

LECCIÓN 9

LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS (II): EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR¹

José Vida Fernández
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario:

- 9.1. *Los principios del procedimiento sancionador.*
- 9.2. *La dinámica del procedimiento sancionador.*
- 9.3. *El procedimiento abreviado.*
- 9.4. *La imposición y ejecución de las sanciones.*

§ 190. El **procedimiento sancionador** constituye una garantía fundamental para el ejercicio de la potestad sancionadora. Sin embargo, en el ámbito administrativo el procedimiento adquiere un significado adicional y distinto al penal –en el que existe un derecho al proceso (art. 24.2 CE)– en tanto permite a los órganos responsables ajustar la sanción a la infracción cometida, es decir, sancionar de manera adecuada, al margen de permitir a los ciudadanos hacer efectivas todas las garantías que se le reconocen frente al ejercicio de la potestad sancionadora –que, como se ha podido comprobar, son mayores que las reconocidas frente a otras actuaciones administrativas por la especial incidencia que tiene en su esfera jurídica– por lo que el procedimiento termina por convertirse en una garantía de garantías.

Si bien el procedimiento sancionador constituye un elemento de garantía en términos similares al proceso penal por su naturaleza común, debe recordarse que no todas las garantías de este último se proyectan en aquél y las que efectivamente se aplican no siempre se hace con la misma intensidad².

¹ Actualizado en mayo de 2017.

² El Tribunal Constitucional ha señalado estos matices en su sentencia de 15 de febrero de 1990 (STC 22/1990): «no es ocioso traer a colación la cautela con la que conviene operar cuando de trasladar garantías constitucionales extraídas del orden penal al derecho administrativo sancionador se trata: esta delicada operación no puede realizarse de forma automática, porque la aplicación de dichas

Así, con respecto a la configuración del procedimiento sancionador no queda sometido al principio legalidad sancionadora dispuesto en el artículo 25 CE que se limita a la configuración de las infracciones y las sanciones, por lo que queda sometido al principio de reserva de Ley dispuesta en el artículo 105 c) CE, que se extiende a **todos los procedimientos administrativos** a través de los que la Administración adopta sus actos.

Esta **reserva de Ley** exige que el procedimiento se establezca con carácter previo por una norma con rango de Ley. Por lo tanto, a partir de los principios establecidos a lo largo de la LPACA, deben ser las Leyes sectoriales las que dispongan los procedimientos sancionadores concretos. Sin embargo esto no impide que se a través de reglamento se pueda concretar el contenido del procedimiento sancionador sin que pueda considerarse una deslegalización, siempre que se respeten los contenidos básicos fijados en la LPACA y en la Ley sectorial correspondiente.

§ 191. Estas reflexiones en torno a la necesaria existencia de un procedimiento sancionador nos remite a la sistemática de su ordenación. Para identificar la **normativa que ordena los procedimientos sancionadores** debe tenerse presente la estructura general del resto de la normativa sancionadora.

En primer lugar se encuentran los elementos comunes del procedimiento sancionador establecidos a lo largo de la LPACA, en el que no existe una regulación completa de este tipo de procedimiento sino algunas particularidades referidas a determinados trámites. Conforme a la normativa anterior dispuesta en la LRJPAC, el procedimiento sancionador venía ordenado en un reglamento específico aprobado por el Real Decreto 1398/1993, que actualmente se encuentra derogado. Por lo tanto, en la actualidad el marco de

garantías al procedimiento sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. De este modo, en distintas ocasiones el Tribunal Constitucional ha sostenido que no puede pretenderse que el Instructor en un procedimiento administrativo sancionador, y menos aún el órgano llamado a resolver el expediente goce de las mismas garantías que los órganos judiciales (...)».

los procedimientos sancionadores viene dado por lo dispuesto en la LPACA a lo que se suma lo dispuesto en la normativa sectorial correspondiente, que no podrá alterar lo dispuesto en aquella.

Por último debe recordarse que, los procedimientos de ejercicio de la potestad sancionadora por infracciones en materia tributaria, en el orden social, en tráfico o extranjería siguen su propio régimen al margen de la LPACA, que se aplica supletoriamente.

§ 192. La garantía del procedimiento en el ámbito sancionador se manifiesta también en que el ejercicio de la potestad sancionadora debe llevarse a cabo siempre previa **tramitación efectiva** del correspondiente procedimiento. Esto supone la erradicación de las llamadas sanciones de plano, lo que había sido una práctica relativamente extendida por la que se imponían las sanciones de forma directa sin procedimiento previo de ninguna clase³.

El carácter inexcusable del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora se deriva ahora del artículo 24.2 CE y del art. 105 c), y ha sido reconocida de forma explícita por el Tribunal Constitucional en su sentencia 18/1981. Finalmente esta exigencia se recoge en la actualidad en el artículo 63.2 LPACA que dispone que en ningún caso se podrá imponer sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento.

³ Sentencia 17/2013, de 31 de enero de 2013, se refiere a las sanciones de plano: «Asimismo, toda devolución acordada en aplicación del párrafo b) del mismo apartado de este art. llevará consigo la prohibición de entrada en territorio español por un plazo máximo de tres años» del art. 58.6 LOEx no respeta la exigencia constitucional de que toda sanción administrativa se adopte a través de un procedimiento que respete los principios esenciales reflejados en el artículo 24 Constitución Española y, es, por ello, inconstitucional. La inmediatez del supuesto de hecho que origina el procedimiento de devolución y de su consecuencia, la prohibición de entrada no significan que ésta última pueda adoptarse de plano o en ausencia de todo procedimiento administrativo, pues nada hay en la normativa aplicable que permita llegar a esa conclusión. No obstante lo anterior también es claro que la medida de prohibición de entrada que lleva aparejada toda devolución carece, en su condición de sanción, de la apertura y tramitación de un procedimiento contradictorio con las garantías que, conforme a nuestra doctrina, han de reconocerse en toda actividad sancionadora de la Administración».

§ 193. El necesario procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora no puede adoptar cualquier forma sino que debe cumplir unos requisitos elementales, el primero de los cuales se refiere a la **separación entre los órganos de instrucción y de decisión**.

Se trata de unos de los principios clásicos del Derecho Penal reconocido a nivel constitucional (STC 145/1988) que exige una separación entre las autoridades judiciales que investigan los hechos (los jueces de instrucción –o el fiscal– que instruyen el sumario) y las que los enjuician (los jueces y magistrado que dictan la sentencia). La finalidad de esta separación es garantizar la máxima imparcialidad a la hora de juzgar las actuaciones, ya que el desarrollo de una investigación a través de un sumario suelen concluir con una valoración predeterminada (prejuicios) sobre los hechos investigados.

Este principio fue proyectado en el ámbito administrativo sancionador por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional matizando sus diferencias con el ámbito penal⁴, y actualmente se recoge en el artículo 63.1 LRJSP que dispone que los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deberán establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos.

La finalidad de alcanzar una mayor imparcialidad mediante este principio plantea serias dificultades en el ámbito administrativo ya que, como apunta SANTAMARÍA PASTOR, en unas ocasiones los instructores suelen encontrarse bajo la dependencia jerárquica de los órganos sancionadores y, en

⁴ La sentencia de 26 de abril de 1990 (STC 76/1990), a propósito de la Ley General Tributaria señala que «tanto si se separan las funciones inspectoras de las liquidadoras como si se atribuyen ambas a un mismo órgano el contribuyente estará siempre ante una misma organización administrativa estructurada conforme al principio de jerarquía, y esta circunstancia, a diferencia de lo que ocurre en los procedimientos judiciales, impide una absoluta independencia “ad extra” de los órganos administrativos tributarios, cualquiera que sea el criterio de distribución de funciones de los mismos. Por la naturaleza misma de los procedimientos administrativos, en ningún caso puede exigirse una separación entre inspección y resolución equivalente a la que respecto de los Jueces ha de darse en los procesos jurisdiccionales (...)».

otras, cuando se trata de procedimientos en masa, estos últimos intervienen *pro forma* asumiendo la propuesta del instructor sin poder valorar cada caso .

La separación no implica que sean persona jurídicas distintas (lo que obligaría a encomendar la instrucción a una Administración distinta), ni tampoco necesariamente que se trate de un órgano distinto, sino que se admite se trate de unidades administrativas diferentes, tal y como se reconocía en el artículo 10 del Real 1398/1993.

§ 194. Dentro de los principios que se reconocen como garantías de los procedimientos sancionadores destaca la **presunción de inocencia**. Se trata un principio esencial que constituye un derecho derivado de las garantías fundamentales reconocidas en el ámbito penal (art. 24.2 CE). Este derecho resulta esencial para los «presuntos» responsables, pues de otro modo serían directamente responsables y el procedimiento sancionador carecería de todo sentido.

La aplicación de este principio penal al ámbito sancionador se llevó a cabo por el Tribunal Constitucional (STC 76/1990, de 26 de abril), y posteriormente fue recogido en la normativa de modo que actualmente figura en el artículo 53.2 b) LPACA que reconoce el derecho de los presuntos responsable *«a la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario»*.

En su jurisprudencia, el Tribunal Constitucional (STC 76/1990, FJ 8) ha señalado que el derecho a la presunción de inocencia comporta que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia; y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento por excluyente de infracción o responsabilidad sancionable.

La presunción de inocencia plantea así el problema de la veracidad y la certeza de los hechos infractores en un contexto en el que la Administración Pública ejerce de oficio la acusación –ya que aunque puedan mediar denuncias, el procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio– frente a los presuntos responsables que se resistirán a asumir las imputaciones.

Por lo tanto la presunción de inocencia se reconduce a la cuestión de la prueba, planteándose quién tiene que probar y qué alcance tienen determinadas actuaciones a efectos probatorios.

Con respecto a la primera cuestión se ha mencionado que el principio acusatorio obliga a probar a quien imputa una infracción, sin que nadie tenga que demostrar su propia inocencia. Por lo tanto, la carga de la prueba (*onus probandi*) recae en quien acusa conforme al viejo apotegma que expresa que «lo normal se presume, lo anormal se prueba», por lo que quien invoca algo que rompe el estado de normalidad, debe probarlo («*affirmanti incumbit probatio*»: a quien afirma, incumbe la prueba).

En cuanto a la dimensión material de la actividad probatoria, se pueden apreciar tres reglas distintas que disponen unos efectos probatorios diversos a determinadas actuaciones tanto judiciales como administrativas.

§ 195. En primer lugar, se establece una **presunción veracidad** *iuris et de iure* con respecto a los hechos probados en los procesos penales. Como se ha indicado, el artículo 77.6 LRJSP establece que los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien⁵.

⁵ La preferencia probatoria de los hechos determinados en la vía penal es coherente con el principio general de preferencia o referencia de la Jurisdicción Penal –que se debe a la mayor relevancia de los valores protegidos en el ámbito penal– y, a su vez, se ajusta al principio de *non bis in idem* –la prohibición de sancionados dos veces a una misma persona por unos mismos hechos bajo igual fundamento–. Con anterioridad a su reconocimiento legal, la jurisprudencia constitucional (STC 77/1983, de 3 de octubre) reconoció estos principios que tienen como consecuencia la paralización de las actuaciones administrativas y el respecto a la cosa juzgada.

De este modo se asegura una absoluta coherencia en la fijación de los hechos desde la perspectiva jurídica. Los hechos probados por resoluciones judiciales penales vinculan a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores, por lo que, en el caso de que haya recaído una sentencia condenatoria no se podrá sancionar por estos mismos hechos bajo el mismo fundamento; pero, en el caso de resultar absuelto, es posible continuar con el procedimiento sancionador que quedará vinculado por los hechos probados en vía penal que son los únicos que pueden ser considerados a efectos sancionatorios.

§ 196. En segundo lugar, se plantea la especial relevancia con la que cuenta la **constatación de hechos por funcionarios** a los que se reconoce la condición de autoridad y que se formalice en documento público observando los requisitos legales pertinentes (art. 77.5 LPACA), como sería el caso de la denuncia de un policía local o el acta de inspección levantada por un inspector de trabajo.

En cuanto a la condición personal debe tratarse de funcionarios con condición de autoridad, lo cual parece apuntar a un funcionario en sentido estricto (no personal laboral) vinculado a una Administración Pública (no entes privados) que, además, tengan reconocida dicha condición. Sin embargo, en la práctica sancionadora no se plantean tantas exigencias y se admite la constatación de hechos por parte de incluso de sujetos privados (desde agentes

Esta jurisprudencia se recogería posteriormente en el artículo 137.2 LRJPAC y, para asegurar su contenido se articulan unas reglas para el seguimiento de las actuaciones judiciales. En el artículo 7 RPS, que dispone que en cualquier momento del procedimiento sancionador en que los órganos competentes estimen que los hechos también pudieran ser constitutivos de ilícito penal, deben comunicarlo al Ministerio Fiscal, solicitándole testimonio sobre las actuaciones practicadas respecto de la comunicación. En estos supuestos, así como cuando los órganos competentes tengan conocimiento de que se está desarrollando un proceso penal sobre los mismos hechos, solicitarán del órgano judicial comunicación sobre las actuaciones adoptadas.

de seguridad privada a trabajadores al servicio de empresas privadas concesionarias del servicio de aparcamiento municipal). Esta ampliación es impropia para el ámbito sancionador en el que nos encontramos que recomienda una interpretación estricta que restrinja exclusivamente a los funcionarios que se encuentran en un estatuto singular que refuerza su independencia y neutralidad, lo que les sitúa en una posición más sólida para constatar hechos.

En cuanto a las condiciones materiales, la constatación debe llevarse a cabo en ejercicio de sus funciones públicas y deben formalizarse en documento público (acta de inspección, boletín de denuncia).

Una vez considerados estos requisitos debe delimitarse el alcance probatorio de la constatación de los hechos por parte de los funcionarios públicos con condición de autoridad. Existe una creencia muy extendida de que las declaraciones de autoridades (inspectores, policías) son irrefutables o, por lo menos, de que tienen mayor valor que las realizadas por cualquier ciudadano. A esto parece apuntar el artículo 77.5 LPACA, aunque a través de un análisis detallado se puede apreciar que este se limita a disponer que sus actuaciones «harán prueba», matizando que esto es así «salvo que se acredite lo contrario».

En efecto, el Tribunal Constitucional ha señalado⁶ que este tipo de disposiciones, ni son ni pueden llegar a ser una presunción *iuris et de iure* de veracidad o certeza de los hechos constatados, ya que una disposición así sería contraria al principio de presunción de inocencia. Por el contrario, se trata de

⁶ En la STC 76/1990, de 26 de abril, el Tribunal Constitucional valoró el alcance de las actas de inspección tributarias como prueba frente al principio de presunción de inocencia conforme al artículo 145.3 LGT que establecía que «las actas y diligencias extendidas por la Inspección de Tributos tienen naturaleza de documento públicos y hacen prueba de los hechos que motiven su formalización, salvo que se acredite lo contrario». Asimismo en el Auto del mismo Tribunal de 13 de enero de 1989 (ATC 7/1989), en relación con los supuestos análogos planteados por las actas de la Inspección de Trabajo, señala que el correspondiente precepto no otorga a aquéllas una veracidad absoluta e indiscutible, lo que no sería constitucionalmente admisible, sino que pueden ceder frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, pues nada impide que frente a las actas se puedan utilizar los medios de defensa oportunos.

un primer medio de prueba cuyo valor o eficacia ha de medirse a la luz del principio de libre valoración de la prueba y nada impide que frente a estas actuaciones se puedan utilizar los medios de defensa oportunos, lo cual no supone invertir la carga de la prueba sino actuar contra el acto de prueba aportado por la parte contraria⁷.

Así, los hechos constatados por los funcionarios públicos en ejercicio de su autoridad no son irrefutables desde una perspectiva jurídica pero tampoco tienen la misma consideración en la práctica que los constatados por cualquier ciudadano. Su virtualidad se deriva de su condición de prueba que obliga al presunto infractor a destruirla mediante otro medio de prueba con resulte suficiente. El problema reside precisamente en esta última circunstancia, ya que resulta muy difícil obtener un medio de prueba que en vía administrativa y, sobre todo, judicial permita contrarrestar la eficacia de la declaración realizada por los funcionarios en ejercicio de su autoridad⁸. Esta dinámica es la que ha dado lugar a que sistemáticamente se imponga la posición de las autoridades públicas, y lo cual puede parecer razonable para no desvirtuar la capacidad acusatoria de estas autoridades que quedarían inermes con la simple declaración en contrario del presunto infractor⁹.

⁷ El Tribunal Constitucional se ha mostrado muy contundente a este respecto y afirma (STC 76/1990) que *«la intervención de funcionario público no significa que las actas gocen, en cuanto a tales hechos, de una absoluta preferencia probatoria que haga innecesaria la formación de la convicción jurídica acerca de la verdad de los hechos empleando las reglas de la lógica y de la experiencia. En vía judicial, las actas de la inspección de tributos incorporadas al expediente sancionador no gozan de mayor relevancia que los demás medios de pruebas»*. Pero, asimismo, les reconoce una cierta relevancia que las distingue de las actuaciones de otros sujetos al afirmar que *«tales actuaciones administrativas, formalizadas en el oportuno expediente, no tienen la consideración de simple denuncia sino que, como ha quedado dicho, son susceptibles de valorarse como prueba en la vía judicial contencioso-administrativa, pudiendo servir para destruir la presunción de inocencia sin necesidad de reiterar en dicha vía la actividad probatoria de cargo practicada en el expediente administrativo»*.

⁸ Por ejemplo, una sanción impuesta por un policía local por aparcar en doble fila, frente a la que el presunto infractor sostiene que estaba simplemente detenido ya que se encontraba en el interior del vehículo; a menos que exista una fotografía tomada en ese preciso instante, la afirmación del ciudadano no podrá superar a la del policía local.

⁹ Sin embargo, la falta de diligencia en algunos ámbitos a la hora de llevar a cabo esta constatación de los hechos permiten criticar que se valgan de fuerza probatoria que adquieren

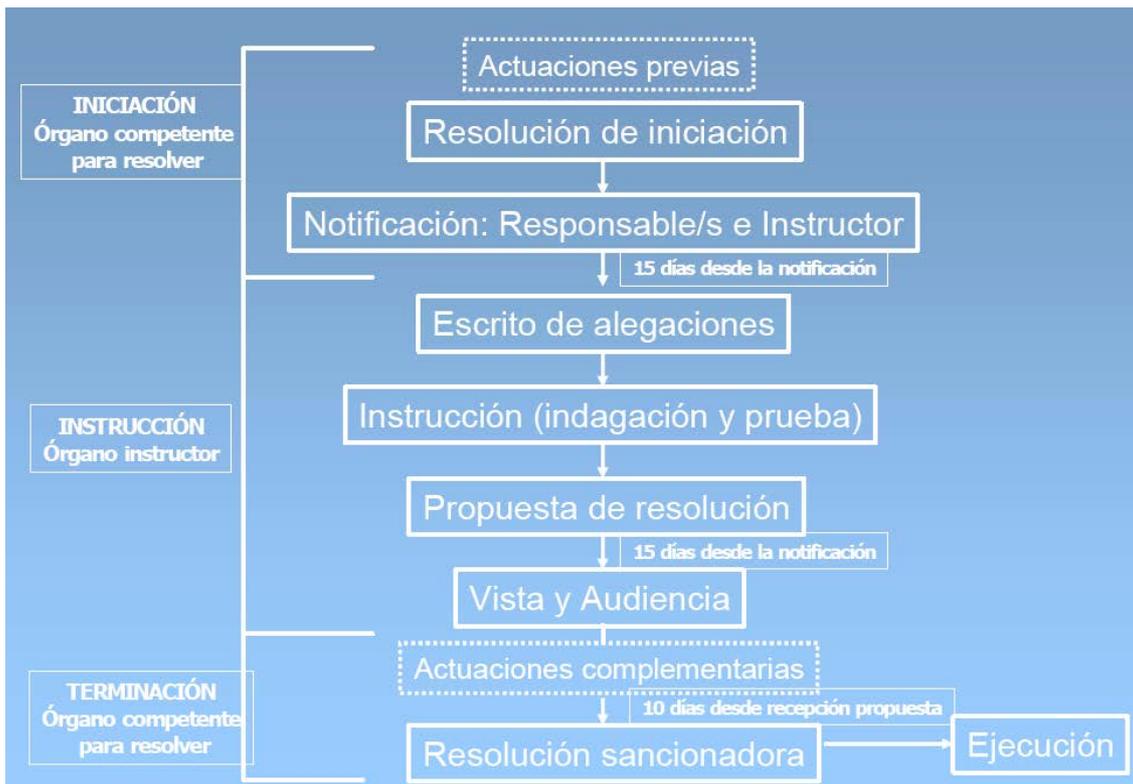
§ 197. En tercer lugar se establece con carácter obligatorio el **trámite de prueba**, reconociendo unos derechos amplios al presunto responsable para la propuesta de las pruebas y la admisión de éstas en conexión con el derecho fundamental a la utilización de los medios de prueba pertinentes para su defensa ([artículo 24.2 CE](#)). En todo caso, las pruebas pueden practicarse de oficio o admitirse a propuesta del presunto responsable debiendo practicarse cuantas sean adecuadas para la determinación de hechos y posibles responsabilidades. De hecho el órgano instructor sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias ([art. 77.3 LPACA](#)), mediante resolución motivada, entre otras aquellas que por su relación con los hechos no puedan alterar la resolución final a favor del presunto responsable. Sobre esta cuestión se volverá en el análisis de la instrucción de los procedimientos sancionadores.

§ 198. Cada procedimiento sancionador sigue una dinámica específica conforme a las especialidades dispuestas en la normas sectoriales dentro del marco general dispuesto en la LRJSP y, sobre todo, en la LPACA. Aunque en es marco no se fija un procedimiento sancionador común, en tanto no se establece una estructura concreta del procedimiento sancionador ni se desarrollan los distintos trámites, si es posible deducir un procedimiento tipo.

al obligar al presunto infractor a oponerse con una prueba más válida que el propio funcionario no ha empleado y que obliga, por lo general, a una prueba negativa para demostrar que algo no ha ocurrido (es la llamada *probatio diabolica*, por la imposibilidad de demostrar de forma directa lo que no ha sido ya que sólo puede demostrarse por indicios indirectos). El principio acusatorio y el de presunción de inocencia debiera obligar a que las autoridades ejerzan sus competencias con todos los medios probatorios disponibles y que pudiesen ser usados de manera normal (por ejemplo, con respecto a la discusión sobre si uno se encontraba o no en el interior de un vehículo a efectos de calificar los hechos de infracción por aparcar en doble fila o de simple detención, en un Ayuntamiento que tenga a sus policías especialmente bien pertrechados bastaría con que tomasen una imagen con el dispositivo electrónico que emplean para agilizar la anotación de las denuncias).

Por lo tanto, ante la imposibilidad de llevar a cabo un recorrido por la multitud de procedimientos sancionadores existentes y ante la realidad de que estos procedimientos al final se ajustan, en mayor o menor medida a la estructura y los trámites de aquél, nos centraremos en el análisis del **marco general** del procedimiento sancionador que se fija en la reiterada LPACA.

Antes de analizar cada uno de los trámites que se incluyen en este procedimiento sancionado conviene tener presente una visión de conjunto del mismo y de sus circunstancias. En primer lugar el procedimiento sancionador se construye sobre la base del procedimiento administrativo común, con el que ahora confunde su regulación a lo largo de la LPACA. Por lo tanto los distintos trámites se agrupan en **tres fases** esenciales que son la iniciación, la instrucción y la finalización del procedimiento.



§ 199. Además de esta estructura, debe tenerse en cuenta que los presuntos infractores gozan de los **derechos reconocidos a todas las personas** en sus relaciones con las Administraciones Públicas así como a los interesados

en los procedimientos, que se contienen respectivamente en los **artículos 13 y 53 LPACA**, pero, además, tienen reconocidos entre estos unos derechos específicos que se dirigen a garantizar que tenga conocimiento del procedimiento abierto contra él.

En efecto, para estar informados de los procedimientos sancionadores y poder desplegar una defensa suficiente se reconoce el derecho a ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia [art. 54.2 a) LPACA].

Por lo demás, los presuntos infractores gozan de los mismos derechos que los interesados en los demás procedimientos administrativos (formular alegaciones y utilizar los medios de defensa, etc.), si bien estos derechos reciben una especial protección en el ámbito sancionador ya que son manifestación de los derechos fundamentales de garantía procesal y, en particular, al derecho a la defensa (art. 24.2 CE).

En línea con el derecho de defensa, debe advertirse que, entre las diferencias entre los derechos de garantía en los procesos penales y los procedimientos sancionadores figura el derecho a la asistencia de letrado ya que no es obligatorio que los presuntos infractores sean asistidos por un abogado aunque pueden serlo siempre a su coste, sin que se les garantice el derecho a la asistencia jurídica gratuita como ocurre en el ámbito procesal, lo cual resulta paradójico, cuando existen procedimientos sancionadores que pueden dar como resultado sanciones más graves que las penas que puedan interponerse por determinados delitos y las faltas.

§ 200. Una de las novedades en la regulación del procedimiento sancionador es la regulación con carácter general de **las actuaciones previas** en el artículo 55.2 LPACA. Estas actuaciones previas, también conocidas como

“información reservada”, no constituyen ni un procedimiento en si mismo ni forman parte del procedimiento sancionador al que preceden. Se desarrollan cuando se considere que son necesaria para determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros. Las actuaciones previas tienen que ser realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de éstos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento.

Con esta exigua regulación no se solucionan los principales problemas de las actuaciones previas que son la falta de determinación de su duración y la imposibilidad de aplicar en las mismas los derechos que se reconoce a los interesados al no tratarse de un procedimiento. Por lo tanto, los ciudadanos quedan expuestos a que se desarrollen distintas actividades indagatorias (interrogatorios, solicitud de documentos, etc.), sin que se sepa qué consecuencias pueden tener esas actuaciones, ni que información tiene la Administración, y sin que se pueda reaccionar contra las mismas. Esto resulta especialmente conflictivo en tanto parte de estas actuaciones terminan incorporándose al procedimiento sancionador una vez que es formalmente incoado.

§ 201. Los procedimientos sancionadores **se inician** siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente (art. 63 LPACA). Sin embargo, la incoación de este tipo de procedimiento puede producirse por iniciativa propia, por orden superior, por denuncia (art. 58 y ss LPACA)¹⁰.

¹⁰ Estas modalidades se estructuran como sigue:

a) Por propia iniciativa: Cuando a actuación derivada del conocimiento directo o indirecto de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento por el órgano que tiene atribuida la competencia de iniciación, bien ocasionalmente o por tener la condición de

Por lo que se refiere a las denuncias, se ha introducido un nuevo sistema de beneficio a los denunciantes que procede del ámbito de la defensa de la competencia y que permite eludir o reducir la sanción a aquellos que denuncien (*whistleblower*). Este sistema contenido en el artículo 62.4 LRJSP se prevé solamente para infracciones que impliquen un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas (por ejemplo vertidos ilegales al cauce de un río), en cuyo caso, si el denunciante que haya participado en la comisión de este tipo de infracción informa sobre su existencia y la presencia de otros infractores, el órgano competente le eximirá del pago de la multa, siempre que aporte elementos de prueba –debe ser el primero en hacerlo, y éstas deben permitir el inicio del procedimiento, que de otro modo no hubiese podido iniciarse– y repare el perjuicio causado. Cuando no se cumplan estos requisitos y el

autoridad pública o atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación (por ejemplo, la incoación de un procedimiento sancionador por parte de un policía municipal por infracción de tráfico).

b) Por orden superior emitida por un órgano administrativo superior jerárquico del competente para la iniciación del procedimiento, y que expresará, en la medida de lo posible, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables; las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeron (por ejemplo el Rector ordena la incoación de un procedimiento sancionador por unos incidentes ocurridos en un Campus en el que la competencia para incoarla la tiene el Decano).

c) Por petición razonada: Se trata de una 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 (por ejemplo, el Ayuntamiento de Getafe se dirige a la Consejería de Medioambiente de la Comunidad de Madrid para que incoe un procedimiento sancionador por unas presuntas emisiones por parte de una empresa radicada en Villaverde Alto). La petición debe especificar, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables; las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeron. La petición no vincula al órgano competente para iniciar el procedimiento, si bien deberá comunicar al órgano que la hubiera formulado los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación.

d) Por denuncia: Se trata del acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo (por ejemplo, cuando un ciudadano informa de que se están realizando unas obras en una zona verde).

personas que las presentan, el relato de los hechos que pudieran constituir infracción y la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables.

Las denuncias d

denunciante aporte elementos de prueba con valor añadido, se deberá reducir el importe del pago de la multa. En todo caso el denunciante debe cesar en la participación de la infracción y no haber destruido elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia.

También en relación con las denuncias, debe tenerse en cuenta que la presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento (art. 62.5 LPACA). En el denunciante puede adquirir la condición de interesado y participar en el procedimiento cuando demuestre que la infracción se refiere a una actuación que afecta a sus derechos o intereses legítimos¹¹.

§ 202. La iniciación de los procedimientos sancionadores se formaliza en un **acuerdo de incoación** con el contenido mínimo siguiente (arts. 12 y 13 RPS):

- a) Identificación de la persona o personas presuntamente responsables.
- b) Los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción.
- c) Identificación del instructor y, en su caso, Secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos.
- d) Órgano competente para la resolución del procedimiento y norma que le atribuya tal competencia, indicando la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos correspondientes.
- e) Medidas de carácter provisional que se hayan acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, sin perjuicio

¹¹ No sería el caso de un ciudadano cualquier que denuncia la remodelación ilegal de la fachada de un edificio, pero sí sería interesado una empresa que denuncia a otra por acuerdos colusorios contrarios a la competencia que le afectan directamente.

de las que se puedan adoptar durante el mismo.

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

El acuerdo de iniciación se debe comunicar al instructor, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, y se notificará al denunciante, en su caso, y a los interesados, entendiéndose en todo caso por tal al inculpado. Asimismo, la incoación o no del procedimiento se notificará al denunciante cuando se trate de infracciones que afecten al patrimonio de las Administraciones, así como cuando lo disponga la normativa específica del procedimiento así lo disponga.

§ 203. Se ha señalado la obligación de notificar la adopción de **medidas provisionales** en el acuerdo de iniciación del procedimiento ya que este es el momento que resultan más susceptibles de ser adoptadas, aunque nada impide que se puedan adoptar a lo largo de la tramitación del mismo. En el ámbito sancionador resulta esencial la adopción de medidas provisionales ya que el interés general al que sirven las sanciones se encuentran en peligro por las presuntas infracciones cometidas.

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

Las medidas de carácter provisional podrán consistir en la suspensión temporal de actividades (por ejemplo, la paralización de determinados vertidos

a un río) y la prestación de fianzas, así como en la retirada de productos o suspensión temporal de servicios por razones de sanidad, higiene (el cierre temporal de un bar que incumple medidas mínimas de salubridad) o seguridad (el cierre temporal de una discoteca sin las preceptivas medidas de emergencia), y en las demás previstas en las correspondientes normas específicas. Las medidas provisionales deberán estar expresamente previstas y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los objetivos que se pretenda garantizar en cada supuesto concreto.

Una vez adoptadas, en el caso de que se suspenda el procedimiento sancionador por razón de la preferencia de la jurisdicción penal puede no afectar a las medidas provisionales adoptadas en aquel para garantizar los intereses que pueden verse afectados¹².

§ 204. Por último, debe tenerse presente que, una vez iniciado el procedimiento sancionador, si el infractor **reconoce su responsabilidad**, se podrá resolver el procedimiento, con la imposición de la sanción que proceda (art. 85.1 LPACA).

Este reconocimiento es distinto del pago anticipado de la sanción previsto para los supuestos en que proceda imponer una sanción de carácter pecuniario –o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se ha justificado la improcedencia de la segunda– en cuyo caso se prevé que el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, determinará la terminación del procedimiento, sin perjuicio de su obligación de proceder a la reposición de la situación alterada o a la indemnización por los daños y perjuicios causados.

En ambos casos, ya se reconozca la responsabilidad y/o se proceda al

¹² Debe ser la normativa sectorial la que debe especificar si mientras actúa la Jurisdicción Penal se mantienen o no las medidas provisionales. En materia de seguridad ciudadana, por ejemplo, el artículo 32.2 LOPSC, dice que podrán mantenerse mientras no recaiga pronunciamiento judicial expreso.

pago anticipado de la sanción, se prevé una reducción de la misma (art. 83.3 LPACA). Con esto se generaliza el sistema de reducción de las sanciones por pronto pago que venía aplicándose en el ámbito tributario y en el de tráfico.

En estos dos casos, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20% sobre el importe de la sanción propuesta, cuantía que se indicará en la notificación de la incoación del procedimiento sancionador y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción. La reducción por reconocimiento de la responsabilidad y pronto pago son acumulables entre sí.

Este sistema de pronto pago es un problema ya que, por una parte, no se establece con carácter general el porcentaje de reducción que procede por pronto pago, sino que se deja a la discreción del órgano responsable de la incoación del procedimiento, lo que puede plantear problemas en cuanto al principio de igualdad. Por otro lado, debe matizarse que el condicionamiento de la reducción al desistimiento o renuncia de acciones y recursos no impide que estos puedan plantearse ya que, de otro modo, sería contrario al derecho a la tutela judicial efectiva¹³. Como tiene que interpretarse la redacción de ese apartado es en el sentido de que, en caso de se recurra, se perdería el beneficio de la reducción por pronto pago.

¹³ En la STC 76/1990, de 26 de abril, el Tribunal Constitucional declara la constitucionalidad de este sistema de pronto pago en el ámbito tributario, y con respecto a la posibilidad de recurrir indica que *«se trata, por tanto, de una opción del contribuyente para poder gozar de un beneficio al que no se tiene derecho, pero que en modo alguno aquél está obligado a tomar. Por otro lado, como hace notar el Abogado del Estado, la Ley no excluye la posibilidad de impugnar la sanción ante los Tribunales de Justicia una vez que aquélla haya sido impuesta, y ello hace patente la inexistencia de lesión alguna del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en cuanto derecho a acceder o no libremente a los Tribunales de justicia. En resumidas cuentas, la Ley no obliga al contribuyente a prestar su conformidad, ni impide tampoco que, una vez prestada ésta, se puedan ejercitar las acciones de impugnación»*.

§ 205. **La instrucción del procedimiento** sancionador corresponde necesariamente a un órgano distinto de aquél que ha de dictar la resolución sancionadora que, por lo general, será el mismo que tiene la competencia para incoar el procedimiento.

En la tramitación del expediente sancionador, el órgano instructor cuenta con la obligatoria **colaboración** de los órganos y dependencias administrativas pertenecientes a cualquiera de las Administraciones Públicas que deben facilitarle los antecedentes e informes, así como los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de sus actuaciones.

Las personas designadas como órgano instructor o, en su caso, los titulares de las unidades administrativas que tengan atribuida tal función son **responsables directos** de la tramitación del procedimiento y, en especial, del cumplimiento de los plazos establecidos.

Una vez notificada la incoación del procedimiento sancionador se inicia la instrucción, por lo que los interesados y, en particular el presunto infractor, se les indica expresamente un plazo para aportar cuantas **alegaciones** (lo que suele denominarse como pliego de descargo), documentos o informaciones estimen convenientes y, en su caso, proponer prueba concretando los medios de que pretendan valerse.

Además de las alegaciones de los particulares, el instructor del procedimiento debe realizar de oficio cuantas **actuaciones** considere necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidades susceptibles de sanción.

Nada impide que, como consecuencia de la instrucción del procedimiento y de las informaciones obtenidas, se modifique la determinación inicial de los hechos, su calificación, así como las sanciones imponibles o las responsabilidades susceptibles de sanción, si bien de todo, en todo caso se debe **notificar al inculpado** en la propuesta de resolución. Esta modificación no

constituye un supuesto de *reformatio in peius* que, como se verá, queda erradicada a partir de la Constitución, ya que no se trata de la modificación como resultado de la presentación de un recurso.

Una vez transcurrido los quince días previstos para las alegaciones, el órgano instructor podrá acordar la apertura de un **período de prueba** por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez días, en los términos previstos para todos los procedimientos (artículo 77 LPACA).

Como ya se ha señalado, se practicarán de oficio o se admitirán a propuesta del presunto responsable cuantas pruebas sean adecuadas para la determinación de hechos y posibles responsabilidades. Sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias –entre éstas estarían aquellas que por su relación con los hechos no puedan alterar la resolución final a favor del presunto responsable, lo cual deberá notificarse a los interesados de forma motivada (art. 77.3 LPACA)¹⁴.

La práctica de las pruebas que el órgano instructor admita se realizará de conformidad con lo establecido para el resto de procedimientos administrativos, para los que se dispone que se notifique el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan (artículo 78.2 LPACA).

En cuanto a la valoración de las pruebas debe tenerse en cuenta lo ya señalado con respecto a los hechos constatados por funcionarios en ejercicio de autoridad, y por las actuaciones penales.

Cuando la valoración de las pruebas practicadas pueda constituir el fundamento básico de la decisión que se adopte en el procedimiento, por ser

¹⁴ Una cuestión práctica relevante es la determinación de quién soporta la carga económica de las pruebas. A este respecto el artículo 78.3 LPACA dispone que cuando se trate de pruebas propuestas por el interesado e implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba. La liquidación de los gastos se practicará uniendo los comprobantes que acrediten la realidad y cuantía de los mismos.

pieza imprescindible para la evaluación de los hechos, deberá incluirse en la propuesta de resolución.

§ 206. Una vez concluida la instrucción del procedimiento, la finalización del procedimiento puede tener lugar con **archivo de las actuaciones**, en cuyo caso no es necesaria la formulación de la propuesta de resolución. Procede el archivo de las actuaciones cuando en la instrucción procedimiento se ponga de manifiesto que concurre alguna de las siguientes circunstancias:

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

§ 207. En el caso de que no concurren ninguna de estas circunstancias, el órgano instructor formulará una **propuesta de resolución** que deberá ser notificada a los interesados, indicándoles el plazo para proceder la trámite de vista y audiencia. La propuesta de resolución debe contener los siguientes elementos:

- a) Hechos que se consideren probados y su exacta calificación jurídica.
- b) Infracción que, en su caso, aquéllos constituyan y la persona o personas que resulten responsables,
- c) Sanción que propone que se imponga
- d) La valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión

- e) Medidas provisionales que se hubieran adoptado, en su caso, por el órgano competente para iniciar el procedimiento o por el instructor del mismo;
- f) O bien, la inexistencia de infracción o responsabilidad.

Como se ha indicado, la propuesta de resolución deberá indicar también el plazo para acceder al expediente con todas las actuaciones realizadas y, a la vista del mismo, formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes. El otorgamiento de este trámite de **vista y audiencia** resulta esencial, por lo que su omisión suele aparejar la nulidad de la sanción impuesta¹⁵. En todo caso puede omitirse cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas, en su caso, por el interesado en los trámites previsto. En ningún caso se puede omitir el trámite en los casos en los que se ha planteado de forma directa la propuesta de resolución sin instrucción.

§ 208. La finalización del procedimiento tiene lugar mediante **resolución dictada por el órgano competente** –que necesariamente será distinto del instructor– en la que se incluirá la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, fijarán los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen, o bien la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad.

Antes de dictar resolución, el órgano competente para resolver podrá decidir, mediante acuerdo motivado, la realización de las **actuaciones**

¹⁵ La STC de 1 de octubre de 2012 entiende vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho de defensa del recurrente, toda vez que ha quedado acreditada la doble circunstancia de que no se notificó la propuesta de resolución del expediente sancionador y de que ésta contenía una nueva y concreta circunstancia, como era el hecho de la detención, que ha sido determinante para que la Administración decidiera sustituir la sanción principal de multa por la más gravosa de expulsión del territorio sin dar la oportunidad al recurrente de alegar o proponer prueba respecto de la misma.

complementarias indispensables para resolver el procedimiento, concediéndoseles un plazo de siete días para formular las alegaciones que tengan por pertinentes (art. 87 LPACA). La resolución que ponga fin al procedimiento habrá de ser motivada y resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente (art. 90 LPACA).

El órgano competente para resolver queda parcialmente vinculando por la propuesta de resolución. En concreto su resolución no puede admitir hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica. Por lo tanto se limitará a los hechos constatados durante la instrucción, sin perjuicio de aquellos que se tengan constancia en el trámite de actuaciones complementarias.

Sin embargo, no queda vinculado en lo que a la valoración jurídica se refiere, por lo que puede frente a una determinada propuesta de sanción puede resolverse la imposición de una sanción menor o, incluso, la inexistencia de infracción o responsabilidad; o bien al contrario, ante esa misma sanción propuesta o la conclusión sin sanción alguna puede el órgano competente imponer una sanción o más grave. En este último caso, por razón del derecho de defensa, se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes, concediéndosele un plazo de quince días (art. 90.2 LPACA).

La separación de la propuesta de resolución formulada por el instructor en la resolución del órgano competente puede deberse a una distinta valoración jurídica de la culpabilidad de los infractores (determinación de la existencia y del grado de responsabilidad), a una distinta calificación de los hechos (subsumir los hechos en un tipo distinto) o a una diversa determinación de la sanción (considerar que corresponde una sanción mayor o menor en función de la proporcionalidad). En todo caso, la decisión del órgano competente para resolver en sentido distinto de la propuesta de resolución exige una motivación especialmente fundamentada que sostenga la diversidad de criterio, en

particular, cuando da lugar a un resultado más grave para el infractor.

§ 209. El procedimiento sancionador debe concluir de forma natural por **resolución expresa** conforme a la obligación legal de resolver (art. 41 LPACA). Cuando este pronunciamiento no llega a producirse y con el fin de evitar que los procedimientos se eternicen se prevé la finalización del procedimiento sancionador por el transcurso de un plazo determinado que es el de la duración del procedimiento. La duración de los procedimientos sancionadores se fija en cada una de la Leyes sectoriales en las que se ordenan dichos procedimientos. En el caso de que no se fije un plazo concreto en la normativa sectorial correspondiente, se aplica el plazo supletorio común de duración de todos los procedimientos que es de tres meses (art. 21.3 LPACA)¹⁶.

Este plazo se computa desde el día en que se dicte el acuerdo de iniciación (no desde que se notifica a los interesados), desde el que se computan el plazo (los tres meses en su caso) dentro del cual debe recaer la resolución y ser notificada de forma efectiva. El plazo máximo para resolver no se suspende más que por los supuestos en que así lo establece el artículo 22 LPACA, y así se notifica expresamente a los interesados, y asimismo, por el inicio de un procedimiento penal por esos mismos hechos. Transcurrido el plazo el procedimiento se considerará caducado, por lo que los interesados pueden solicitar una certificación en la que conste que ha caducado el procedimiento y se ha procedido al archivo de las actuaciones.

La caducidad del procedimiento no produce por sí sola la prescripción de las infracciones, por lo que la Administración podría volver a iniciar un nuevo procedimiento, siempre que aquellas no hayan prescrito. A estos efectos debe tenerse en cuenta que, si bien la incoación del procedimiento sancionador

¹⁶ Se reduce así a la mitad el plazo supletorio previsto expresamente para los procedimientos sancionadores conforme a la normativa anterior que lo fijaba en seis meses, lo que sin duda dará lugar a la caducidad de más procedimientos.

interrumpe el plazo de prescripción de la infracciones, los procedimientos caducados no interrumpirán dicho plazo (art. 95.3 LPACA).

§ 210. Los procedimientos sancionadores pueden ser objeto de tramitación como procedimiento simplificado, conforme a las reglas comunes para este tipo de procedimiento que se disponen en el artículo 96 LPACA, sin perjuicio de que la normativa sectorial pueda establecer otras adicionales específica para la tramitación como procedimiento simplificado, abreviado o la denominación que quiera dársele.

En el caso del procedimiento simplificado común, la tramitación en esta modalidad procede 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.

La tramitación por el procedimiento simplificado se notificará en el acuerdo de incoación del expediente, dará lugar a la tramitación en el plazo máximo de treinta días si bien se conservan los trámites principales como son las alegaciones, la propuesta de resolución y el trámite de audiencia. De tener que realizarse cualquier otra trámite (prueba, informes, etc.) será necesario tramitar el procedimiento por el procedimiento ordinario.

§ 211. Una vez finalizado el procedimiento sancionador mediante resolución expresa, ésta puede objeto de **recurso** por cualquiera de los interesados. Esta resolución es un acto administrativo al que se le reconocen las circunstancias típicas de la autotutela administrativa, por lo que goza de una presunción de validez que la convierte en inmediatamente ejecutiva (autotutela declarativa), por lo que obliga desde el momento de su notificación y puede iniciarse su ejecución forzosa toda vez que no sea voluntariamente cumplida en plazo (autotutela ejecutiva).

Estas características comunes a todos los actos administrativos permanecen inalteradas incluso cuando se discute su conformidad a derecho y se interpone un recurso (sea administrativo o contencioso-administrativo) ya que, para evitar los efectos irreparables que pudieran generarse hasta la resolución del recurso se adoptan las medidas provisionales o cautelares.

Pues bien, esta regla general no se aplica a las sanciones ya que en estos casos se prevé que las resoluciones sancionadoras solamente cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa (art. 90.3 LPACA), es decir, cuando haya transcurrido el plazo para interponer los recursos administrativos y no se haya hecho, o si se interponen, cuando se resuelvan de forma expresa o transcurra el plazo máximo para hacerlo y se consideren desestimados. Para evitar los daños que puedan derivarse de esta falta de ejecutividad de la sanción se prevé que la posibilidad de adoptar las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.

Tradicionalmente se habían planteado problemas en cuanto a la ejecutividad de las sanciones que eran recurridas en vía contencioso-administrativa, por lo que el artículo 90.3 LPACA dispone que las sanciones que sean ya ejecutivas podrán suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa. Esta suspensión finaliza si no se interpone finalmente el recurso contencioso-administrativo, o una vez interpuesto, no se solicita la suspensión cautelar en vía judicial, o si ésta se solicita, cuando el órgano jurisdiccional se pronuncie. De este modo se garantiza la continuidad de la suspensión de la ejecutividad tanto en vía administrativa como judicial.

§ 212. Otra de las particularidades del proceso de revisión en vía administrativa de las resoluciones sancionadoras es que la resolución del recurso que se interponga (de reposición o de alzada) se encuentra limitada por el **prohibición de reformatio in peius**. Por lo tanto, cabe la anulación de la resolución sancionadora dictada o la desestimación del recurso, pero en ningún caso cabe que resolución de cómo resultado la imposición de una sanción más grave para el sancionado. De este modo se evita que el sancionado se vea disuadido de hacer uso de su legítimo derecho a los recurso ante la amenaza de una eventual mayor sanción.

§ 213. Una vez que las resoluciones sancionadoras sean ejecutivas, se dispondrá de período de cumplimiento voluntario de las mismas, pero una vez transcurrido éste y avisado el sujeto sancionado se podrá iniciar el procedimiento de **ejecución forzosa**, en los términos previstos en el Capítulo VII del Título IV LPACA.

En la medida que la mayoría de las sanciones consisten en un multa, la ejecución forzosa se llevará a cabo a través del **apremio** sobre el patrimonio (art. 101 LPACA)¹⁷. El procedimiento de apremio se inicia con la providencia de apremia en el que se la última oportunidad de satisfacer la cantidad señalada. En caso contrario se procede al embargo de los bienes y derechos que procedan, que se llevará a cabo conforme al principio de proporcionalidad¹⁸ en cuantía suficiente para cubrir la deuda, los intereses, los recargos del período ejecutivo y las costas del procedimiento. Los bienes embargados podrán ser depositados

¹⁷ El procedimiento de apremio se regula en los artículos 163 y siguientes de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y artículo 70 a 123 del Real Decreto 939/2994, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Recaudación.

¹⁸ A falta de acuerdo se establece el siguiente orden decreciente: a) dinero y cuentas abiertas en entidades de crédito; b) créditos, efecto, valores y efectos realizables a corto plazo; c) sueldos, salarios y pensiones; d) bienes inmuebles; e) intereses, rentas y frutos; f) establecimientos mercantiles; g) joyas y antigüedades; h) bienes muebles y semovientes; i) crédito, efectos, valores y derechos realizables a largo plazo.

y, una vez valorados a precio de mercado, procederá a su venta mediante pública subasta. En caso de no contar con bien alguno, se declarará deudor fallido y el crédito como incobrable, lo cual no impide que pueda serlo durante hasta la prescripción de la sanción impuesta. En este caso debe advertirse que el desprenderse de los bienes con la finalidad de evitar el pago de la multa se considera una insolvencia punible penalmente.

En ningún caso la falta de solvencia puede derivar en una sanción alternativa y, mucho menos, en la privación de libertad.

§ 214. Por último, tal y como ya se ha indicado, al margen de la sanción que se imponga, si las conductas sancionadas hubieran causado daños o perjuicios a la Administración Pública, la resolución del procedimiento puede declarar la exigencia al infractor de la **reposición** a su estado originario de la situación alterada por la infracción.

Asimismo puede declarar la **indemnización** por los daños y perjuicios causados, cuando su cuantía haya quedado determinada durante el procedimiento. En el caso de que no haya sido así, la indemnización por los daños y perjuicios causados se determinará mediante un procedimiento complementario, cuya resolución será inmediatamente ejecutiva y pone fin a la vía administrativa (art. 90.4 LPACA). Este procedimiento puede concluir de forma convencional, pero ni ésta ni la aceptación por el infractor de la resolución que pudiera recaer implicarán el reconocimiento voluntario de su responsabilidad.

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- [Constitución Española.](#)
- [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.](#)

- [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.](#)

LECTURAS COMPLEMENTARIAS:

- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Lecciones de Derecho Administrativo*, 6ª ed., Tirant lo Blanch, Madrid, 2013.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, 2009.

BIBLIOGRAFÍA ESPECIALIZADA:

- SANZ RUBIALES, Íñigo; GÓMEZ TOMILLO, Tomás: *Derecho administrativo sancionador. Parte General*, 3ª ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2013.
- VV.AA. (2013): *Manual derecho administrativo sancionador*, Aranzadi-Abogacía del Estado.