



Universidad Miguel Hernández  
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche  
Grado en Derecho  
Trabajo Fin de Grado

Curso académico 2018/2019

“El procedimiento sancionador a la luz de las últimas reformas legislativas obradas por la Ley 39/2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común.”

Autora: María Sansano Flores  
Tutor: Dr. D. Luis Miguel García Lozano



# Índice

1.	Origen y evolución de la potestad sancionadora de la Administración en España...	7
1.2	Ampliación de la potestad sancionadora en la dictadura de Primo de Rivera y en la II república. ....	9
1.3	Sistema sancionador en el Régimen de Franco.....	12
2.	El impacto de la constitución de 1978.....	13
3.	Concepto de sanción administrativa .....	15
4.	Principios de la potestad sancionadora .....	17
4.1	Principio de legalidad. ....	17
4.2	Principio de tipicidad. ....	18
4.3	Principio de irretroactividad. ....	20
4.4	Principio de responsabilidad.....	22
4.5	Presunción de inocencia.....	23
4.6	Principio de proporcionalidad.....	25
4.7	Principio de <i>non bis in idem</i> .....	26
5.	Causas de la reforma del procedimiento administrativo y la creación de la Ley 39/2015. ....	29
6.	Reformas legislativas obradas por la Ley 39/2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común en el procedimiento sancionador. ....	31
6.1.	Novedades en cuanto a las reglas comunes del procedimiento sancionador. ....	31
6.2	Actuaciones Previas en el Procedimiento Administrativo Común. ....	32
6.3	Novedades introducidas en cuanto a la terminación del procedimiento.....	35
6.4.	Novedades introducidas en cuanto a la incorporación de la regulación de los procedimientos iniciados de oficio. ....	37
6.5	Tramitación simplificada del Procedimiento Administrativo Común. ....	41



## Introducción.

Tras la aprobación de las nuevas leyes: 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y, la consiguiente derogación la derogación de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, volvió a desdoblarse en dos normas legislativas lo que, con el empuje de la doctrina, se consiguió unificar en una sola norma con ánimo codificador.

El contenido fundamental sobre el que va a versar este trabajo es la exposición de las novedades que se han introducido tras la entrada en vigor de la actual Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en el procedimiento sancionador, actualmente entendido como una especialidad del Procedimiento Administrativo Común dadas sus notables matizaciones.

Me parece relevante el conocimiento de las novedades introducidas así como el conocimiento más amplio de todos los aspectos relativos a la potestad sancionadora por la gran posición que han adquirido en nuestro ordenamiento jurídico, por las consecuencias que pueden imponer y por los perjuicios que se pueden causar a los sujetos afectados, existiendo la posibilidad de que se de ante personas físicas o jurídicas siempre que se cumplan los requisitos establecidos para producirse.

Para abordar este trabajo he comenzado con una breve explicación de los orígenes de la potestad sancionadora en España, continuando con los principios a los que ha de estar sujeta esta potestad, con la finalidad de otorgar a aquellos sujetos que puedan verse afectados por este tipo de procedimiento la suficiente certeza y conocimiento de los derechos y garantías que le rodean, finalmente he decidido introducir las causas que han dado lugar a esta reforma y he finalizado con las novedades que se han introducido para tratar de obtener así un conocimiento aproximado de lo que está vigente en la actualidad.

Los objetivos pretendidos, además del conocimiento de las novedades introducidas como ya he mencionado anteriormente, son la finalidad de reflexionar a partir de la

jurisprudencia y doctrina aportada sobre la necesidad o no de esta nueva reforma, respuesta que trataré de aportar de manera personal en la conclusión del presente trabajo.



# 1. Origen y evolución de la potestad sancionadora de la Administración en España.

## 1.1 Reconocimiento de la potestad sancionadora en el constitucionalismo gaditano.

Nuestro constitucionalismo decimonónico se inicia con la adopción del principio de división de poderes, entendido este en relación con la potestad sancionadora como el monopolio represivo de los jueces y Tribunales, de manera que estos poseían la potestad punitiva del Estado<sup>1</sup>.

Este periodo se caracterizó principalmente por un monopolio judicial del *ius puniendi*<sup>2</sup>, incluyendo todas las funciones represivas del Estado y por la importante posición adquirida por los alcaldes en la Administración de justicia<sup>3</sup>.

La ordenación del Poder Judicial se complementaba con una regulación de principios fundamentales del proceso penal, orientados a la salvaguardia de la libertad personal e influenciados por el sistema inglés<sup>4</sup>. Los alcaldes quedaban sometidos a las leyes ordinarias y poseían potestad sancionadora, pero no de índole judicial<sup>5</sup> sino que poseían competencias judiciales en materias civiles de ínfima cuantía, y penales para injurias y faltas livianas y detención de delincuentes<sup>6</sup>.

En esta época eran características las actividades represoras de las entidades locales, de manera que cada Ayuntamiento tipificaba en sus Ordenanzas las infracciones y llegado

---

<sup>1</sup> Parada Vázquez, R. (2014). *Derecho administrativo II, régimen jurídico de la actividad administrativa*, 21ª ed., pp. 377. Madrid: Open ediciones universitarias.

<sup>2</sup> Así queda recogido en los artículos 242 a 248 de la Constitución de 1812 que consagran este monopolio represivo de los jueces y tribunales y el artículo 171 que prohíbe al rey “privar a ningún individuo de su libertad ni imponerle pena alguna”. Recuperado de [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1812.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf)

<sup>3</sup> De Fuentes Bardají, J. (2005). *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*. p.103. Navarra: Editorial Aranzadi.

<sup>4</sup> Parada Vázquez, R. (1972). “*El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal*”. *Revista de administración pública*, 68 (67), p. 69.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p.69

<sup>6</sup> De Fuentes op. cit. p. 103.

el momento, el Alcalde las constataría y sancionaría, por lo que el Estado no ejercía una potestad sancionadora de manera directa, sino que su papel era el de controlar a los órganos municipales a través de los gobernadores civiles y en su caso, de las Diputaciones Provinciales<sup>7</sup>. Por lo que en la Constitución de 1812 la potestad sancionadora era característica del poder judicial a pesar de que existiesen otros entes que poseían potestad sancionadora<sup>8</sup>.

Ante esta situación surgen diferentes tesis, la primera de ellas surge tras la aprobación del Real Decreto-Sentencia del 31 de octubre de 1846, donde se sostiene la necesidad de la independencia del poder sancionador administrativo, ya que la actividad de la Administración debía ser libre, sin perjuicio de la responsabilidad de sus agentes, rechazando la posibilidad de recursos ante los jueces contra los actos sancionadores de la Administración ya que de ser así, estarían los agentes y los empleados de la Administración sometidos a los funcionarios del orden judicial.

Ante las dudas que se habían suscitado entre la potestad sancionadora y las atribuciones correspondientes a los Tribunales y a la Administración se aprobó el Real Decreto de 18 de mayo de 1853 con la finalidad de resolver estas dudas. Por lo que es aquí donde se admite una triple potestad del poder sancionador: la primera sería la propia de los Tribunales penales y las otras dos pertenecerían a la Administración.

La segunda tesis, contraria a la primera, era la que afirmaba el monopolio judicial sobre la potestad sancionadora y que se basaba en el Proyecto de Constitución Federal de la República Federal Española, quien en su artículo 72 prohibía: “ al poder ejecutivo en todos sus grados imponer penas, ni personales ni pecuniarias, por mínimas que sean” “todo castigo se impondrá por el poder judicial”<sup>9</sup>.

Finalmente, la solución la encontramos en la atribución al poder judicial de la aplicación de todas las infracciones previstas en la legislación sectorial administrativa, en este caso

---

<sup>7</sup> Ibid., p. 103.

<sup>8</sup> Afirmación que baso en el art. 247 de la Constitución de 1812 el cual proclama que: “Ningún español podrá ser juzgado en causas civiles ni criminales por ninguna Comisión, sino por el tribunal competente, determinado con anterioridad por la ley.”, en el art. 242, que atribuye : “La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los Tribunales.” Y el art 243: “Ni las Cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos”. Recuperado de [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1812.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf)

<sup>9</sup> Parada op. cit. 380



Parada Vázquez señala la Ordenanza de Montes de 1833 , las Leyes de Caza de 3 de mayo de 1833 y 16 de mayo de 1902 y la Ley de Contrabando de 30 de mayo de 1830 entre otras y la necesidad de otorgarle a la Administración un poder sancionador mínimo, ya que de ser así ambas partes poseerían facultades sancionadoras.

La Administración impondría las sanciones hasta un cierto límite, superado este se habrían de remitir a los jueces las sanciones que o aquellos sucesos que mereciesen un castigo mayor.

## 1.2 Ampliación de la potestad sancionadora en la dictadura de Primo de Rivera y en la II república.

La dictadura de Primo de Rivera fue un periodo corto e intenso que se produjo desde el año 1923 hasta el 1930 y que potenció a las Administraciones locales, suponiendo esto una ampliación de la potestad sancionadora<sup>10</sup>.

Es importante aquí señalar las dos novedades que Parada Vázquez<sup>11</sup> introduce en su libro durante este periodo, en primer lugar, se afirma el poder punitivo por parte de la Administración de manera absoluta y sin limitaciones y esto tiene su reflejo en el Real Decreto-Ley de 18 de mayo de 1926, en su artículo 1 y 3, los cuales disponen que: “ en materias administrativas y disciplinarias, el Gobierno usará de facultades discrecionales en la adopción de medidas, imposición de sanciones, sin otro limite que el que señalan las circunstancias y el bien del país y lo inspire su rectitud y patriotismo. Sobre tales determinaciones del poder público, a partir del 13 de septiembre de 1923, no se admitirá ni tramitará otro recurso que el elevado al propio Consejo de Ministros, cuya resolución será inapelable”.

Por su parte y en relación con el precepto anterior, el vigente Código Penal de 1928 establecía que las ordenanzas y reglamentos no podrían establecer penas privativas de

---

<sup>10</sup> La dictadura de Primo de Rivera (1923-1939). *Bolsa: revista mensual de bolsas y mercados españoles*. N° 157, 2006. pp 1. Recuperado de [http://www.bolsasymercados.es/esp/publicacion/revista/2006/10/048-052%20Cover%2005\\_157.pdf](http://www.bolsasymercados.es/esp/publicacion/revista/2006/10/048-052%20Cover%2005_157.pdf)

<sup>11</sup> Parada op. cit. pp.380 a 381

libertad superiores a las establecidas en su libro tercero<sup>12</sup> sin que este límite afecte a las penas pecuniarias.

La segunda novedad es que en el Estatuto Provincial de 1925 se formalizan y atribuyen las potestades sancionadoras a los órganos superiores de la Administración Central, siendo estos los Gobernadores y el Ministro de la Gobernación<sup>13</sup>.

Tras la caída de la Dictadura de Primo de Rivera y la instauración de la II República, son destacables de manera correlativa: la Ley de Defensa de la República, la Ley de Orden Público de 1933 y la legislación local de 1935, ya que esta sería la normativa aplicable en cuanto a la regulación administrativa sancionadora del momento.

Parada Vázquez en su obra se refiere a esta etapa como inconsecuente, ya que los hechos y legislación del periodo no se adaptaba a los principios democráticos y liberales que regían la República y, no mostraba menos rigidez a la normativa vigente durante la Dictadura en la represión administrativa<sup>14</sup>.

Como he mencionado anteriormente, una de las primeras leyes aprobadas en el Parlamento fue la Ley de Defensa de la República de 21 de octubre de 1931, Ley que tuvo su crítica por parte de la doctrina, ya que no era característica por su concreción o tipicidad, de manera que las actitudes a seguir por parte de los sujetos quedaban descritas de manera muy genérica<sup>15</sup>. Entre estas actitudes, se destaca a modo de ejemplo: la difusión de noticias que puedan quebrantar el crédito o el orden público, la suspensión o cesación de industrias de cualquier clase sin justificación bastante o las huelgas no anunciadas entre otras.

Las penas consistían en: el confinamiento o extrañamiento del personal (entendido el confinamiento como la obligación del sujeto a permanecer en un determinado territorio, privándole así de su libertad y el extrañamiento la expulsión del sujeto de un determinado

---

<sup>12</sup> Quedan reflejadas en las pp 71 y siguientes del Real Decreto-Ley aprobando el proyecto de Código Penal, que se inserta, y disponiendo empiece a regir como Ley del Reino el día 1 de enero de 1929. Gaceta de Madrid, núm. 257/1928 de 13 de septiembre de 1928, pp. 1450 a 1526. Recuperado de <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1928/257/A01450-01526.pdf>

<sup>13</sup> A modo de ejemplo, señalaría los artículos 29, 32, 40 y 53 entre otros.

Estatuto Provincial aprobado por Real Decreto de 20 de marzo de 1925. Gaceta de Madrid, núm. 80. pp. 10,11,12. Recuperado de <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1928/257/A01450-01526.pdf>

<sup>14</sup> Parada op. Cit. p. 381

<sup>15</sup> Parada op. Cit. p. 382

territorio al que no puede regresar), la imposición de multas hasta diez mil pesetas y la clausura e intervención de la contabilidad de centros y asociaciones.

Estas penas eran entendidas como compatibles e independientes de las establecidas en las leyes penales.

Las medidas mencionadas podrían aplicarse sin el determinado procedimiento por parte del Ministro de la Gobernación o el Consejo de Ministros y admitiéndose únicamente ante estas autoridades el recurso de reposición en el plazo de veinticuatro horas hasta cinco días.

Tras la descrita Ley de Defensa de la República, se estableció la Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933, ley que según Parada Vázquez introdujo tres novedades: la definición del orden público y el establecimiento de un catálogo de actos contrarios al mismo; la atribución al ejecutivo, sin necesidad de contar con el Parlamento, de la facultad de declarar los estados de prevención, alarma y guerra, y, por último, la atribución a la autoridad gubernativa de facultades sancionadoras ordinarias fuera de la declaración formal de los estados de excepción<sup>16</sup>.

Como ampliación a las referencias realizadas en cuanto a las novedades, las definiciones que extraigo de la Ley son las siguientes: en su artículo primero, se define el orden público como: el normal funcionamiento de las instituciones del Estado y el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales, políticos y sociales que se encuentran definidos en la Constitución. En su artículo segundo, como actos que afectan al orden público serían aquellos que se cometan o intenten cometer con armas o explosivos, las huelgas y las suspensiones de industrias realizadas de forma ilegal o aquellos actos realizados por colectividades cuando tengan relevancia en la vida pública de los demás ciudadanos entre otros más que menciona.

En su artículo 20 se refleja la facultad otorgada al ejecutivo para declarar los estados de prevención alarma y guerra, esta facultad se otorgará cuando la alteración del orden público, sin llegar a la suspensión de las garantías constitucionales, exija que se adopten

---

<sup>16</sup> Parada op. cit. p. 382

medidas distintas de las aplicables en régimen normal, en este caso el Gobierno estaba facultado para declarar el estado de prevención en todo el territorio de la República, por último, en el artículo dieciocho se reflejaba otra de las facultades otorgada al ejecutivo al establecer que esta autoridad podría sancionar aquellos actos contra el orden público a los Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933 se refería, siempre que no constituyesen delito y, las sanciones se corresponderían con multas individuales de 10 a 5.000 pesetas<sup>17</sup>.

Por último, en el ámbito local se sitúa la Ley Municipal de 1935 que atribuía la potestad sancionadora al alcalde, tal y como se establecía en su artículo 83, entre muchas de las atribuciones que este presentaba en esta época se encontraba la de la imposición de multas por la infracción de las Ordenanzas y bandos municipales dentro de la cuantía que se señalaba en el artículo 145 de la misma Ley<sup>18</sup>.

### 1.3 Sistema sancionador en el Régimen de Franco.

Durante la Dictadura del General Franco se destaca un notorio crecimiento en el poder sancionador en todos los ámbitos de la intervención administrativa sectorial<sup>19</sup> por lo que se podría afirmar que la potestad sancionadora ya estaba presente en todos los ámbitos de intervención administrativa sectorial<sup>20</sup>.

En esta época se produjo la aprobación de un procedimiento sancionador presente en la Ley de 17 de julio de 1928 que tras los esfuerzos doctrinales y jurisprudenciales ha llegado a la actualidad.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933. Gaceta de Madrid, núm 211, pp 682 a 690. pp 1 y 3. Recuperado de <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1933/211/A00682-00690.pdf>

<sup>18</sup> Ley Municipal, de 31 de octubre de 1935. Gaceta de Madrid, núm 305/1935 de 1 de noviembre de 1935, p. 898 a 919. p 8. Recuperado de <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1935/305/A00898-00919.pdf>

<sup>19</sup> Parada op. cit. p. 383.

<sup>20</sup> Parada op. cit. p. 383.

<sup>21</sup> Puede observarse en el capítulo II, que recibe el nombre de “Procedimiento sancionador” y que abarca desde el artículo 133 hasta el 136, por lo que aquí ya empiezan a ofrecerse unas garantías administrativas

## 2. El impacto de la Constitución de 1978.

Tras la aprobación de la Constitución de 1978 se constitucionaliza una potestad que anteriormente existía en España de forma extralegal o no lo suficientemente reconocida y que hasta entonces era asumida de manera totalitaria por el Poder Judicial.

Tras el reconocimiento de esta potestad sancionadora a la Administración, la doctrina y la jurisprudencia comenzaron a asimilar el Derecho administrativo sancionador al Derecho penal, ya que los principios inspiradores del orden penal son aplicables con ciertos matices al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado<sup>22</sup>.

Como manifestaciones de esa potestad sancionadora de la Administración y la referencia en el mismo precepto de esta con la materia penal observamos el artículo 25 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”, en su párrafo tercero también puede apreciarse este reconocimiento: “La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad”<sup>23</sup>.

El reconocimiento de la potestad sancionadora también puede apreciarse en el artículo 45.3, referente al medio ambiente y calidad de vida: “Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”<sup>24</sup>.

Pero alude De Fuentes a que la Constitución tras estos preceptos únicamente recoge el principio de legalidad, que es uno de los principios represivos más importantes pero no se establecían de manera rigurosa o taxativa otras cuestiones básicas como la presunción de inocencia o la prohibición del *bis in idem* entre otras, por lo que se insiste aún en la

---

<sup>22</sup> Afirmación que realiza Sánchez op.cit. p. 693 y referencia a las Sentencias de 29 de septiembre y 4 y 10 de noviembre de 1980.

<sup>23</sup> Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, pp. 29313 a 29424. p. 11. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf>

<sup>24</sup> Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, pp. 29313 a 29424. p. 15. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf>

actualidad en la necesidad de aplicar los principios inspiradores de la orden penal (con ciertos matices) al derecho administrativo sancionador.

Por lo que en conclusión, la Constitución supuso un gran avance en materia sancionadora pero no es comprensible sin la aplicación o contacto con figuras cercanas.



### 3. Concepto de sanción administrativa.

En palabras de Parada Vázquez: “la legislación no ofrece una definición de lo que son las sanciones administrativas, una más de las inseguridades que ocasiona la falta de una ley general sobre las mismas”<sup>25</sup>. Él, en su obra recoge la definición dada por Suay Rincón para sanción administrativa, quien la define como: “cualquier mal infringido por la Administración a un administrado y con una finalidad puramente represora”<sup>26</sup>.

Por su lado, el profesor García de Enterría, maestro del profesor Suay, la define como: “un mal infringido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal”<sup>27</sup>.

Bermejo Vera la califica como: “una resolución administrativa de gravamen que disminuye o debilita- incluso elimina- algún espacio de la esfera jurídica de los particulares, bien porque se le priva de un derecho, bien porque se le impone un deber u obligación, siempre como consecuencia de la generación de una responsabilidad derivada de la actitud de los mismos”<sup>28</sup>.

Carretero Pérez y Carretero Sánchez la definen en su obra como: “un mal jurídico que la Administración infringe a un administrado, responsable de una conducta reprobable antecedente”<sup>29</sup>.

Gamero Casado la define como: “la privación, restricción o suspensión de determinados derechos o bienes jurídicos del sujeto responsable de la infracción, precisamente como reacción –castigo- a la comisión de la misma”<sup>30</sup>.

---

<sup>25</sup> Parada op.cit. p.398

<sup>26</sup> Parada op.cit. p. 398

<sup>27</sup> García de Enterría, E. y Fernández, T.R. (2004). *Curso de derecho administrativo, II*, 9ª ed. p.163. Madrid: Civitas.

<sup>28</sup> Bermejo Vera, J. (1999). *Derecho Administrativo, parte especial*, 4ª ed. pp.81. Madrid: Civitas.

<sup>29</sup> Carretero Pérez, A. y Carretero Sánchez, A. (1995). *Derecho administrativo sancionador*, 2ª ed. p.172. Madrid: Editoriales reunidas.

<sup>30</sup> Gamero Casado, E. y Fernández Ramos, S. (2005). *Manual básico administrativo*, 2ª ed. p. 365. Madrid: Tecnos.

El Tribunal Constitucional sentencia que la sanción administrativa consiste en: “una decisión administrativa con finalidad represiva, limitativa de derechos, basada en una previa valoración negativa de la conducta”<sup>31</sup>.

Otra de las definiciones ofrecidas por el Tribunal Constitucional en otra oportunidad es la siguiente: “resultado de la transgresión del ordenamiento jurídico por una conducta ilícita y punible”<sup>32</sup>.

Tras la recopilación de varias definiciones ofrecidas por la doctrina acerca de la sanción administrativa me parece pertinente concluir este epígrafe con que existe una noción amplia acerca de este concepto y por lo tanto no podría aportarse una definición unánime. Sí sería posible deducir ciertos aspectos comunes o similares en todos ellos que nos darían una definición aproximada, como podría ser: Un acto u actos ejercidos por parte de la Administración sobre el administrado como consecuencia de una conducta antecedente ilegal.



---

<sup>31</sup> Sentencia núm. 132/2001, de 8 de junio de 2001. Boletín Oficial del Estado, núm. 158, de 3 de julio de 2001, pp. 126 a 134. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2001/07/03/pdfs/T00126-00134.pdf>

<sup>32</sup> Auto 631/1987, de 27 de mayo de 1987. Recurso de amparo 915/1986. Acordando la inadmisión a trámite del recuso de amparo 915/1986. Recuperado de <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/11765#descriptores>



## 4. Principios de la potestad sancionadora.

### 4.1 Principio de legalidad.

Es la manifestación del principio “*nullum crimen nulla poena sine lege*”<sup>33</sup>, latinismo que significa: ningún delito, ninguna pena sin ley previa<sup>34</sup>. Esta expresión queda respaldada por el artículo 25.1 de la Constitución: “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”<sup>35</sup>, por lo que la Ley tiene que estar establecida previamente para así identificar la conducta sancionable y posteriormente determinar el contenido de la sanción que pueda imponerse.

El citado artículo hace referencia a “legislación” y esto ha suscitado cierta confusión en la doctrina administrativista<sup>36</sup> ya que no se sabe con exactitud si este término haría referencia a la cobertura por cualquier norma o si sería necesaria la reserva de Ley.

García de Enterría y Tomás Ramón Fernández en su obra<sup>37</sup> hacen referencia a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, concretamente a la Sentencia 42/1987, de 7 de abril, la cual proclama que: “El art. 25.1 de la Constitución prescribe que «nadie puede ser condenado o sancionado por acciones y omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento». 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

---

<sup>33</sup> Sánchez Morón, M. (2014). Derecho Administrativo parte general, 10ª ed. p. 696. Madrid: Tecnos.

<sup>34</sup> Definición recuperada de [https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNjY3MjtbLUouLM\\_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoA-371OzUAAAA=WKE](https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNjY3MjtbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoA-371OzUAAAA=WKE)

<sup>35</sup> Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, p. 29313 a 29424. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf>

<sup>36</sup> Afirmación que baso en García Fernández op. cit.pp. 201y Parada op. cit. p390.

<sup>37</sup> García de Enterría E. y Fernández T.R (2017). *Curso de Derecho Administrativo II, 15ª ed.* p. 201. Madrid: Civitas.

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.

La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término «legislación vigente» contenido en dicho art. 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora<sup>38</sup>.

Por lo que en consecuencia, es necesaria una reserva absoluta de Ley y así queda reflejado en el artículo 128.1 y 2 de la actual Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de los cuales extraemos que los reglamentos y las disposiciones administrativas no pueden vulnerar a la Constitución o a las leyes ni tampoco regular materias a las que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconozcan la competencia a las Cortes Generales o a las Asambleas Legislativas de las comunidades Autónomas, tampoco estarán facultados para tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas ni establecer penas o sanciones, tributos, exacciones parafiscales u otras cargas de carácter público.

## 4.2 Principio de tipicidad.

De la obra de García de Enterría y Tomás Ramón Fernández se puede concluir que la tipicidad es el resultado de la descripción legal que adquiere una conducta específica que traerá como consecuencia una sanción administrativa y que este principio incluye una doble exigencia, la primera exigencia hace referencia al principio general de libertad sobre el que se basa todo estado de Derecho, por lo que las conductas que lleven acarreadas una sanción deberán estar exactamente delimitadas sin ninguna indeterminación, la segunda exigencia es de seguridad jurídica, lo que quiere decir que los ciudadanos deben conocer con certeza las consecuencias que pueden tener sus actos y de no ser así no podría hablarse de la mencionada seguridad jurídica<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Sentencia 42/1987, de 7 de abril. Boletín Oficial del Estado, núm. 107, de 5 de mayo de 1987. Recuperado de <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/774>

<sup>39</sup> García y Tomás op. cit. 204

Como característica que puede desprenderse de este principio sería la taxatividad o certeza que implica, ya que es una exigencia la predeterminación de normas que puedan aplicarse posteriormente a las conductas reprochables y las correspondientes sanciones que conllevarían<sup>40</sup>.

Por lo que se puede concluir que no serán posibles cláusulas generales o indeterminadas para la imposición de sanciones ya que esto puede dar lugar a decisiones personales o caprichos por parte del órgano sancionador y no actuar conforme a la prudencia y raciocinio que desprende la especificación normativa<sup>41</sup>.

Siguiendo el esquema realizado por De Fuentes<sup>42</sup> en cuanto al contenido de este principio, podemos dividirlo en: la tipificación de las infracciones, la tipificación de las sanciones. En cuanto a la tipificación de las infracciones se puede observar en el artículo 27.1 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público: “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”<sup>43</sup>.

Las sanciones también deberán estar tipificadas, esto es predeterminadas por la Ley para que los sujetos conozcan con suficiente certeza la sanción aplicable para cada tipo de infracción cometida.

También está presente en el artículo 27, en este caso en su apartado segundo de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público: “Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley”<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> De Fuentes op.cit. p. 156

<sup>41</sup> Sentencia Constitucional de 29 de marzo de 1990 referenciada por García y Tomás op.cit.204.

<sup>42</sup> De Fuentes op. cit. p. 157

<sup>43</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, núm. 236, de 2 de octubre de 2015. pp. 26. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10566-consolidado.pdf>

<sup>44</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, núm. 236, de 2 de octubre de 2015. pp. 26. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10566-consolidado.pdf>

A pesar de esta clasificación, autores como Sánchez Morón consideran insuficientes los preceptos establecidos en la Ley y considera que “nuestra legislación administrativa deja aún mucho que desear”<sup>45</sup>.

Como apoyo realizado a la crítica de Sánchez Morón, en el apartado tercero del artículo 27 de la Ley 40/2015 se dispone que: “las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente”<sup>46</sup> por lo que aquí y tras lo mencionado anteriormente en cuanto al principio de legalidad, no se observa una reserva de ley sino más bien una “cobertura legal”<sup>47</sup>.

Para finalizar este apartado es importante destacar que el principio de tipicidad prohíbe por razones de seguridad jurídica la aplicación analógica de las normas sancionadoras administrativas y que solo podrán aplicarse en el caso de que se reúnan todos los elementos del tipo descritos<sup>48</sup>.

### 4.3 Principio de irretroactividad.

La irretroactividad se puede apreciar en varios preceptos de la Constitución Española de 1978, en el artículo 9.3 de esta se garantiza entre otros aspectos, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o las que restrinjan los derechos individuales, también se puede apreciar en el artículo 47.2 de la Constitución, en el cual declara nulo de pleno Derecho a aquellas disposiciones administrativas que entre otros casos, establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> Sánchez Morón op.cit. p. 702

<sup>46</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, núm. 236, de 2 de octubre de 2015. pp. 26. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10566-consolidado.pdf>

<sup>47</sup> Crítica suscitada por Vázquez op. cit. p. 391

<sup>48</sup> Sánchez op.cit. p. 702.

<sup>49</sup> Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, pp. 29313 a 29424. pp. 35. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf>

Aplicando de manera reducida la distinción realizada por Alejandro Nieto, distinguimos entre: la irretroactividad de las normas desfavorables y la retroactividad de las normas favorables<sup>50</sup>.

Me parece pertinente hacer una matización sobre esta distinción realizada por Nieto, y es que Sánchez Morón, refleja en su obra<sup>51</sup> que esta aplicación retroactiva de la norma más favorable no quedaba establecida en la Constitución, sino que era una traslación del Derecho penal y que esto se debía a la aceptación por parte de la doctrina del Tribunal Supremo, de manera que tras esta aceptación se incluyó en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en su entonces artículo 128.2 “Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor”<sup>52</sup>.

Sánchez Morón también destaca que la irretroactividad de las normas desfavorables y la retroactividad de las normas favorables no solo están referidas a la tipificación de infracciones y sanciones, sino que también son de aplicación para otras regulaciones del Derecho sancionador, como puede ser en la prescripción, las circunstancias que modifiquen la la responsabilidad o el importe o la graduación de las sanciones.

En la actualidad, la referencia que se hace a este aspecto es muy escasa. Podemos observarla en el artículo 26 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público donde se dispone que: “Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa” y que “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”<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Nieto, A. (2012). *Derecho administrativo sancionador*, 5ª ed., p. 198. Madrid: Tecnos.

<sup>51</sup> Sánchez op. cit. p. 703

<sup>52</sup> Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Boletín Oficial del Estado, núm. 285, de 27 de noviembre de 1992. pp 49. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1992/11/27/pdfs/A40300-40319.pdf>

<sup>53</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, núm. 236, de 2 de octubre de 2015. pp. 26. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10566-consolidado.pdf>

Preceptos que no han sufrido modificaciones y que se encontraban dispuestos de igual manera en su ley predecesora, salvo con una ubicación diferente, ya que en la Ley 30/1992 se situaba la regulación de la irretroactividad en el artículo 128<sup>54</sup>.

#### 4.4 Principio de responsabilidad.

En un principio, se pretendió que la responsabilidad administrativa en materia sancionadora dependiera únicamente de la responsabilidad objetiva, por lo que no se requería dolo o culpa en la conducta sancionable, pero esta fue una posición muy criticada por parte de la jurisprudencia desde los años setenta y posteriormente por la aplicación general de los principios del Derecho Penal al Derecho sancionador administrativo, donde uno de estos principios era el de culpabilidad, exigiendo así el dolo o la culpa en la acción sancionable<sup>55</sup>.

Por lo que a partir de los años ochenta del pasado siglo cambió el régimen y se introdujo el elemento subjetivo de la culpabilidad<sup>56</sup>.

Actualmente, en cuanto a la regulación de la responsabilidad parece confusa la respuesta ya que la regulación de esta aparece contenida en el artículo 28 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público donde nada se dice sobre la voluntariedad, culpa o dolo. Algunos autores<sup>57</sup> destacan que tras la expresión “a título de simple inobservancia” se prevé la posibilidad de sancionar aun sin incurrir en culpa.

Lo que si que podemos concluir con seguridad son los sujetos que adquirirían la condición de responsables en el procedimiento administrativo sancionador, siendo posible incurrir en tal condición tanto las personas físicas como las jurídicas que resulten responsables de hechos constitutivos de infracciones administrativas, también está prevista la responsabilidad de un hecho cometido por varias personas de manera conjunta, en este

---

<sup>54</sup> Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Boletín Oficial del Estado, núm. 285, de 27 de noviembre de 1992. pp 49. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1992/11/27/pdfs/A40300-40319.pdf>

<sup>55</sup> García y Fernández op. cit. p. 205.

<sup>56</sup> Nieto op.cit. p. 348.

<sup>57</sup> Sanchez op.cit. p. 704 y Parada op.cit. p. 394.

caso responderán de manera solidaria de las infracciones cometidas y de las sanciones impuestas, esto es que podrán responder de manera totalitaria cada uno de los titulares del hecho. En el caso de que la sanción fuese pecuniaria y sea posible, se individualizarán estas en función del grado de participación de cada responsable.

Por último, en los supuestos en los que sea posible, se le exigirá al infractor la reposición de la situación alterada a su estado originario así como la indemnización por los daños y perjuicios que haya causado, esta indemnización será determinada y exigida por el órgano al que le corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora.

#### 4.5 Presunción de inocencia.

La presunción de inocencia aparece establecida como un derecho otorgado por la Constitución a todas las personas, así se establece en su artículo 24.2, también podemos observarla en la actual Ley 39/2015, en su artículo 53 como una garantía del procedimiento y un derecho del interesado en el procedimiento administrativo mientras no se demuestre lo contrario.

Podemos apreciarla como un derecho fundamental frente a todos los poderes públicos y por ello, vigente en el procedimiento sancionador, conclusión extraída de la Sentencia del Tribunal Constitucional que declara que: “El derecho a la presunción de inocencia no puede entenderse reducido al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino que debe entenderse también que preside la adopción de cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, que se base en la condición o conducta de las personas y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio para las mismas o limitativo de sus derechos”<sup>58</sup>.

Es importante señalar en este punto que en los procedimientos de carácter sancionador, exceptuando las resoluciones judiciales penales declaradas firmes (las cuales si que

---

<sup>58</sup> Sentencia 13/1982, de 1 de abril. Boletín Oficial del Estado, núm. 95, de 21 de abril de 1982. Recuperado de <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es-ES/Resolucion/Show/SENTENCIA/1982/13>

vincularán a las Administraciones) el resto de supuestos requerirán de una actividad probatoria impidiéndose de este modo condenar a ningún sujeto sin las debidas pruebas.

Las pruebas requeridas y realizadas deberán realizarse y acreditarse por cualquier medio probatorio que sea admisible en Derecho, tal y como dispone el artículo 77 de la Ley 39/2015.

Se dispone en este artículo el valor probatorio que se otorga a los funcionarios a los que se le reconozca la condición de autoridad y que conforme a los requisitos legales constaten hechos.

En relación con la prueba, Nieto hace referencia a la sentencia de 26 de diciembre de 1988 (Ar. 10299, Mendizábal)<sup>59</sup> de la que deduce que esta presunción es de gran relevancia ya que desplaza la carga de la prueba a la Administración Pública y que en el caso de que no se realizasen tales actividades probatorias, las autoridades o sus agentes no tendrían una presunción de veracidad que obligase al inculcado a demostrar su inocencia por lo que podemos concluir con que el inculcado queda exento de probar la certeza de los hechos que se le imputan.

Por último, también menciona Nieto<sup>60</sup> la posibilidad de destruir esta presunción apoyándose en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

A modo de ejemplo cita la Sentencia 175/1985, de 17 de diciembre, que posteriormente fue recogida en la Sentencia de 5 de marzo de 2001 que dispone que : “La presunción de inocencia es una presunción iuris tantum que puede desvirtuarse con una mínima actividad probatoria, producida con todas las garantías procesales, que puede entenderse de cargo y de la que se pueda deducir la culpabilidad del acusado”<sup>61</sup>.

Otro ejemplo de la destrucción de la presunción de inocencia la observamos en la Sentencia 134/1991, de 17 de julio que establece que: “la presunción de inocencia

---

<sup>59</sup> Nieto op. cit. 367

<sup>60</sup> Nieto op.cit.373

<sup>61</sup> Sentencia 175/1985, de 17 de diciembre. Boletín Oficial del Estado, núm 13, de 15 de enero de 1986. Recuperado de <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/555>



consagrada en el art. 24.2 C.E. se asienta sobre dos ideas esenciales: de un lado, la del principio de libre valoración de la prueba en el proceso penal (art. 741 L.E.Crim.), que corresponde efectuar a los Jueces y Magistrados por imperativo del art. 117.3 C.E.; y, de otro, la de que la Sentencia condenatoria se fundamente en auténtica actividad probatoria suficiente para desvirtuar aquella presunción, para lo cual se hace necesario que su resultado demuestre tanto la existencia del hecho punible como la participación y responsabilidad que en él tuvo el acusado<sup>62</sup>.

#### 4.6 Principio de proporcionalidad.

El principio de proporcionalidad tiene su origen en la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789, concretamente en su artículo 9, donde formula que las penas tienen que ser estricta y evidentemente necesarias por lo que surgió como una regla del Derecho penal en los orígenes modernos de éste<sup>63</sup>.

Esta observación también está presente en el artículo 8 de la mencionada Declaración : “No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás”<sup>64</sup>.

En la actualidad, este principio se encuentra presente en el artículo 10.2 de la Constitución: “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal

---

<sup>62</sup> Sentencia 134/1991, de 17 de junio. Boletín Oficial del Estado, núm.162, de 8 de julio de 1991. Recuperado de <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1773>

<sup>63</sup> García y Tomás op. cit. p. 207

<sup>64</sup> Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente. Boletín Oficial del Estado, núm 243, de 10 de octubre de 1979, pp. 23564 a 23570. pp. 2. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1979/10/10/pdfs/A23564-23570.pdf>

de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”<sup>65</sup>.

En la actualidad, este principio se encuentra ubicado en nuestra Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas como un principio de buena regulación y se dispone que: “en virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios”<sup>66</sup>.

Aplicando la distinción realizada por De Fuentes en su obra<sup>67</sup>, este principio produce sus efectos en dos ámbitos: el ámbito legislativo y el administrativo o ejecutivo.

En cuanto al ámbito legislativo, a modo de resumen, es de aplicación este principio como una garantía de la prudencia que tendrá el legislador a la hora de establecer conductas sancionables y de su castigo consiguiente, que en consecuencia con el principio de proporcionalidad, tendrá que ser necesariamente ajustado a su gravedad o trascendencia. En el ámbito administrativo o ejecutivo se aprecia este principio cuando ya se han configurado normativamente las infracciones y sus correspondientes sanciones. En este punto será la Administración quien en el ejercicio de su potestad sancionadora deba actuar con proporcionalidad a la hora de imponer las sanciones, esto es, justificando de forma expresa los criterios seguidos en cada caso concreto.

#### 4.7 Principio de *non bis in idem*.

El principio de *non bis in idem* implica que nadie puede ser condenado dos veces por un mismo hecho.

---

<sup>65</sup> Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, pp. 29313 a 29424. pp. 7. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf>

<sup>66</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm.236, de 2 de julio de 2015, pp. 62.. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

<sup>67</sup> De Fuentes op. cit. p. 245

Nieto menciona al autor Del Rey quien lo define como: “principio general del Derecho que , en base a los principios de proporcionalidad y cosa juzgada, prohíbe la aplicación de dos o más sanciones o el desarrollo de dos o más procedimientos, sea en uno o más órdenes sancionadores, cuando se dé una identidad de sujetos, hechos y fundamentos y siempre que no exista una relación de supremacía especial de la Administración”<sup>68</sup>.

Esta regla implicaría la prohibición de una doble sanción y de un doble enjuiciamiento simultáneo ante un mismo sujeto y ante la identidad de los hechos.

De Fuentes defiende que los destinatarios a los que va dirigido este principio es a quienes aplican la norma y no al legislador, ya que este principio existe por que el legislador puede determinar las infracciones que considere convenientes aún estando ya determinadas y este sería un medio de defensa para los sujetos que pudiesen verse afectados.

En el artículo 31 de la Ley 40/2015 puede observarse este principio: “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”<sup>69</sup>.

Doctrinalmente es aceptada la dificultad que este precepto presenta en la práctica, por lo que habrá que ver cual de las sanciones prevalece, si la administrativa o la penal.

En nuestro Derecho ya se ha consolidado como regla la preeminencia de la sanción penal frente a la administrativa<sup>70</sup> y esto se debe a que se entiende que los tribunales penales tienen una posición prevalente institucional sobre los órganos de la Administración. Afirmación que presenta ciertas discrepancias, según Nieto carece de sentido la prevalencia del orden penal cuando la sanción administrativa haya sido revisada por un Tribunal contencioso-administrativo ya que en la actualidad, estos tribunales forman parte de la Jurisdicción ordinaria o Poder Judicial en sentido propio, de modo que la sanción ya no sería impuesta por un órgano de la Administración sino por uno del Poder Judicial.

---

<sup>68</sup> Nieto op. cit. p. 430

<sup>69</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, núm. 236, de 2 de octubre de 2015. pp. 27 Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10566-consolidado.pdf>

<sup>70</sup> Afirmación realizada por Sánchez op. cit. p.712 y Nieto op. cit. p. 446

Parada Vázquez por su parte extrae de la doctrina que las autoridades administrativas no podrán sancionar unos hechos que el Tribunal de lo penal haya declarado inexistentes o no probados pero no observa que se admita la hipótesis inversa<sup>71</sup>, es decir, los supuestos en los que se fijen unos hechos sancionables por un acto administrativo o aún habiendo sido confirmados por una posterior sentencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y que estos vinculen a la Jurisdicción penal por lo que tras la adopción de esta idea generalizada supone un freno al poder sancionador cuando concluyan con leyes penales.



---

<sup>71</sup> Parada op. cit. p. 409

## 5. Causas de la reforma del procedimiento administrativo y la creación de la Ley 39/2015.

Como consecuencia de la crisis económica que sufría nuestro país el Gobierno tomó la decisión de la creación de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA)<sup>72</sup>, cuyo objetivo era la creación de mecanismos que simplificaran y modernizaran la Administración Pública, tanto en estructura como a nivel normativo<sup>73</sup>.

Estas finalidades están presentes en la Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, donde se reflejan la transparencia, agilidad y Administraciones Públicas eficientes como objetivos principales<sup>74</sup>.

El legislador decidió descomponer en dos el contenido de la ley anterior, la Ley 30/1992, creando así dos nuevas leyes la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, para las denominadas relaciones internas o “ad intra”, estas son las relaciones que surgen entre las distintas administraciones y los principios que rigen su organización y la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común para las denominadas relaciones externas o “ad extra”, estas son las relaciones que mantiene la administración con los ciudadanos<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> Creada por un Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012 y disponible en <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF>

<sup>73</sup> [Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)]. Sin fecha. Recuperado de [https://administracion.gob.es/pag\\_Home/ca/espanaAdmon/espanaAdmon/CORA.html#.XQEiuc8zZAY](https://administracion.gob.es/pag_Home/ca/espanaAdmon/espanaAdmon/CORA.html#.XQEiuc8zZAY)

<sup>74</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm.236, de 2 de julio de 2015.pp 8. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

<sup>75</sup> Guichot, E. (2016). El objeto de las nuevas leyes de procedimiento administrativo común y de régimen jurídico del sector público. El blog de es publico. Recuperado de <https://www.administracionpublica.com/el-objeto-de-las-nuevas-leyes-de-procedimiento-administrativo-comun-y-de-regimen-juridico-del-sector-publico/#>

Pero esta decisión de reforma ha presentado numerosas críticas por parte de la doctrina, entre las que destacaría el artículo de Juan Alfonso Santamaría Pastor cuyo título deja entrever su disconformidad con la decisión del legislador y sus motivos para ello<sup>76</sup>.



---

<sup>76</sup> Santamaría Pastor, J.A. (2016). Reformas incompletas, proyectos de futuro: El régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. N° 34, pp. 14-36.

## 6. Reformas legislativas obradas por la Ley 39/2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común en el procedimiento sancionador.

### 6.1. Novedades en cuanto a las reglas comunes del procedimiento sancionador.

Una de las deficiencias que la doctrina<sup>77</sup> observaba en la ley anterior, la Ley 30/1992, era que deslegalizaba la materia sancionadora al admitir el ejercicio de esta potestad establecida por un reglamento, tal y como se disponía en su artículo 134.1: “El ejercicio de la potestad sancionadora requerirá procedimiento legal o reglamentariamente establecido”<sup>78</sup> y así fue, ya que se aprobó un Reglamento de Procedimiento sancionador aprobado por Real Decreto de 4 de agosto de 1993<sup>79</sup> pero este no tuvo la suficiente aceptación por razón del rango que presentaba. Tras la aparición de las dos nuevas leyes (la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público) se ha tratado de regular esta situación devolviéndole a la Ley la regulación del procedimiento sancionador y no al reglamento, como anteriormente se establecía.

Esto puede observarse en el artículo 25.1 de la Ley 40/2015: “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 norma, en la Ley de Procedimiento

---

<sup>77</sup> García y Fernández op. cit. p. 216.

<sup>78</sup> Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Boletín Oficial del Estado, núm. 285, de 27 de noviembre de 1992. p 50. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1992/11/27/pdfs/A40300-40319.pdf>

<sup>79</sup> Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora. Boletín Oficial del Estado, núm.189, de 9 de agosto de 1993. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/1993/BOE-A-1993-20748-consolidado.pdf>

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”<sup>80</sup>  
Por lo que la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común ha derogado al Reglamento de Procedimiento sancionador de 4 de agosto de 1993.

## 6.2 Actuaciones Previas en el Procedimiento Administrativo Común.

Tienen su origen en el procedimiento sancionador, concretamente en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, en su capítulo segundo, artículo 134.2 el cual establecía que el órgano administrativo, al recibir comunicación o denuncia sobre una supuesta infracción administrativa, podría acordar la instrucción de una información reservada antes de dictar providencia que decidiese la incoación del expediente o en su caso, el archivo de las actuaciones<sup>81</sup>.

Esta idea también quedaba reflejada en el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, en su artículo 27: “El procedimiento se iniciará siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, moción razonada de los subordinados o denuncia. De iniciarse el procedimiento como consecuencia de denuncia, deberá comunicarse dicho acuerdo al firmante de la misma.”<sup>82</sup>.

Podemos concluir con que estas actuaciones previas consistían en comprobar previamente si existía un motivo para la apertura del procedimiento o no, y la finalidad era la de evitar

---

<sup>80</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, núm. 236, de 2 de octubre de 2015. pp. 25. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10566-consolidado.pdf>

<sup>81</sup> Ley de 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo. Boletín Oficial del Estado, núm. 171, de 18 de julio de 1958. pp. 12. Recuperado de <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1958/171/A01275-01287.pdf>

<sup>82</sup> Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado. Boletín Oficial del Estado, núm. 15, de 17 de enero de 1986. pp. 6. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/1986/BOE-A-1986-1216-consolidado.pdf>



cualquier daño que pudiese producir la apertura de un expediente de esta naturaleza para el sujeto pasivo del procedimiento.

Posteriormente, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común de 1992 extiende las actuaciones previas a la figura del procedimiento administrativo común con la finalidad de conocer las circunstancias del caso y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento<sup>83</sup>.

Ante esta modificación también surgen críticas, como puede ser la de Santamaría Pastor, quien consideraba que la adopción de las actuaciones previas en el procedimiento sancionador otorgaría una prolongación de los plazos de tramitación del expediente, hecho que sería grave para los procedimientos de esta naturaleza.”<sup>84</sup>.

Por último, llegando a la actualidad, la Ley 39/2015, en su artículo 55 apoya la situación que le precede y mantiene la figura de las actuaciones previas, pero ahora bajo la denominación de : “información y actuaciones previas” y en su apartado segundo la aplica para los expedientes que presenten naturaleza sancionadora<sup>85</sup>.

Estas actuaciones están orientadas a: determinar, con la mayor precisión posible, aquellos hechos que sean susceptibles de posibilitar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y la identificación de las circunstancias relevantes que concurren en unos y otros<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> Puede verse reflejado en el Capítulo II: Requisitos de los actos administrativos de la mencionada Ley. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Boletín Oficial del Estado, núm. 285, de 27 de noviembre de 1992. pp 11. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1992/11/27/pdfs/A40300-40319.pdf>

<sup>84</sup> Santamaría Pastor, J.A., (2015), “Los proyectos de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: Una primera evaluación”. *Documentación Administrativa*. Núm.2. Pp.6.

<sup>85</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm.236, de 2 de julio de 2015.pp 52. pp 37. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

<sup>86</sup> Artículo 55.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm.236, de 2 de julio de 2015. pp 37 y 38. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

Están presentes en el apartado tercero del artículo 56<sup>87</sup> donde quedan establecidas las medidas provisionales que pueden acordarse durante el procedimiento, como puede ser: la suspensión temporal de actividades, la consignación o constitución de depósito de las cantidades que se reclamen o la prestación de fianzas entre otras. Anteriormente la regulación de las medidas provisionales estaba ubicada en el artículo 72 de su ley predecesora, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>88</sup>.

Se requiere de forma expresa que la adopción de tales medidas sea motivada y acorde con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad una vez incoado el expediente<sup>89</sup>.

Para las medidas provisionales adoptadas antes de la apertura del expediente, la única exigencia que se prevé es que las medidas provisionales adoptadas lo sean con la correspondiente motivación y resulten necesarias y proporcionadas<sup>90</sup>, anteriormente, en la Ley 30/1992, en su artículo 72 apartado segundo preveía la exigencia de que la adopción de las medidas provisionales estuviese expresamente prevista en una norma con rango de Ley<sup>91</sup>.

Como novedad, el legislador hace una remisión en el apartado tercero del artículo 56 a la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil como regulación para la aplicación de tales medidas.

---

<sup>87</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm.236, de 2 de julio de 2015. pp 38. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

<sup>88</sup> Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Boletín Oficial del Estado, núm. 285, de 27 de noviembre de 1992. pp 35. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1992/11/27/pdfs/A40300-40319.pdf>

<sup>89</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm.236, de 2 de julio de 2015. pp 38. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

<sup>90</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm.236, de 2 de julio de 2015. pp 38. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

<sup>91</sup> Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Boletín Oficial del Estado, núm. 285, de 27 de noviembre de 1992. pp 35. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1992/11/27/pdfs/A40300-40319.pdf>

Pero estas actuaciones, aún con la última reforma producida continúan presentando la disconformidad de parte de la doctrina por los excesos que pueden conllevar los periodos de información o actuaciones previas<sup>92</sup>.

### 6.3 Novedades introducidas en cuanto a la terminación del procedimiento.

Una de las novedades introducidas por la Ley 39/2015 ha sido la introducción de “actuaciones complementarias”, que se producen antes de dictar resolución por el órgano competente y mediante acuerdo motivado, su finalidad es la de ayuda para resolver el procedimiento y queda reflejado en su artículo 87.

Estas actuaciones deberán comunicarse a los interesados en el plazo de siete días con el fin de que realicen las alegaciones que estimen oportunas y deberán practicarse en un plazo no superior a quince días, quedando así suspendido el plazo para resolver el procedimiento hasta que estas actuaciones terminen<sup>93</sup>.

Se prevén en esta Ley ciertas especialidades en cuanto a la resolución en los procedimientos sancionadores, así queda dispuesto en sus artículos 89 y 90 de la Ley 39/2015. En el apartado 2º del primero de ellos artículo se dispone que tras concluir la instrucción del procedimiento y previa a la resolución, tendrá que formularse una propuesta de resolución por parte del órgano instructor y deberá ser notificada a los interesados para que puedan formular las alegaciones que consideren pertinentes y presentar los documentos e informaciones requeridos.

---

<sup>92</sup> Montoya Martín, E. (2008). Consideraciones sobre las actuaciones previas y su incidencia en el procedimiento administrativo sancionador y en las garantías del administrado. *Documentación administrativa*.Nº 281-280.

<sup>93</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm.236, de 2 de julio de 2015. pp 49. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

Esta propuesta de resolución podrá ser innecesaria cuando no existan los hechos que constituyan la infracción, cuando los hechos no resulten acreditados, cuando los hechos probados no constituyan la infracción administrativa prevista, cuando no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o aparezcan estos exentos de responsabilidad o cuando haya prescrito la infracción<sup>94</sup>.

En tales casos, el órgano instructor resolverá la finalización del procedimiento con el archivo de las actuaciones sin que sea necesaria la formulación de la propuesta de resolución mencionada anteriormente.

Otra de las novedades destacables en cuanto a la terminación del procedimiento viene reflejada en el artículo 93, que admite el desistimiento por la Administración como una forma de terminación de los procedimientos iniciados de oficio. Concretamente establece que: “En los procedimientos iniciados de oficio, la Administración podrá desistir, motivadamente, en los supuestos y con los requisitos previstos en las Leyes”<sup>95</sup>.

Por último, en el artículo 90 de la Ley 39/2015 se establece que la resolución de los procedimientos sancionadores será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa pero una vez sea ejecutiva podrá suspenderse cautelarmente si el interesado manifiesta ante la Administración su intención de interponer un recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa, esta suspensión finalizará en caso de que haya transcurrido el plazo legal previsto sin que el interesado haya interpuesto el correspondiente recurso o cuando habiéndolo interpuesto, no se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada o cuando el órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> Artículo 89.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm.236, de 2 de julio de 2015. pp 49. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

<sup>95</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm.236, de 2 de julio de 2015. pp 51. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

<sup>96</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm.236, de 2 de julio de 2015. pp 50. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

El vencimiento del plazo máximo para resolver producirá la caducidad del procedimiento y el consecuente archivo de las actuaciones<sup>97</sup>.

#### 6.4. Novedades introducidas en cuanto a la incorporación de la regulación de los procedimientos iniciados de oficio.

Una de las principales novedades que presenta esta Ley reside en la incorporación de las regulaciones de las formas de iniciar un procedimiento.

La anterior regulación, la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establecía en su artículo 69 las formas de iniciación de oficio del procedimiento común siendo estas: “por acuerdo del órgano competente, por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior a petición razonada de otros órganos o por denuncia”<sup>98</sup>, pero simplemente las enuncia.

La Ley 39/2015 mantiene las formas de iniciación del procedimiento de oficio enunciadas por su predecesora en su artículo 58<sup>99</sup> y va un paso más haciendo una referencia a cada una de ellas tanto en el concepto como en algunos casos en materia sancionadora, pero esto solo es una incorporación de lo establecido en el artículo 11 del Real Decreto 1398/1993<sup>100</sup>, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de

---

<sup>97</sup> Art. 25.1. b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm.236, de 2 de julio de 2015. pp 26. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

<sup>98</sup> Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Boletín Oficial del Estado, núm. 285, de 27 de noviembre de 1992. pp 34. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1992/11/27/pdfs/A40300-40319.pdf>

<sup>99</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm.236, de 2 de julio de 2015. pp 39. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

<sup>100</sup> Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora. Boletín Oficial del Estado, núm 189, de 9 de agosto de 1993. pp 8. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/1993/BOE-A-1993-20748-consolidado.pdf>

la Potestad Sancionadora, donde ya estaban enunciadas las incorporaciones realizadas por la Ley 39/2015.

Es importante en este aspecto el artículo 63.1 de la Ley 30/2015, el cual establece que: “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”<sup>101</sup>.

A modo de resumen del artículo 64 de la Ley 39/2015, que dispone los requisitos que ha de tener como mínimo la incoación del procedimiento señalaría: la identificación de la persona o personas presuntamente responsables, los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, la identificación del instructor y del Secretario del procedimiento, el órgano competente para resolver y las medidas de carácter provisional que se hayan acordado para iniciar el procedimiento sancionador.

Señala este artículo dos indicaciones importantes: la primera de ellas es la posibilidad que tiene el presunto responsable de reconocer voluntariamente su responsabilidad, lo que dará lugar a una reducción de la sanción de un 20% mínimo y la segunda indicación sobre la advertencia de que de no efectuar las alegaciones en el plazo previsto podrá considerarse propuesta de resolución cuando se contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada.

En los casos en los que el procedimiento se inicie por petición razonada de otro órgano<sup>102</sup>, el que fuera competente para iniciar el procedimiento no quedará en ningún caso

---

<sup>101</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm.236, de 2 de julio de 2015. pp 40. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

<sup>102</sup> Se entiende por petición razonada, la propuesta de iniciación del procedimiento formulada por cualquier órgano administrativo que no tiene competencia para iniciar el mismo y que ha tenido conocimiento de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento, bien ocasionalmente o bien por tener atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación.

Artículo 61.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm.236, de 2 de julio de 2015. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

vinculado por dicha petición, pero sí tendrá la obligación de de comunicar los motivos por los cuales no ha procedido a su inicio<sup>103</sup>.

Otra de las novedades que mencionaría en cuanto a materia sancionadora en esta nueva Ley, es la dedicación de un artículo completo, el 62<sup>104</sup>, para establecer el régimen jurídico de la denuncia, ya que como ha referido Bauzá Martorell en su artículo, el legislador no le había dedicado la suficiente importancia y atención a la denuncia en épocas anteriores<sup>105</sup>. Así que esta ha sido una novedad muy esperada por parte de la doctrina.

En cuanto a la regulación de la denuncia, esta presenta unos requisitos subjetivos y objetivos, ambos presentes en el mencionado artículo 62 de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común, concretamente en su apartado segundo. Los requisitos subjetivos requieren que la denuncia exprese la identidad de la persona o las personas que las presentan y en cuanto a los objetivos, la denuncia deberá relatar los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración y si tales hechos constituyesen una infracción administrativa tendrá que recogerse la fecha de su comisión y cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables<sup>106</sup>. Pero estos datos ya figuraban en el mencionado artículo 11 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora<sup>107</sup>.

En cuanto a la comunicación o no al denunciante de la apertura del expediente cuando sea de naturaleza sancionadora queda recogido en el apartado primero del artículo 64, del cual se extrae que la comunicación dependerá de la regulación sectorial<sup>108</sup>.

---

<sup>103</sup> Artículo 61.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm.236, de 2 de julio de 2015. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

<sup>104</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm.236, de 2 de julio de 2015. pp 39. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

<sup>105</sup> Bauzá Martorell, F.J. (2015). La denuncia en el anteproyecto de ley de Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas. *Documentación Administrativa*, N<sup>o</sup>2.

<sup>106</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm.236, de 2 de julio de 2015. pp 39. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

<sup>107</sup> Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que e aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado. Boletín Oficial del Estado, núm. 15, de 17 de enero de 1986. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/1986/BOE-A-1986-1216-consolidado.pdf>

<sup>108</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm.236, de 2 de julio de 2015. pp 40. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

Es relevante destacar el artículo 62.5 de la presente Ley, el cual dispone que por la presentación de una denuncia no se conferirá la condición de interesado en el procedimiento para quien la presente, si que podría adquirirse esta condición en los casos de que presente algún derecho subjetivo o interés legítimo en el procedimiento<sup>109</sup>.

Por último, en los procedimientos de naturaleza sancionadora, la Ley establece a favor del infractor que denuncie el delito en el que haya sido participe y hayan existido otros infractores de la exención del pago de la multa que le correspondería o la exención del tipo de sanción de carácter no pecuniario cuando el infractor denunciante sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción, siempre y cuando en el momento de aportarse no se dispongan de elementos suficientes para ordenar el procedimiento y con estos elementos se repare el perjuicio causado. En el caso de no reunirse las condiciones anteriores y de que ya se dispongan elementos de prueba pero el denunciante facilite elementos que aporten un valor añadido significativo respecto de los que ya se disponen, el órgano competente para resolver deberá reducir el importe del pago de la multa que le correspondería, o en su caso, la sanción de carácter no pecuniario. En ambos casos será necesario que el denunciante cese en la participación de la infracción y no haya destruido elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia<sup>110</sup>.

Este artículo tuvo su advertencia en el Dictamen 275/2015, de 29 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el cual, el Consejo de Estado argumentaba de manera favorable para el artículo que se trataba de un mecanismo eficaz cuya intención era la de incentivar la denuncia por parte de los infracciones y así facilitar su detección y sanción, pero argumentaba también de manera negativa que este mecanismo extendido a todos los procedimientos sancionadores impediría atender a las peculiaridades que por razón de la materia pudiesen existir en cada caso, por lo que sería preferible mantener la regulación

---

<sup>109</sup> Prevista tal inclusión en el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm.236, de 2 de julio de 2015. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

<sup>110</sup> Artículo 62.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm.236, de 2 de julio de 2015, pp 39. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>



de este procedimiento en la legislación sectorial. Por lo que se hubo de valorar la conveniencia o no de su introducción en el procedimiento administrativo común<sup>111</sup>.

Finalmente se aceptó e incorporó en la nueva Ley el precepto favorable para el infractor previsto en el artículo 62.4 de la Ley 39/2015<sup>112</sup>.

También tuvo su crítica por parte de la doctrina, crítica basada en que la aplicación de este mecanismo favorecería al infractor, de manera que la infracción impuesta tras la comisión del delito sería mas beneficiosa que la del cumplimiento de la norma infringida por lo que se estaría incentivando a la comisión de infracciones<sup>113</sup>.

## 6.5 Tramitación simplificada del Procedimiento Administrativo Común.

En el artículo 96 de la Ley 39/2015, se prevé “la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común”<sup>114</sup> que constituye una novedad ya que supone una ampliación de la previsión que hacía el artículo 143<sup>115</sup> de la anterior Ley, la Ley 30/1992 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y es también de aplicación para los procedimientos de naturaleza sancionadora, es por ello que queda incluido en este epígrafe.

---

<sup>111</sup> Dictámen 275/2015, de 29 de abril de 2015, sobre el Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-275>

<sup>112</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm.236, de 2 de julio de 2015. pp 39. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

<sup>113</sup> Bauzá Martorell, F.J. (2015). Op.cit. 4.

<sup>114</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm.236, de 2 de julio de 2015.pp 52. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

<sup>115</sup> Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Boletín Oficial del Estado, núm. 285, de 27 de noviembre de 1992. pp 53. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1992/11/27/pdfs/A40300-40319.pdf>

En el caso de los procedimientos de naturaleza sancionadora, establece el apartado quinto del artículo 96, que se podrá adoptar tal tramitación simplificada 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”<sup>116</sup>.

La oposición prevista en el apartado 2 hace referencia a que en el caso de que cualquiera de los interesados manifestase su oposición expresa, la Administración deberá continuar con la tramitación ordinaria.

También se prevé en el apartado primero del artículo 96 de la Ley y 39/2015 la reversibilidad del procedimiento: “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.” Y “En cualquier momento del procedimiento anterior a su resolución, el órgano competente para su tramitación podrá acordar continuar con arreglo a la tramitación ordinaria”<sup>117</sup>.

La particularidad de esta tramitación reside en el plazo para resolver, previsto en el apartado 6, del artículo 96: “deberán ser resueltos en de treinta días, a contar desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada del procedimiento”<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm.236, de 2 de julio de 2015.pp 52. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

<sup>117</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm.236, de 2 de julio de 2015.pp 52. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

<sup>118</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm.236, de 2 de julio de 2015.pp 52. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

## Conclusiones.

Tras la finalización del trabajo considero haber alcanzado mi objetivo propuesto al inicio, el cual era el conocimiento y exposición de las novedades introducidas por la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y para comprender mejor esta materia también he investigado y ampliado el trabajo con otros aspectos relacionados con el procedimiento sancionador pero que no necesariamente son novedades, por lo que considero haber cumplido mi objetivo.

Tras la investigación realizada sobre la derogación de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la implantación de las dos nuevas leyes, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público en lo referente al procedimiento sancionador, me parece pertinente concluir con que las novedades introducidas no han sido muy notorias con respecto a la Ley anterior, ya que la mayor parte de los preceptos se han conservado de igual manera pero cambiando su ubicación y en el caso de algún cambio en mi opinión, ha sido a modo de matiz, postura que he adoptado tras el conocimiento de la doctrina al respecto, por lo que considero que esta modificación no va a suponer ningún impedimento para los conocedores de la materia, si que me parece negativa la separación en dos textos normativos de lo que antes estaba constituido en uno, ya que de esta manera dificulta la adquisición de la información, que a pesar de no ser compleja de esta manera, en un solo texto resultaría mas sencillo.

Así, finalmente y culminando este proceso investigador, hemos llegado a las siguientes conclusiones:

PRIMERO.- Considero que no hubiese sido necesaria la reciente y actual reforma legislativa en cuanto a lo que el procedimiento sancionador se refiere, ya que las novedades introducidas, como he mencionado anteriormente, me han parecido escasas y no lo suficientemente relevantes que no se pudieran haber sustanciado con una mera reforma de la Ley anterior.

SEGUNDO.- El procedimiento administrativo sancionador requiere de una actualización a la realidad jurisprudencial y admitiendo determinados aportes doctrinales. En consecuencia, debería de realizarse modificaciones en cuanto a sus preceptos ya establecidos y clarificar las incógnitas que surgen en torno a ellos, ya que en la mayor parte de los epígrafes desarrollados en este trabajo se ha apreciado discrepancias entre la jurisprudencia y la doctrina, o entre la propia doctrina, por lo que me parecen cuestiones pendientes de resolver por parte del legislador.

TERCERO.- Aun con la evidente progresión que se ha conseguido a lo largo de los años en materia sancionadora administrativa, considero que debería de dársele a esta un tratamiento especial y singular al que se le está dando en la actualidad (como una especialidad dentro de un procedimiento común) ya que si comparamos esta materia con el Derecho penal por que ambas son facultades punitivas del Estado considero que no están en una situación de igualdad en cuanto a desarrollo ni de conocimiento por parte de los ciudadanos, por lo que aún debería de continuar el desarrollo en esta materia y con prioridad.



## Bibliografía.

- Bauzá Martorell, F.J. (2015). La denuncia en el anteproyecto de ley de Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas. *Documentación Administrativa*, N°2. Recuperado de <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=10264>
- Bermejo Vera, J. (1999). *Derecho Administrativo, parte especial*, 4ª ed. Madrid: Civitas.
- Carretero Pérez, A. y Carretero Sánchez, A. (1995). *Derecho administrativo sancionador*, 2ª ed. Madrid: Editoriales reunidas
- De Fuentes Bardají, J. (2005). *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*. Navarra: Editorial Aranzadi.
- Gamero Casado, E. y Fernández Ramos, S. (2005). *Manual básico administrativo*, 2ª ed. Madrid: Tecnos.
- García de Enterría E. y Fernández T.R (2017). *Curso de Derecho Administrativo II*, 15ª ed. Madrid: Civitas.
- García de Enterría, E. y Fernández, T.R. (2004). *Curso de derecho administrativo*, II, 9ª ed. Madrid: Civitas
- Guichot, E. (2016). El objeto de las nuevas leyes de procedimiento administrativo común y de régimen jurídico del sector público. El blog de es publico. Recuperado de <https://www.administracionpublica.com/el-objeto-de-las-nuevas-leyes-de-procedimiento-administrativo-comun-y-de-regimen-juridico-del-sector-publico/#>

- La dictadura de Primo de Rivera (1923-1939). *Bolsa: revista mensual de bolsas y mercados españoles*. N° 157, 2006. Recuperado de [http://www.bolsasymercados.es/esp/publicacion/revista/2006/10/048-052%20Cover%2005\\_157.pdf](http://www.bolsasymercados.es/esp/publicacion/revista/2006/10/048-052%20Cover%2005_157.pdf)
  
- Montoya Martín, E. (2008). Consideraciones sobre las actuaciones previas y su incidencia en el procedimiento administrativo sancionador y en las garantías del administrado. *Documentación administrativa*. N° 281-280. Recuperado de <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=9607>
  
- Nieto, A. (2012). *Derecho administrativo sancionador*, 5ª ed. Madrid: Tecnos.
  
- Parada Vázquez, R. (2014). *Derecho administrativo II, régimen jurídico de la actividad administrativa*, 21ª ed. Madrid: Open ediciones universitarias.
  
- Parada Vázquez, R. (1972). “El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal. *Revista de administración pública*”, 68 (67). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2111364>
  
- Sánchez Morón, M. (2014). *Derecho Administrativo parte general*, 10ª ed. Madrid: Tecnos.
  
- Santamaría Pastor, J.A. (2016). Reformas incompletas, proyectos de futuro: El régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. N° 34. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/452612>
  
- Santamaría Pastor, J.A., (2015), “Los proyectos de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: Una primera evaluación”. *Documentación Administrativa*. Núm. 2. Recuperado de <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=10258>

## Fuentes normativas.

- Constitución Española de 1978. Boletín Oficial del Estado, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, pp. 29313 a 29424. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf>
- Constitución Española de 1812 de Cádiz. Recuperado de [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1812.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf)
- Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente. Boletín Oficial del Estado, núm 243, de 10 de octubre de 1979, pp. 23564 a 23570. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1979/10/10/pdfs/A23564-23570.pdf>
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, núm. 236, de 2 de octubre de 2015. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10566-consolidado.pdf>
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm.236, de 2 de julio de 2015. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Boletín Oficial del Estado, núm. 285, de 27 de noviembre de 1992. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1992/11/27/pdfs/A40300-40319.pdf>
- Ley de 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo. Boletín Oficial del Estado, núm. 171, de 18 de julio de 1958. Recuperado de <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1958/171/A01275-01287.pdf>

- Ley Municipal, de 31 de octubre de 1935. Gaceta de Madrid, núm 305/1935 de 1 de noviembre de 1935, pp 898 a 919. Recuperado de <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1935/305/A00898-00919.pdf>
  
- Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933. Gaceta de Madrid, núm 211, pp 682 a 690. Recuperado de <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1933/211/A00682-00690.pdf>
  
- Real Decreto-Ley aprobando el proyecto de Código Penal, que se inserta, y disponiendo empiece a regir como Ley del Reino el día 1 de enero de 1929. Gaceta de Madrid, núm. 257/1928 de 13 de septiembre de 1928, pp. 1450 a 1526. Recuperado de <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1928/257/A01450-01526.pdf>
  
- Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que e aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado. Boletín Oficial del Estado, núm. 15, de 17 de enero de 1986. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/1986/BOE-A-1986-1216-consolidado.pdf>
  
- Estatuto Provincial aprobado por Real Decreto de 20 de marzo de 1925. Gaceta de Madrid, núm. 80. Recuperado de <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1928/257/A01450-01526.pdf>



## Resoluciones Judiciales.

- Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). Recuperado de [https://administracion.gob.es/pag\\_Home/ca/espanaAdmon/espanaAdmon/CORA.html#.XQEiuc8zZAY](https://administracion.gob.es/pag_Home/ca/espanaAdmon/espanaAdmon/CORA.html#.XQEiuc8zZAY)
- Sentencia núm. 132/2001, de 8 de junio de 2001. Boletín Oficial del Estado, núm. 158, de 3 de julio de 2001. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2001/07/03/pdfs/T00126-00134.pdf>
- Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora. Boletín Oficial del Estado, núm.189, de 9 de agosto de 1993. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/1993/BOE-A-1993-20748-consolidado.pdf>
- Sentencia 134/1991, de 17 de junio. Boletín Oficial del Estado, núm.162, de 8 de julio de 1991. Recuperado de <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1773>
- Sentencia 42/1987, de 7 de abril. Boletín Oficial del Estado, núm. 107, de 5 de mayo de 1987. Recuperado de <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/774>
- Sentencia 175/1985, de 17 de diciembre. Boletín Oficial del Estado, núm 13, de 15 de enero de 1986. Recuperado de <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/555>
- Sentencia 13/1982, de 1 de abril. Boletín Oficial del Estado, núm. 95, de 21 de abril de 1982. Recuperado de <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es-ES/Resolucion/Show/SENTENCIA/1982/13>

- Auto 631/1987, de 27 de mayo de 1987. Recurso de amparo 915/1986. Acordando la inadmisión a trámite del recuso de amparo 915/1986. Recuperado de <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/11765#descriptores>



## Otras fuentes.

- Dictámen 275/2015, de 29 de abril de 2015, sobre el Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-275>

