

Leyes 39/2015 y 40/2015

La nueva legislación básica de las sanciones administrativas: visión general y tabla de concordancias y novedades

Blanca Lozano Cutanda

Catedrática de Derecho Administrativo

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

Las leyes 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) y 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que van a sustituir (cuando entren en vigor el 2 de octubre del 2016) a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP), introducen numerosas novedades en la regulación básica de la potestad sancionadora de la Administración.

La primera novedad destacable es de tipo sistemático: a diferencia de la Ley 30/1992, que regulaba en su título IV todos los preceptos básicos concernientes a la potestad sancionadora de la Administración, ahora los principios procedimentales se regulan como una especialidad del procedimiento administrativo común en la LPAC, mientras que los principios generales de la potestad sancionadora se contienen en la LRJSP.

El juicio que nos merece el nuevo régimen jurídico básico de las sanciones administrativas es favorable, por las razones que pasamos a exponer.

En cuanto a los principios sustantivos de la potestad sancionadora, las novedades incorporan a la legislación básica muchos de los principios y criterios que han ido sentando el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional en los más de veinte años transcurridos desde la Ley 30/1992 e, incluso, se corrige alguna línea jurisprudencial poco garantista de los derechos del inculpado.

Así ocurre, en particular, con la previsión de la prescripción de las sanciones en los supuestos en

los que el recurso contra la resolución sancionadora ha sido desestimado por silencio presunto. El Tribunal Supremo, en la Sentencia de 22 de septiembre del 2008 (recurso en interés de la ley n.º 69/2005), había fijado su doctrina legal para estos casos en los siguientes términos: «que interpuesto recurso de alzada contra una resolución sancionadora, el transcurso del plazo de tres meses para la resolución del mismo no supone que la sanción gane firmeza ni que se convierta en ejecutiva, de modo que no puede iniciarse el cómputo del plazo de prescripción de la sanción».

El propio Tribunal Supremo era consciente, sin embargo, de que esta doctrina conllevaba una «consecuencia indeseable», como es la pervivencia indefinida de una resolución sancionadora pendiente de un recurso administrativo de la que no puede predicarse la prescripción, por lo que no descartó que la cuestión pudiera ser objeto de un nuevo examen cuando hubiera ocasión para ello. Ahora, la LRJSP ha venido a zanjar definitivamente la cuestión, disponiendo que «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» (art. 30.3).

Por lo que respecta al procedimiento, su regulación en la LPAC va acompañada de la derogación del Real Decreto 1398/1993, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (RPSan), cuya aplicación

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

tenía carácter supletorio de los procedimientos específicos previstos tanto por la normativa estatal como, en el ámbito de sus competencias, por las comunidades autónomas. Muchos de los preceptos de este reglamento se incorporan a la LPAC y ello contribuye —como ya señalara el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) en su informe sobre el anteproyecto de ley—, a reforzar la reserva legal sobre los derechos sustantivos y procesales derivados de preceptos constitucionales que tienen proyección en el procedimiento administrativo¹. Otro aspecto destacable es la extensión de los principios del ejercicio de la potestad sancionadora —tanto sustantivos como procedimentales— al ejercicio de la potestad disciplinaria sobre el personal al servicio de la Administración, siguiendo también aquí las pautas marcadas por la jurisprudencia. Se mantiene la exclusión de las sanciones a los contratistas por cuanto sometidas al régimen especial de las llamadas penalidades contractuales y, como novedad, se excluyen también las sanciones respecto de quienes se encuentren vinculados por la Administración por relaciones reguladas por la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas.

La nueva regulación de la potestad sancionadora muestra un carácter muy tuitivo hacia el patrimonio de las Administraciones Públicas. Junto con la ya citada exclusión de la aplicación de los principios sustantivos a las infracciones reguladas por la legislación patrimonial, en materia de procedimiento la LPAC incentiva la delación de cualquier

infracción susceptible de causar un perjuicio al patrimonio de las Administraciones Públicas, en especial mediante la previsión de la posibilidad de condonación o reducción de la sanción por la colaboración del infractor en su persecución. Además, se regula un procedimiento complementario para determinar la indemnización de los daños causados a las Administraciones Públicas como consecuencia de la sanción cuando no se hubiera determinado en el expediente (art. 90.4).

Merece una valoración positiva que se haya incorporado a la LPAC (art. 90.3) la doctrina del Tribunal Constitucional conforme a la cual la petición de suspensión cautelar en vía contencioso-administrativa paraliza la ejecutividad de la sanción impugnada hasta la denegación expresa, en su caso, del órgano judicial (SSTC 66/1984 y 78/1996). Con anterioridad, esta jurisprudencia había sido ya positivizada para las sanciones tributarias (en el art. 29.2 del Real Decreto 2063/2004, que aprueba el Reglamento general del régimen sancionador tributario).

Pasamos a reseñar, brevemente, las novedades de la nueva regulación y las equivalencias entre los preceptos de la Ley 30/1992 y las dos nuevas normas que han venido a sustituirla. En materia de procedimiento, nos limitaremos a señalar las especialidades que presenta el procedimiento sancionador común en relación con el ejercicio de la potestad sancionadora.

¹ Se ha «quedado fuera» de la ley básica, sin embargo, la vertiente procedimental del *non bis in idem* en cuanto al deber de la Administración, reconocido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de no tramitar el procedimiento sancionador por hechos que puedan ser constitutivos de delito (SSTC 77/1983 y 177/1999).

1. Principios de la potestad sancionadora

	Ley 30/1992 (título IV)	LRJSP (título IX)
Ámbito de aplicación de los principios		<ul style="list-style-type: none"> — Se incluye expresamente el ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria (art. 25.3). — Se excluyen, en cambio, las relaciones reguladas por la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas —Ley 22/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas y legislación autonómica concordante— (art. 25.4).
Principio de legalidad	Art. 127	Art. 25
Irretroactividad	Art. 128	Art. 25
Principio de tipicidad	Art. 129	Art. 27
Responsabilidad	Art. 130	<p>Art. 28</p> <ul style="list-style-type: none"> — Se afirma que sólo se será responsable de las infracciones administrativas «a título de dolo o culpa» —suprimiéndose la anterior referencia a la responsabilidad «aun a título de simple inobservancia» (art. 28.1). — Se prevé la posibilidad de que resulten responsables de las infracciones, «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» (art. 28.1). — Se establece, de forma imperativa, que la reposición de la situación alterada por el infractor y la indemnización de los daños y perjuicios «será determinada por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora» (art. 28.2). — Se incluye la previsión de que de no satisfacerse la indemnización en el plazo que al efecto se determine en función de su cuantía, se procederá a su ejecución forzosa mediante el sistema de apremio sobre el patrimonio (art. 28.2). — Si bien se mantiene la regla de la responsabilidad solidaria por las infracciones cuando el cumplimiento de una obligación legal corresponda a varias personas conjuntamente, se matiza que «cuando la sanción sea pecuniaria y sea posible se individualizará en la resolución en función del grado de participación de cada responsable» (art. 28.3). — Se da nueva redacción, más amplia, a la posibilidad de que las leyes establezcan la responsabilidad por infracciones de otro, previéndose (art. 28.4) dos supuestos: <ul style="list-style-type: none"> a) 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; b) prever los supuestos en que determinadas personas responderán <i>del pago</i> de las sanciones pecuniarias impuestas a quienes de ellas dependan o estén vinculadas.

	Ley 30/1992 (título IV)	LRJSP (título IX)
Principio de proporcionalidad	Art. 131	<p>Art. 29</p> <ul style="list-style-type: none"> — En los criterios a los que debe atenderse especialmente para la graduación de la sanción (art. 29.3), destaca la sustitución de la «reiteración» por la «continuidad o persistencia en la conducta infractora», con lo que se aclara la diferencia entre este supuesto y el de reincidencia, en la línea señalada por la jurisprudencia. Se precisa que, para que exista reincidencia, es necesario que la infracción anterior «haya sido declarada por sanción firme en vía administrativa». — Se posibilita la imposición de la sanción en su grado inferior cuando se justifique en atención al principio de proporcionalidad («la debida adecuación de la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de infracción») y a las circunstancias concurrentes. — Se establece, con carácter general, el criterio para resolver el concurso medial de infracciones administrativas (hasta ahora contenido en el RPSan sin carácter de legislación básica): «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» (art. 29.5). — Se incluye también en la legislación básica estatal la definición de infracción continuada: «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» (art. 29.6).
Prescripción	Art. 132	<p>Art. 30</p> <ul style="list-style-type: none"> — En el cómputo del plazo de prescripción, se precisa que «en el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora» (art. 30.2). — Se establece, en el sentido indicado en la introducción, la prescripción de las sanciones cuando el recurso contra la resolución sancionadora ha sido desestimado por silencio negativo, que «comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso» (art. 30.3).
Concurrencia de sanciones	Art. 133	<p>Art. 31</p> <p>Se incorpora, con carácter de legislación básica, una previsión sobre la concurrencia de sanciones impuestas por órganos de la Unión Europea que sustituye a la hasta ahora contenida en el RPSan (art. 5.2).</p> <p>Dice el artículo 31.2 que, «cuando un órgano de la Unión Europea hubiera impuesto una sanción por los mismos hechos, y siempre que no concorra 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».</p> <p>A diferencia del artículo 5.2 RPSan, este precepto no regula, sin embargo, el supuesto del <i>non bis in idem</i>, dado que no concurre la triple identidad (sujetos, hecho y fundamento o bien jurídico protegido). Por consiguiente, en este punto y siguiendo las indicaciones del informe del CGPJ sobre el anteproyecto, la LRJSP ha pasado a prohibir la dualidad sancionadora o principio de <i>non bis in idem</i> cuando quien sanciona es un órgano de la Unión Europea y es un hecho tipificado también en el derecho nacional siempre que concorra la citada triple identidad. Se echa en falta una previsión para la garantía del <i>non bis in idem</i> procedimental como la que contenía el citado artículo 5.2 RPSan².</p>

² Art. 5.2 RPSan: «El órgano competente podrá aplazar la resolución del procedimiento si se acreditase que se está siguiendo un procedimiento por los mismos hechos ante los órganos comunitarios europeos. La suspensión se alzarán cuando se hubiese dictado por aquéllos resolución firme».

2. Principios del procedimiento sancionador

	Ley 30/1992	LPAC
Garantía de procedimiento	Art. 134. 1 y 3	Art. 63.2
Separación entre el órgano instructor y el sancionador	Art. 134.2	Art. 63.1
Derechos del presunto responsable	Art. 135 y art. 137.1	Art. 53.1e y 2
Deber legal de colaborar en la investigación de hechos posiblemente sancionables	Art. 39.1	<p>Art. 18.1</p> <p>Se suprime la necesidad de una ley que prevea expresamente el deber de colaboración.</p> <p>El nuevo precepto dispone que «las personas colaborarán con la Administración en los términos previstos en la ley que en cada caso resulte aplicable, y a falta de previsión expresa, facilitarán a la Administración los informes, inspecciones y otros actos de investigación que requieran para el ejercicio de sus competencias, salvo que la revelación de la información solicitada por la Administración atentara contra el honor, la intimidad personal o familiar o supusieran la comunicación de datos confidenciales de terceros de los que tengan conocimiento por la prestación de servicios profesionales de diagnóstico, asesoramiento o defensa, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación en materia de blanqueo de capitales y financiación de actividades terroristas».</p>
Medidas provisionálísimas	Art. 72.2	<p>Art. 56</p> <p>Ya no se exige que una ley prevea expresamente la posibilidad de adoptar una medida provisional con anterioridad a la iniciación del procedimiento sancionador (o de cualquier tipo); basta con que se den los requisitos previstos en la LPAC:</p> <ul style="list-style-type: none"> — que se adopten en casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados; — que resulten necesarias y proporcionadas; — y que sean modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, quedando en otro caso sin efecto (art. 56.2).
Especialidades de la iniciación	Sin equivalencia	<p>Arts. 63 y 64</p> <ul style="list-style-type: none"> — Se establece que «los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente» (art. 63.1) y no se reconoce con carácter general el derecho del denunciante a conocer la incoación del procedimiento sancionador cuando lo solicite (que preveía el art. 11.2 RPSan). El artículo 64.1 dispone: <ul style="list-style-type: none"> «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». — Se regula el contenido mínimo del acuerdo de iniciación (art. 64.1). <p>En esta regulación destaca la previsión con carácter general (ya contenida en el RPSan) de que, cuando el interesado no efectúe 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» (art. 64.1f).</p>

	Ley 30/1992	LPAC
Denuncia de infracciones que producen un perjuicio al patrimonio de las Administraciones Públicas	Sin equivalencia	Art. 62 A diferencia del régimen general establecido en el artículo 64.1 (<i>vid.</i> Las especialidades en la iniciación), «cuando la denuncia invocara un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas, la no iniciación del procedimiento deberá ser motivada y se notificará a los denunciantes la decisión de si se ha iniciado o no el procedimiento».
Denuncia de infracciones que producen perjuicio al patrimonio de las Administraciones Públicas	Sin equivalencia	Art. 62.2 Se introduce para estas infracciones la posibilidad del infractor de eximirse del pago de la multa o de obtener una reducción cuando, existiendo otros infractores, denuncie y sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción, o facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que ya disponga la Administración. Hasta ahora esta posibilidad únicamente estaba prevista en la Ley de Defensa de la Competencia.
Especialidades de la prueba	Art. 137	Art. 77 <ul style="list-style-type: none"> — Se da nueva redacción a la posibilidad de declarar improcedentes las pruebas propuestas: «El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada» (art. 77.3, de aplicación a todos los procedimientos). — Se mantiene, con una nueva redacción, la presunción de veracidad <i>iuris tantum</i> de las llamadas «actas de infracción» (art. 77.5). Interesa señalar que, para que dichos documentos alcancen valor probatorio, han de cumplir los requisitos reseñados por la jurisprudencia³. — Se introduce la previsión, aplicable a todos los procedimientos, de que «cuando la prueba consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo, organismo público o entidad de derecho público, se entenderá que éste tiene carácter preceptivo» (art. 77.6). — Se prevé además, también con carácter general, que «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 correcta evaluación de los hechos, deberá incluirse en la propuesta de resolución».

³ El CGPJ en su informe sobre el anteproyecto recordó los requisitos exigidos, entre otras, por la STS de 29 de abril del 2009 (rec. casación 1578/2007): a) que el funcionario público actuante tenga la condición de autoridad; b) que se trate de hechos directa y personalmente constatados por el funcionario, no siendo válidas sus apreciaciones subjetivas o las meras valoraciones de conciencia; y c) que se observen los requisitos legales de formalización pertinentes, y la posterior ratificación por el mismo agente que lo formuló y presenció personalmente los hechos.

	Ley 30/1992	LPAC
Terminación por reconocimiento de la responsabilidad o pronto pago	Sin equivalencia	<p>Art. 85</p> <p>«1. Iniciado un procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>El porcentaje de reducción previsto en este apartado podrá ser incrementado reglamentariamente.»</p> <p>La precisión de que esta reducción de la sanción por pronto pago está condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier recurso «en la vía administrativa» pone de manifiesto, con una defectuosa redacción, que dicho pago agota la vía administrativa y no impide el recurso ante el orden contencioso-administrativo.</p>
Especialidades de la propuesta de resolución	Sin equivalencia	<p>Art. 89</p> <ul style="list-style-type: none"> — Se enumeran las circunstancias que permiten resolver la finalización del procedimiento, con archivo de las actuaciones, sin que sea necesaria la formulación de propuesta de resolución (tales como la inexistencia de los hechos que pudieran constituir infracción o la prescripción de la infracción). — La propuesta de resolución se notificará a los interesados y deberá indicar «la puesta de manifiesto del procedimiento y el plazo para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que resulten pertinentes» (art. 89.2). — Se enumeran los distintos elementos que debe contener la propuesta de resolución (art. 89.3).
Contenido de la resolución	Art. 138	<p>Art. 90</p> <ul style="list-style-type: none"> — Se detalla el contenido que necesariamente ha de contener la motivación de la resolución: «En el caso de procedimientos de carácter sancionador, además del contenido previsto en los dos artículos anteriores, 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» (art. 90.1). — Se incorpora como legislación básica la previsión, ya contenida en el RPSan (art. 20.3), de que, si bien en principio en la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su distinta valoración jurídica, «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» (art. 90.2).

	Ley 30/1992	LPAC
Ejecutividad de la resolución	Art. 138	Art. 90.3 (primer párrafo) — Se aclara que la resolución que ponga fin al procedimiento «será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa», lo que supone que, hasta que transcurra el plazo de un mes para interponer recurso de alzada o reposición sin que se haya recurrido, no podrá ejecutarse. Con esta nueva redacción se evitan las dudas interpretativas que suscitaba la expresión «que ponga fin a la vía administrativa» de la Ley 30/1992.
Suspensión cautelar de la resolución ejecutiva cuando se manifieste intención de recurrir	Sin equivalencia	Art. 90.3 (segundo párrafo) Incluso cuando la resolución sea ejecutiva, podrá suspenderse cautelarmente en los términos previstos en este precepto: «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».
Procedimiento complementario para la determinación de la indemnización de los daños causados a la Administración	Sin equivalencia	Art. 90.4 «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».

Para más información consulte nuestra web www.gomezacebo-pombo.com, o diríjase al siguiente e-mail de contacto: info@gomezacebo-pombo.com.

Barcelona | Bilbao | Madrid | Valencia | Vigo | Bruselas | Lisboa | Londres | Nueva York