administraciones públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley,...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."***

Por tanto se establece una exigencia de **reserva absoluta de ley que en el orden de las sanciones administrativas**, en cuanto a la regulación de las infracciones y sanciones administrativas, se traduce por la necesidad de una cobertura de la potestad sancionadora en una norma de rango legal. **Esta cobertura legal significa que por la ley formal basta una descripción genérica de las infracciones administrativas, así como de las sanciones, siendo posible una pormenorización de las mismas mediante los reglamentos administrativos.**

En este sentido la Ley 40/2015, establece en su artículo 27.3 que ***"Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que ... contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de***



las sanciones correspondientes.”. Por supuesto sin que ese desarrollo constituya nuevas infracciones o sanciones, ni altere la naturaleza o límites de las que la Ley contempla. Se establece así una relación de estrecha colaboración y subordinación del reglamento, a modo de complemento indispensable sólo a los efectos de especificación o graduación de las infracciones y sanciones diseñadas por la ley. En ningún caso puede un reglamento emanado de la Administración establecer infracciones o sanciones nuevas.

Por otra parte el principio de legalidad en este ámbito sancionatorio, en los términos que hemos visto, puede cumplimentarse tanto por ley estatal como por ley autonómica respecto a las materias sobre las que tenga competencia. Las exigencias del principio de legalidad alcanzan también a la competencia en el ejercicio de la potestad sancionadora, que corresponde, como no podía ser de otro modo, “a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario” (art. 25.2 Ley 40/2015)

b) Principio de tipicidad: La Constitución española no solo formula el principio de legalidad en el artículo 25, sino que también contiene, en ese mismo artículo, el principio de tipicidad. **La tipicidad hace referencia a la descripción de la conducta ilícita que ha de figurar en la ley.** Está este principio, por tanto, entrelazado con el principio capital de legalidad. Y así lo establece el artículo 27.1 de la Ley 40/2015 al disponer que: **“Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley”.** No obstante, se deja a salvo lo dispuesto para la Administración local en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

De manera que 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, conforme a los criterios que recoge la propia Ley 7/1985.

La tipicidad también opera respecto a las sanciones, por ello establece el mismo artículo citado que: **“Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.”.** La tipicidad remite a la necesidad de predeterminación normativa, es decir, de una descripción legal, de las conductas ilícitas y de las correspondientes sanciones, y ello se logra con normas jurídicas que nos permitan predecir con gran certeza las conductas que constituyen infracción administrativa y las sanciones aplicables a las mismas. Estas normas definidoras de las infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica, esto es, no podrán aplicarse a casos no comprendidos en ellas aunque exista



identidad de razón. También remite este principio a la consideración de que las normas tipificadoras de las infracciones y reguladoras de las sanciones han de tener rango legal, es decir, que haya una previa y cierta ley, dejando a salvo lo establecido para la Administración Local.

Respecto a este principio podemos aplicar igualmente lo establecido en el artículo 27.3 (“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”).

El reglamento aparece como complemento indispensable en la descripción de las conductas, siempre dentro del respeto al principio de tipicidad. Este principio impide utilizar formulas tipificadoras vagas o de una gran amplitud o indeterminación que permitan al órgano sancionador actuar con excesivo arbitrio. Las conductas sancionables deben estar exactamente delimitadas y descritas, lo que también aporta un valor de seguridad jurídica: que los ciudadanos puedan predecir las consecuencias de sus actos

c) Principio de irretroactividad: A este principio también alude el artículo 25 de la Constitución española: **“nadie podrá ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa”** y lo contempla el artículo 26 de la Ley 40/2015: “Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa.

Este principio presenta dos aspectos: Se admite la aplicación retroactiva de las normas sancionadoras a hechos anteriores cuando favorecen al infractor, por ejemplo sancionando con una cuantía menor a la que estaba fijada en la norma cuando se cometieron los hechos sancionables, incluso cuando ya la sanción ha sido impuesta, pero no cumplida, antes de la entrada en vigor de la norma que la fija en cuantía inferior.

d) Principio de responsabilidad: Este principio nos remite al aspecto subjetivo de la conducta constitutiva de infracción, al exigir aquellos elementos subjetivos que fundamentan un juicio de reprochabilidad o de culpabilidad sobre el responsable de la conducta. **Es requisito esencial, y así lo viene recogiendo la jurisprudencia, que concurra el elemento subjetivo de la culpabilidad**, sea a título de dolo (intencionalidad)





o de culpa entendida como negligencia (imprudencia). Así se recoge, como novedad, en el artículo 28.1 de la Ley 40/2015 al referirse de manera expresa a la voluntariedad o a la intencionalidad del responsable de los hechos constitutivos de la infracción, utilizando para ello los términos dolo y a la culpa: **“Solo 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.”**

Lo que no cabe, ni es admisible, es sancionar sin que concurra en el infractor ninguna culpabilidad, por simple responsabilidad objetiva, por ello aun en el caso de simple inobservancia debe concurrir un elemento de culpabilidad y reproche. La nueva Ley 40/2015 ha introducido otra novedad respecto a este principio cardinal del derecho sancionador administrativo como es que también podrán ser sancionados los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, siempre que una Ley les haya reconocido capacidad de obrar. Otra cuestión que debemos tratar en el ámbito de este principio es el del carácter personal de la sanción. Así la regla general es que la sanción sólo debe recaer sobre el autor de la conducta sancionable, aunque esta regla tiene excepciones en concretos ámbitos del derecho administrativo. Así nada impide, siempre que haya una previsión legal, que se considere responsable de la infracción no al autor material de la misma, sino a un tercero como único responsable. Este es el caso contemplado en el artículo 82 del Real Decreto Legislativo 6/2015: “La responsabilidad por las infracciones a lo dispuesto en esta ley recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción.

No obstante: a) El conductor de cualquier vehículo para el que se exija el uso de casco por conductor y pasajero será responsable por la no utilización del casco de protección por el pasajero, así como por transportar pasajeros que no cuenten con la edad mínima exigida.” Específicamente establece el artículo 28.3 de la Ley 40/2015 que “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.” Igualmente la responsabilidad derivada de la infracción administrativa puede extenderse a aquellas personas que deben garantizar que otros no van a cometer las infracciones.

Por ello el artículo 28.4 de la Ley 40/2015 dispone que “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 ellos dependan o estén vinculadas.”

Este es el caso de infracciones de tráfico cometidas por un menor de edad donde responden solidariamente con el menor de la multa impuesta sus padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, ya que incumplen la obligación impuesta a éstos que conlleva un deber de prevenir la infracción administrativa que se impute a los menores. Junto a la responsabilidad administrativa personal que se concreta en la sanción, existe una responsabilidad civil reparadora e indemnizatoria. Así la el artículo 28.2 de la Ley 40/2015 establece que: “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” (así ocurre en el ámbito urbanístico). En este caso la reparación y la indemnización son determinadas 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 al apremio sobre el patrimonio.

e) **Principio de proporcionalidad:** Este principio se expresa en varios ámbitos del derecho sancionador. En primer lugar, **en la determinación de la cuantía de las sanciones pecuniarias**. Así la sanción ha de fijarse atendiendo a la entidad o gravedad de la infracción cometida.

Se expresa así una proporcionalidad entre los hechos constitutivos de la infracción y la responsabilidad que se ha de exigir por los mismos. En segundo lugar, en la imposición de sanciones al determinar la sanción aplicada en función de las circunstancias objetivas y subjetivas que concurren en el hecho concreto, por ello se establecen unos criterios de graduación de la sanción a imponer. Estos criterios, que recoge el artículo 29.3 de la Ley 40/2015 (grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad, la continuidad o persistencia en la conducta infractora, naturaleza de los perjuicios causados y 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), permiten adecuar la concreta sanción que se impone a la gravedad del hecho cometido.

La Ley 40/2015 recoge este principio de proporcionalidad en los siguientes términos:





Art. 29.3: ***“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 infracción.”***

Una primera precisión de esa proporcionalidad la encontramos en el artículo 29.1 de la Ley 40/2015 cuando establece respecto de cualquier sanción, pecuniaria o no, que “en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad”. En este sentido podemos afirmar que privar de libertad por la comisión de una mera infracción administrativa es desproporcionado. Otra precisión de este principio la encontramos en la regla del artículo 29.2 de la misma ley que dispone que: “El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas”. Se trata de evitar las llamadas sanciones rentables, aquellas en que la multa es inferior al beneficio obtenido por infringir la norma, amoldando la cuantía de la sanción al beneficio derivado de la comisión de la infracción. El artículo 29.4 de la Ley 40/2015 permite, como regla para encontrar la proporcionalidad en el caso concreto, que el órgano competente para resolver pueda imponer la sanción en el grado inferior para así encontrar justificadamente la debida adecuación entre la sanción y la gravedad del hecho y las circunstancias concurrentes. Otras reglas a tener en cuenta para evitar sanciones desproporcionadas son las contenidas en el artículo 29.5: “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.”, y en el artículo 29.6: “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.”

f) **Principio de prescripción:** Este principio remite a la extinción de las infracciones y sanciones administrativas por el mero transcurso del tiempo. Estamos ante una manifestación del principio más general de la seguridad jurídica. La Ley 40/2015 regula esta institución jurídica en su artículo 30 al disponer que ***“Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan”***.

Por tanto habrá que acudir a la concreta ley sectorial para determinar el tiempo de prescripción de las correspondientes infracciones y sanciones. Si estas leyes no fijan



plazos de prescripción entonces debemos considerar los que con carácter general establece la Ley 40/2015:

Infracción muy grave	• Prescribe a los 3 años.
Infracción grave	• Prescribe a los 2 años.
Infracción leve	• Prescribe a los 6 meses.
Sanción por faltas muy graves	• Prescribe a los 3 años.
Sanción por faltas graves	• Prescribe a los 2 años.
Sanción por faltas leves	• Prescribe al año.

En cuanto al cómputo de los plazos, el artículo 32.2 establece que la prescripción de las infracciones se inicia desde el día en que la infracción se hubiera cometido. Si se trata de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora.

Ese cómputo se interrumpe por la iniciación del procedimiento sancionador, siempre y cuando ese inicio lo conozca el interesado. Pero si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable, entonces se reinicia el plazo de prescripción. En el caso de las sanciones, el plazo de prescripción, conforme al artículo 32.3, empieza 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. Este cómputo se interrumpe por la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución. Pero si el procedimiento se paraliza durante más de un mes por causa no imputable al infractor, entonces vuelve a transcurrir el plazo de prescripción. 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 del recurso.

f) **Principio non bis in idem:** El principio general del Derecho conocido como “non bis in idem” supone que no recaiga duplicidad de sanciones, administrativa y penal, en los casos en que se aprecie la existencia de identidad de sujeto, hecho y fundamento.

Este principio está formulado por la Ley 40/2015 en su artículo 31, que dispone 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.”** El citado artículo establece en su apartado 2 una regla, que más bien está relacionada con el principio de proporcionalidad, a tener en cuenta en el caso de que la Unión Europea hubiera impuesto una sanción por los mismos hechos, y siempre que no concurra la identidad de sujeto y fundamento. En este supuesto dispone el apartado citado que 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. De este principio también se desprende que las autoridades administrativas no pueden sancionar unos hechos que un Tribunal penal haya declarado inexistentes o no probados. Se establece así una preferencia por la Jurisdicción penal como veremos más adelante (art. 77.4: Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas ...)

¿Cuáles son los principios del procedimiento sancionador?

Además de los anteriores principios que necesariamente se plasman en el procedimiento sancionador destacan:

a) **El Principio de transparencia:** 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 acceso a los documentos que obren en los expedientes sancionadores ya concluidos se regirá por lo dispuesto en el artículo 13 d) de la LPACAP, que, a su vez, se remite a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.

b) **Posibilidad de reconocimiento y 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.

c) **Órgano no prevenido:** se produce la distinción entre la fase instructora y la resolutoria que no pueden corresponder al mismo órgano.

d) **Principio de prescripción:** Cuando de las actuaciones previas se concluya que ha prescrito la infracción, el órgano competente acordará la no procedencia de iniciar el procedimiento sancionador. Igualmente, si iniciado el procedimiento se concluyera, en cualquier momento, que hubiera prescrito la infracción, el órgano competente resolverá la conclusión del procedimiento, con archivo de las actuaciones. En ambos casos, se notificará a los interesados el acuerdo o la resolución adoptados. Asimismo, cuando haya transcurrido el plazo para la prescripción de la sanción, el órgano competente lo notificará a los interesados. Transcurridos dos meses desde la fecha en que se inició el procedimiento sin haberse practicado la notificación de éste al imputado, se procederá al archivo de las actuaciones, notificándose al imputado, sin perjuicio de las responsabilidades en que se hubiera podido incurrir.

Regulación jurídica del procedimiento sancionador

Los principios anteriormente estudiados se refieren al ejercicio de la potestad sancionadora que está en manos de la Administración, procede ahora estudiar cuáles son los principios, reglas y garantías que atañen al procedimiento administrativo en el que se sustancia esa potestad sancionadora, entendido como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración cuando ejerce la potestad sancionadora. El procedimiento administrativo garantiza el adecuado equilibrio entre la necesaria eficacia de la actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los derechos de los ciudadanos frente a la misma. Este doble juego da lugar a, por una parte, determinadas reglas que afectan a la actuación de la Administración en el procedimiento y, por otra parte, al catálogo de derechos que se atribuye a los presuntos responsables.





El detalle de los trámites que se han de seguir en un procedimiento administrativo sancionador, con carácter general, se regulan actualmente en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Ahora bien, **la Ley 39/2015 no regula un específico procedimiento sancionador, sino que a la vez que va regulando los distintos trámites e instituciones del Procedimiento Administrativo Común establece concretas especialidades relativas a los procedimientos de naturaleza sancionadora.** En este apartado veremos pues esas especialidades que en definitiva vienen a expresar algunos principios tradicionales que articulan el procedimiento administrativo sancionador.

▪ EXIGENCIA DE PROCEDIMIENTO

Recordemos el artículo 25 de la Ley 40/2015 que condiciona el ejercicio de la potestad sancionadora no solo a la cobertura de una norma con rango legal, sino también a la aplicación del procedimiento previsto: ***“La potestad sancionadora de las Administraciones públicas se ejercerá ..., con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio ...”.***

También el artículo 63.2 de la Ley 39/2015, dedicado a las especialidades en el inicio de los procedimientos de naturaleza sancionadora, señala de manera contundente que: ***“En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el oportuno procedimiento”.***

Se excluye así la imposición de sanciones sin que haya precedido la tramitación del procedimiento pertinente denominadas sanciones de plano. Cabe destacar en el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora, que conforme al artículo 96.5 de la Ley 39/2015, ***“se podrá adoptar la tramitación simplificada del procedimiento cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve,”*** sin que quepa la oposición expresa por parte del interesado. Esta tramitación simplificada se funda en la existencia de razones de interés público o por falta de complejidad del procedimiento. La resolución será en un plazo de 30 días desde el siguiente a que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada.

La garantía de existencia de un procedimiento no es más que una especificación de la exigencia general, recogida en el art. 105 de la Constitución, que recae sobre la



Administración Pública de actuar, de producir actos administrativos, siguiendo un procedimiento

- **Garantías del procedimiento: Derechos del interesado en el procedimiento de naturaleza sancionadora. Principio de audiencia y defensa. Principio de presunción de inocencia.**

Además de los derechos previstos con carácter general para los interesados en un procedimiento administrativo, expresados en el artículo 53.1 de la Ley 39/2015, en el caso de procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora, dispone el artículo 53.2 de la Ley 39/2015: “los presuntos responsables tendrán 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 pudiera 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 la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

Con el reconocimiento de estos derechos se trata de trasladar a este ámbito sancionador administrativo las garantías que se reconocen al inculpado en un proceso penal, por ello se le garantiza al presunto responsable la posibilidad de conocer la acusación, alegar contra ella y proponer las pruebas de descargo que considere en su defensa. Los derechos vistos constituyen el denominado principio de audiencia y defensa orientado a evitar la indefensión, prohibida por el artículo 24 de la Constitución, y el principio de presunción de inocencia. Este último principio conlleva que la imposición de una sanción ha de fundarse en una actividad probatoria de cargo legítima, que corresponde a quien acusa, la Administración, sin que el presunto responsable esté obligado a probar su propia inocencia. Se desprende de este principio que nadie puede ser sancionado sin pruebas que fundamenten su responsabilidad.



Especialidades en el procedimiento

La Ley 39/2015 recoge a lo largo de su articulado una serie de reglas procedimentales que constituyen especialidades del procedimiento administrativo común, en las distintas fases en que se ordena éste, y por esta razón vamos a tratarlas aquí de manera conjunta.

➤ Especialidades en el inicio de los procedimientos sancionadores.

Según el artículo 63.1: ***“Los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos. Se considerará que un órgano es competente para iniciar el procedimiento cuando así lo determinen las normas reguladoras del mismo.”***

Se trata de uno de los principios de derecho penal que resultan de aplicación al procedimiento administrativo sancionador, condensado en la fórmula “derecho a un juez imparcial”. Principio que ha de estar presente a la hora de construir y regular los procedimientos sancionadores y al establecer la organización administrativa para que haya una verdadera separación entre ambas fases procedimentales.

Conforme al artículo 63.3: ***“No se podrá iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo.”***

En cuanto al acuerdo de iniciación dispone el artículo 64 que: *“1. El acuerdo de iniciación se comunicará al instructor del procedimiento, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, y se notificará a los interesados, entendiéndose en todo caso por tal al inculpado. Asimismo, la incoación se comunicará al denunciante cuando las normas reguladoras del procedimiento así lo prevean. El contenido mínimo del acuerdo de iniciación será el establecido en el artículo 64.2*

“a) Identificación de la persona o personas presuntamente responsables.

b) Los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción.

c) Identificación del instructor y, en su caso, Secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos.





d) Órgano competente para la resolución del procedimiento y norma que le atribuya tal competencia, indicando la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos previstos en el artículo 85.

e) Medidas de carácter provisional que se hayan acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, sin perjuicio de las que se puedan adoptar durante el mismo de conformidad con el artículo 56.

f) Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, así como indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada.

3. Excepcionalmente, cuando en el momento de dictar el acuerdo de iniciación no existan elementos suficientes para la calificación inicial de los hechos que motivan la incoación del procedimiento, la citada calificación podrá realizarse en una fase posterior mediante la elaboración de un Pliego de cargos, que deberá ser notificado a los interesados.”

➤ **Especialidades en la prueba de los procedimientos sancionadores.**

A los procedimientos de carácter sancionador se les aplican todas las disposiciones que sobre los medios, periodo y práctica de prueba se aplican, con carácter general, a los procedimientos administrativos. La presunción de inocencia solo puede ser destruida por las pruebas de cargo que se practiquen con todos los requisitos legales. Además con carácter especial se establece en el artículo 77.4 que: **“En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien.”**

Esta regla de vinculación a los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes es corolario de la preferencia de la jurisdicción penal y de lo establecido respecto a la concurrencia de sanciones.

➤ **Especialidades en la finalización de los procedimientos sancionadores.**

En cuanto a la terminación en los procedimientos sancionadores establece el artículo 85 que:





“1. Iniciado un procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda.

2. Cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se ha justificado la improcedencia de la segunda, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implicará la terminación del procedimiento, salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción.

3. En ambos casos, cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20% sobre el importe de la sanción propuesta, siendo éstos acumulables entre sí. Las citadas reducciones, deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción. El porcentaje de reducción previsto en este apartado podrá ser incrementado reglamentariamente.”

La propuesta de resolución en los procedimientos de carácter sancionador se regula en el artículo 89:

“ 1. El órgano instructor resolverá la finalización del procedimiento, con archivo de las actuaciones, sin que sea necesaria la formulación de la propuesta de resolución, cuando en la instrucción del procedimiento se ponga de manifiesto que concurre alguna de las siguientes circunstancias:

- a) La inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción.
- b) Cuando los hechos no resulten acreditados.
- c) Cuando los hechos probados no constituyan, de modo manifiesto, infracción administrativa.
- d) Cuando no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o bien aparezcan exentos de responsabilidad.
- e) Cuando se concluyera, en cualquier momento, que ha prescrito la infracción.





2. En el caso de procedimientos de carácter sancionador, una vez concluida la instrucción del procedimiento, el órgano instructor formulará una propuesta de resolución que deberá ser notificada a los interesados. La propuesta de resolución deberá indicar la puesta de manifiesto del procedimiento y el plazo para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes.

3. En la propuesta de resolución se fijarán de forma motivada los hechos que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, se determinará la infracción que, en su caso, aquéllos constituyan, la persona o personas responsables y la sanción que se proponga, la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, así como las medidas provisionales que, en su caso, se hubieran adoptado”.

Cuando la instrucción concluya la inexistencia de infracción o responsabilidad y no se haga uso de la facultad prevista en el apartado primero-archivo de las actuaciones sin que se formule propuesta-, la propuesta declarará esa circunstancia.”

➤ **Especialidades de la resolución en los procedimientos sancionadores.**

El artículo 90 de la Ley 39/2015 establece las especialidades de la resolución de los procedimientos sancionadores en los siguientes términos:

“En los casos de procedimientos de carácter sancionador, ..., la resolución incluirá la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, fijarán los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen, o bien la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad.

2. En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica. No obstante, cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción o la sanción revisten mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes en el plazo de quince días”.

Se formula aquí una regla de congruencia que debe existir entre la resolución y los hechos determinados y notificados al presunto infractor.





El artículo 90 regula otros aspectos de la resolución sancionadora:

“3. La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.

Cuando la resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso administrativo contra la resolución firme en vía administrativa. Dicha suspensión cautelar finalizará cuando:

a) Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto el recurso contencioso-administrativo.

b) Habiendo el interesado interpuesto el recurso contencioso-administrativo:

1º No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada.

2º El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella.

4. Cuando las conductas sancionadas hubieran causado daños o perjuicios a las Administraciones y la cuantía destinada a indemnizar estos daños no hubiera quedado determinada en el expediente, se fijará mediante un procedimiento complementario, cuya resolución será inmediatamente ejecutiva. Este procedimiento será susceptible de terminación convencional, pero ni ésta ni la aceptación por el infractor de la resolución que pudiera recaer implicarán el reconocimiento voluntario de su responsabilidad. La resolución del procedimiento pondrá fin a la vía administrativa.”.

¿Cuáles son las fases del procedimiento sancionador general?

Con anterioridad a la iniciación del procedimiento, **se podrán realizar actuaciones previas con objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen tal iniciación (artículo 55 de la LPACAP)**. En especial, estas actuaciones se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que





podrían resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros.

Las actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de éstos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento.

Las actuaciones previas no constituyen una fase propiamente dicha del procedimiento administrativo sancionador ya que, tal y como hemos señalado, tienen por objeto determinar con carácter preliminar si concurren las circunstancias que justifiquen la iniciación del procedimiento.

Los procedimientos sancionadores se iniciarán siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por:

- **a) Propia iniciativa:** La actuación derivada del conocimiento directo o indirecto de las conductas o hechos susceptibles de constituir infracción por el órgano que tiene atribuida la competencia de iniciación, bien ocasionalmente o por tener la condición de autoridad pública o atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación.
- **b) Orden superior:** La orden emitida por un órgano administrativo superior jerárquico de la unidad administrativa que constituye el órgano competente para la iniciación, y que expresa, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables, las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación, así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeron.
- **c) Petición razonada:** La propuesta de iniciación del procedimiento formulada por cualquier órgano administrativo que no tiene competencia para iniciar el procedimiento y que ha tenido conocimiento de las conductas o hechos que pudieran constituir infracción, bien ocasionalmente o bien por tener atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación.

Las peticiones deberán especificar, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables; las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeron.



- **d) Denuncia:** El acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera constituir infracción administrativa.

Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan, el relato de los hechos que pudieran constituir infracción y la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables.

La formulación de una petición no vincula al órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, si bien deberá comunicar al órgano que la hubiera formulado los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación del procedimiento.

Cuando se haya presentado una denuncia, se deberá comunicar al denunciante la iniciación o no del procedimiento cuando la denuncia vaya acompañada de una solicitud de iniciación.

De conformidad con lo previsto en el artículo 56 de la LPACAP, el órgano competente para resolver podrá adoptar en cualquier momento, mediante acuerdo motivado, las medidas de carácter provisional que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, el buen fin del procedimiento, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción y las exigencias de los intereses generales.

Cuando así venga exigido por razones de urgencia inaplazable, el órgano competente para iniciar el procedimiento o el órgano instructor podrán adoptar las medidas provisionales que resulten necesarias.

Las medidas de carácter provisional podrán consistir en la suspensión temporal de actividades y la prestación de fianzas, así como en la retirada de productos o suspensión temporal de servicios por razones de sanidad, higiene o seguridad, y en las demás previstas en las correspondientes normas específicas.

Las medidas provisionales deberán estar expresamente previstas y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los objetivos que se pretenda garantizar en cada supuesto concreto.

Durante la fase de instrucción tienen lugar las actuaciones de comprobación de los hechos y alegaciones. Los interesados podrán aportar cuantas alegaciones, documentos o informaciones estimen convenientes y, en su caso, proponer prueba concretando los medios de que pretendan valerse. En la notificación de la iniciación del



procedimiento se indicará a los interesados la posibilidad de presentar alegaciones y los medios de defensa que estimen pertinentes

Cursada la notificación referida, el instructor del procedimiento realizará de oficio cuantas actuaciones resulten necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidades susceptibles de sanción.

Si como consecuencia de la instrucción del procedimiento resultase modificada la determinación inicial de los hechos, de su posible calificación, de las sanciones imponibles o de las responsabilidades susceptibles de sanción, se notificará todo ello al inculpado en la propuesta de resolución.

Recibidas las alegaciones o transcurrido el plazo señalado en el artículo 76 LPACAP, el órgano instructor podrá acordar la apertura de un período de prueba, de conformidad con lo previsto en los artículos 53 y 77 de la LPACAP, por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez días.

En el acuerdo, que se notificará a los interesados, se podrá rechazar de forma motivada la práctica de aquellas pruebas que, en su caso, hubiesen propuesto aquéllos, cuando sean improcedentes de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 77 de la LPACAP. La práctica de las pruebas que el órgano instructor estime pertinentes, entendiéndose por tales aquellas distintas de los documentos que los interesados puedan aportar en cualquier momento de la tramitación del procedimiento, se realizará de conformidad con lo establecido en el artículo 78 de la LPACAP.

Cuando la valoración de las pruebas practicadas pueda constituir el fundamento básico de la decisión que se adopte en el procedimiento, por ser pieza imprescindible para la evaluación de los hechos, deberá incluirse en la propuesta de resolución.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 89.2 de la LPACAP, en el caso de procedimientos de carácter sancionador, una vez concluida la instrucción del procedimiento, el órgano instructor formulará una propuesta de resolución que deberá ser notificada a los interesados. La propuesta de resolución deberá indicar la puesta de manifiesto del procedimiento y el plazo para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes.

En la propuesta de resolución se fijarán de forma motivada los hechos que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, se determinará la infracción que,



en su caso, aquéllos constituyan, la persona o personas responsables y la sanción que se proponga, la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, así como las medidas provisionales que, en su caso, se hubieran adoptado. Cuando la instrucción concluya la inexistencia de infracción o responsabilidad y no se haga uso de la facultad prevista en el apartado primero, la propuesta declarará esa circunstancia.

En el caso de que no se hayan presentado alegaciones al acuerdo de inicio en el plazo previsto, éste podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada.

La resolución incluirá la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, fijarán los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen, o bien la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad.

En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica. No obstante, cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción o la sanción revisten mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes en el plazo de quince días.

La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.

Cuando la resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa. Dicha suspensión cautelar finalizará cuando:

a) Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso administrativo.

b) Habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo:



1.º No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada.

2.º El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella.

Cuando las conductas sancionadas hubieran causado daños o perjuicios a las Administraciones y la cuantía destinada a indemnizar estos daños no hubiera quedado determinada en el expediente, se fijará mediante un procedimiento complementario, cuya resolución será inmediatamente ejecutiva. Este procedimiento será susceptible de terminación convencional, pero ni ésta ni la aceptación por el infractor de la resolución que pudiera recaer implicarán el reconocimiento voluntario de su responsabilidad. La resolución del procedimiento pondrá fin a la vía administrativa.

FASES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR GENERAL

- ✓ **Antes del inicio – actuaciones previas – Art. 55 Ley 39/2015**
- ✓ **INICIO DEL PROCEDIMIENTO – Siempre de oficio** (por iniciativa propia, orden superior, petición razonada, denuncia)
- ✓ **Posible acuerdo de medidas provisionales** (razones de urgencia inaplazable)
- ✓ **FASE DE INSTRUCCIÓN – Comprobación de los hechos y alegaciones.**
 - ✓ **Posible apertura de periodo de PRUEBA (Art. 53 ,77,78 Ley 39/2015** Entre 10-30 días).
- ✓ **PROPUESTA DE RESOLUCIÓN.** La emite el órgano instructor al órgano que ha de resolver – Se notifica a los interesados.
 - ✓ **Se abre nuevo plazo para presentar alegaciones-** si no se han presentado alegaciones, al propuesta de resolución puede entenderse como Resolución del procedimiento.
 - ✓ **DEBE CONTENER:** la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, fijarán los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen, o bien la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad
- ✓ **RESOLUCIÓN** - será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa.
 - ✓ Puede suspenderse cautelarmente la ejecución cuando el interesado manifiesta a la Ad.Pública su intención de interponer RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO contra la Resolución firme en vía administrativo. Dicha suspensión finalizará cuando:
 - a) Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso administrativo.
 - b) Habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo:
 - 1.º No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada.
 - 2.º El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella.

¿Cómo se produce la tramitación simplificada del procedimiento?

En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora, se podrá adoptar la tramitación simplificada del procedimiento cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve, sin que quepa la oposición expresa por parte del interesado prevista en el apartado 2 del artículo 96 de la LPACAP.



Artículo 96. Tramitación simplificada del procedimiento administrativo común.

1. Cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen, las Administraciones Públicas podrán acordar, de oficio o a solicitud del interesado, la tramitación simplificada del procedimiento.

En cualquier momento del procedimiento anterior a su resolución, el órgano competente para su tramitación podrá acordar continuar con arreglo a la tramitación ordinaria.

2. Cuando la Administración acuerde de oficio la tramitación simplificada del procedimiento deberá notificarlo a los interesados. Si alguno de ellos manifestara su oposición expresa, la Administración deberá seguir la tramitación ordinaria.

3. Los interesados podrán solicitar la tramitación simplificada del procedimiento. Si el órgano competente para la tramitación aprecia que no concurre alguna de las razones previstas en el apartado 1, podrá desestimar dicha solicitud, en el plazo de cinco días desde su presentación, sin que exista posibilidad de recurso por parte del interesado. Transcurrido el mencionado plazo de cinco días se entenderá desestimada la solicitud.

4. En el caso de procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, si una vez iniciado el procedimiento administrativo el órgano competente para su tramitación considera inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, podrá acordar de oficio la suspensión del procedimiento general y la iniciación de un procedimiento simplificado.

5. En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora, se podrá adoptar la tramitación simplificada del procedimiento cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve, sin que quepa la oposición expresa por parte del interesado prevista en el apartado 2.

6. Salvo que reste menos para su tramitación ordinaria, los procedimientos administrativos tramitados de manera simplificada deberán ser resueltos en treinta días, a contar desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada del procedimiento, y constarán únicamente de los siguientes trámites:

a) Inicio del procedimiento de oficio o a solicitud del interesado.





- b) Subsanación de la solicitud presentada, en su caso.
- c) Alegaciones formuladas al inicio del procedimiento durante el plazo de cinco días.
- d) Trámite de audiencia, únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado.
- e) Informe del servicio jurídico, cuando éste sea preceptivo.
- f) Informe del Consejo General del Poder Judicial, cuando éste sea preceptivo.
- g) Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en los casos en que sea preceptivo. Desde que se solicite el Dictamen al Consejo de Estado, u órgano equivalente, hasta que éste sea emitido, se producirá la suspensión automática del plazo para resolver.

El órgano competente solicitará la emisión del Dictamen en un plazo tal que permita cumplir el plazo de resolución del procedimiento. El Dictamen podrá ser emitido en el plazo de quince días si así lo solicita el órgano competente.

En todo caso, en el expediente que se remita al Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente, se incluirá una propuesta de resolución. Cuando el Dictamen sea contrario al fondo de la propuesta de resolución, con independencia de que se atienda o no este criterio, el órgano competente para resolver acordará continuar el procedimiento con arreglo a la tramitación ordinaria, lo que se notificará a los interesados. En este caso, se entenderán convalidadas todas las actuaciones que se hubieran realizado durante la tramitación simplificada del procedimiento, a excepción del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente.

- h) Resolución.

7. En el caso que un procedimiento exigiera la realización de un trámite no previsto en el apartado anterior, deberá ser tramitado de manera ordinaria”



Regulación literal del procedimiento sancionador en la Ley 40/2015

CAPÍTULO III

Principios de la potestad sancionadora

Artículo 25. Principio de legalidad.

1. 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](#).
2. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario.
3. 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.
4. 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.

Artículo 26. Irretroactividad.

1. Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa.
2. 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.





Artículo 27. Principio de tipicidad.

1. 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.

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

3. 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.

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

Artículo 28. Responsabilidad.

1. 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.

2. 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.

3. 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.

4. 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.

Artículo 29. Principio de proporcionalidad.

1. Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.

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

3. 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:

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.

4. 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.

5. 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.

6. 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.

Artículo 30. Prescripción.

1. 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.

2. 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.

3. 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.



Artículo 31. Concurrencia de sanciones.

1. 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.

2. 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.

Las sanciones administrativas: concepto y clases

Las sanciones administrativas constituyen uno de los instrumentos esenciales de la potestad sancionadora de la Administración Pública, integrada dentro del **ius puniendi del Estado**, junto con la potestad penal. Su regulación básica se encuentra en la Ley 40/2015 (arts. 25 a 31), sin perjuicio de la normativa sectorial aplicable en cada ámbito (tráfico, medio ambiente, urbanismo, subvenciones, etc.).

Desde una perspectiva jurídica, la sanción administrativa puede definirse como **la consecuencia jurídica desfavorable impuesta por una Administración Pública a un sujeto, como reacción frente a la comisión de una infracción administrativa previamente tipificada por una norma con rango de ley.**

Este concepto integra varios elementos esenciales:

- **Naturaleza punitiva:** implica un castigo o reproche jurídico.
- **Origen administrativo:** es impuesta por la Administración, no por órganos judiciales.
- **Carácter reglado:** debe estar prevista en una norma previa (principio de legalidad).
- **Finalidad preventiva y represiva:** sanciona la conducta ilícita y disuade futuras infracciones.

Debe diferenciarse claramente de otras figuras:

- **No es una indemnización:** esta tiene finalidad resarcitoria.
- **No es una medida de restablecimiento de la legalidad:** estas buscan reponer la situación alterada.



- **No es una sanción penal:** aunque comparten naturaleza punitiva, se rigen por órdenes jurídicos distintos.

Clases de sanciones administrativas

Las sanciones administrativas pueden clasificarse atendiendo a distintos criterios doctrinales y normativos:

A) Según su naturaleza o contenido

1. Sanciones pecuniarias (multas)

Son las más frecuentes. Consisten en la obligación de pagar una cantidad de dinero.

- Pueden ser **fijas o variables**.
- En ocasiones se prevén **multas coercitivas** (aunque estas no son sanciones en sentido estricto, sino medios de ejecución forzosa).

2. Sanciones privativas de derechos

Implican la pérdida o limitación de derechos del administrado:

- Suspensión de licencias o autorizaciones.
- Retirada de permisos (ej. permiso de conducir).
- Inhabilitación para ejercer determinadas actividades.

3. Sanciones restrictivas de actividad

- Clausura de establecimientos.
- Prohibición de ejercer actividades económicas.
- Suspensión temporal de servicios.

4. Sanciones disciplinarias

Se aplican en el ámbito de las relaciones especiales de sujeción (funcionarios, personal al servicio de la Administración):

- Separación del servicio.
- Suspensión de funciones.





- Apercibimiento.

B) Según su gravedad

Las leyes sectoriales suelen clasificar las infracciones (y sus correspondientes sanciones) en:

- **Leves**
- **Graves**
- **Muy graves**

Esta clasificación es fundamental porque determina:

- El tipo de sanción aplicable.
- La cuantía de la multa.
- Los plazos de prescripción.

C) Según su finalidad

1. Sanciones principales

Son las que constituyen el núcleo del castigo (por ejemplo, la multa).

2. Sanciones accesorias

Se añaden a la principal y complementan sus efectos:

- Cierre del establecimiento.
- Publicación de la sanción.
- Pérdida de subvenciones o ayudas.

D) Según el ámbito material

Dependiendo del sector en el que se produzca la infracción, encontramos sanciones en ámbitos como:

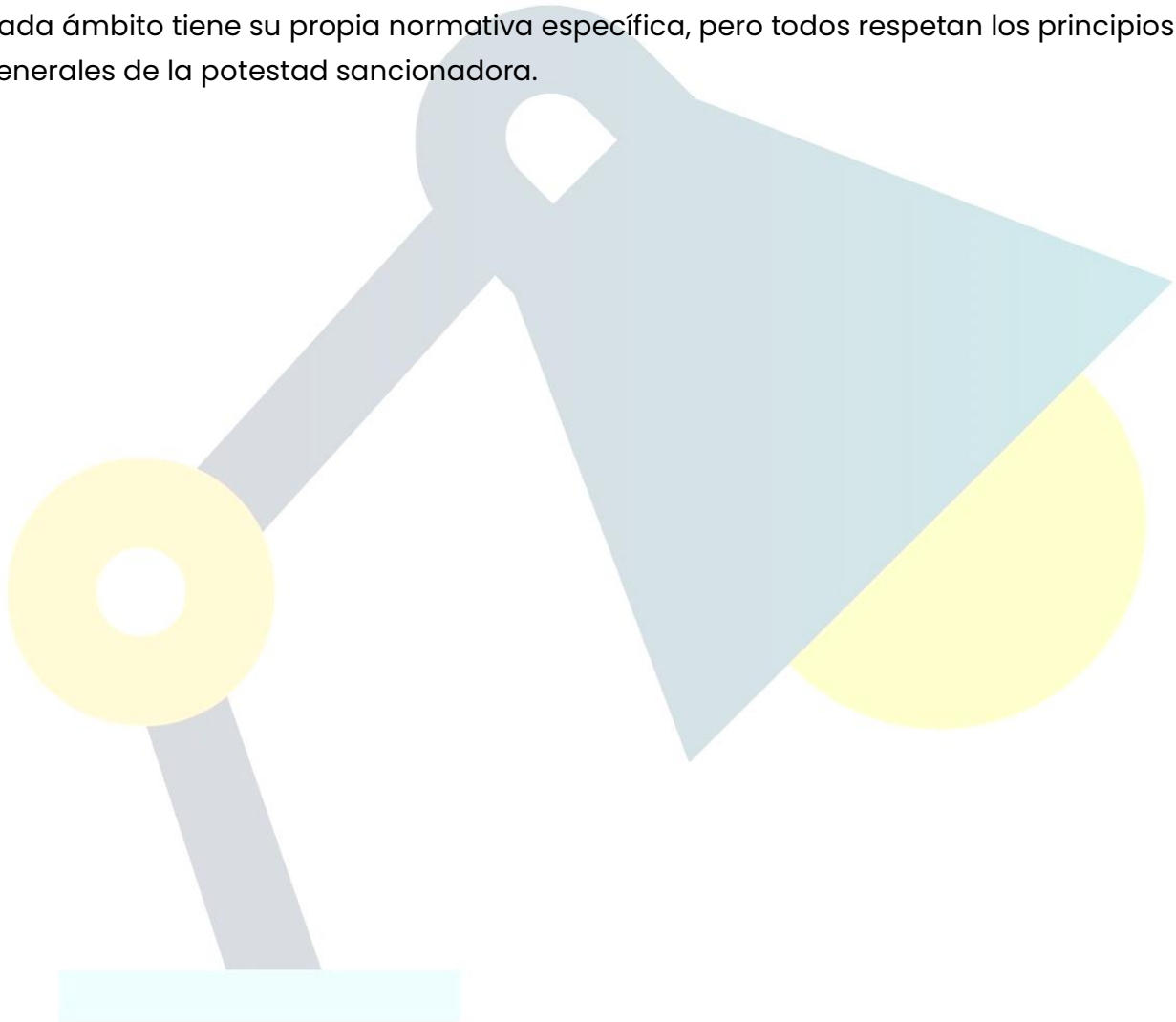
- Tráfico y seguridad vial.
- Urbanismo.





- Medio ambiente.
- Subvenciones públicas.
- Sanidad.
- Consumo.

Cada ámbito tiene su propia normativa específica, pero todos respetan los principios generales de la potestad sancionadora.





Este material ha sido elaborado por el personal docente de la TUS TEMAS DE OPOSICIONES, Marca registrada propiedad de EFICIENCIA Y OPOSICIÓN S.L, con CIF B44859049. No se permite la reproducción total ni parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión de cualquier forma o cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, registro u otros métodos sin el permiso previo y por escrito de los titulares del copyright. Reservados todos los derechos, incluidos el derecho de venta, alquiler, préstamo o cualquier otra forma de cesión del uso de este ejemplar.

Recomendamos complementar este tema con las formaciones ofrecidas por nuestra marca hermana, "Eficiencia y Oposición". Conoce más sobre nuevas formaciones en www.eficienciayoposicion.com. Además, de manera específica para esta oposición, se irán realizando suscripciones de test que se irán subiendo a este enlace <https://eficienciayoposicion.com/formaciones/curso-oposiciones-tag/>

En cuanto a la parte práctica, en Eficiencia y Oposición contamos con un pequeño curso sobre metodología para enfrentarte a un supuesto práctico denominado "**Cómo sacar un 10 en tu caso práctico de oposición**". Tan importante es conocer la materia como dominar la técnica para enfrentarte a un supuesto práctico. <https://eficienciayoposicion.com/formaciones/curso-supuestos-practicos-oposiciones/>

Iremos subiendo algunos supuestos prácticos aptos para esta formación en el apartado de "casos prácticos" en la web de Tus temas de oposiciones.

Ten en cuenta que la fecha de actualización del tema es la que refleja en el margen inferior izquierdo. No se remiten actualizaciones de temario de manera particular, de forma que en los propios temas, con pie de página se avisará de cuestiones susceptibles de ser actualizadas por la normativa para que de vez en cuando puedas revisarlas.





Dentro de las suscripciones test que iremos subiendo subiremos consejos para la preparación de la oposición.

Puedes ver toda la información sobre cómo trabajamos, otros materiales o test disponibles en nuestra web www.tustemasdeoposiciones.com

Puedes contactar con nosotros a través de nuestra página web con el email info@tustemasdeoposiciones.com

Visita nuestras redes sociales

Facebook *Tus temas de oposiciones – Eficiencia y Oposición*

Instagram *Temas_Oposiciones – Eficiencia_oposición*

