

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR. BREVE DESCRIPCIÓN DEL ITER HISTÓRICO Y LEGISLATIVO DE UNA TRAYECTORIA.

Jorge ALEMÁN RODRÍGUEZ.

*Grado en Ciencias de las Administraciones Públicas. UNED.
Funcionario de la Administración Local.*

SUMARIO:

1. Introducción.
 2. Antecedentes históricos y legislativos.
 - 2.1. Ley de bases de 19 de octubre de 1889.
 - 2.2. Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.
 - 2.3. Promulgación de la Constitución de 1978, y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.
 - 2.4. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
 3. La sistemática en la regulación del régimen sancionador.
 4. Comentario relativo al ámbito de aplicación de la ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público.
 5. Identidad de principios punitivos en el derecho penal y en el derecho administrativo sancionador.
 6. Bibliografía.
- Acrónimos.

Resumen

Las LPACAP y LRJSP, se convierten *per se* en los cimientos del Derecho Administrativo. Introduce una versión nueva de la regulación de la potestad sancionadora.

Con la problemática y división novedosa en dos leyes, en la cual se divide lo procedimental de los principios del Derecho Administrativo sancionador. En definitiva se produce la división del régimen de la potestad sancionadora en dos preceptos legales.

Se modifica la conceptualización del procedimiento sancionador que, “pasa a concebirse como una especialidad del procedimiento administrativo común, no ya como procedimiento especial”¹. Resultando la desaparición de una regulación específica del procedimiento sancionador.

¹ Análisis crítico de la regulación de la potestad sancionadora en las nuevas Leyes 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre. María Burzaco Samper. ICADE.

Con todo ello, algunos preceptos del procedimiento sancionador pasan a aplicarse al general, como p.e. las actuaciones complementarias.

Del reglamento de 1993², numerosos artículos se elevan de rango y pasan a aplicarse a todas las Administraciones públicas.

Palabra clave.

Procedimiento sancionador. Antecedentes históricos y legislativos. Ley 39/2015, de 1 de octubre, PACAP. Régimen sancionador.

1. INTRODUCCIÓN.

El procedimiento sancionador se puede definir como el conjunto sucesivo de actos, trámites, gestiones documentales y/o procedimientos preordenados al establecimiento de una consecuencia jurídica por parte de la Administración, incardinada en una norma de carácter legal o reglamentaria.

En sí, el procedimiento sancionador como procedimiento administrativo, es una garantía del administrado, ya sea en su vertiente constitucional como legal, mediante el cual se configura y se determina el proceder de la voluntad de la Administración en relación con una competencia que le es propia en su amplio sentido, en ejercicio del ius puniendi general y único del Estado. Con la promulgación y publicación de la Constitución Española de 1978, se establece el reconocimiento de la potestad sancionadora de la Administración como parte de dicho ius puniendi del Estado, en lo referente al aspecto que aquí se trata, ello es, la resultante administrativa de la sanción, a diferencia de la condena de naturaleza penal.

No se puede continuar sin apuntar, cuestión de gran trascendencia, que la sentencia de 21 de febrero de 1984, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, adoptada por el Pleno - caso Óztürk-, abre con una advertencia preliminar: el Convenio (de Roma) no impide que cada Estado pueda elegir entre el uso de la potestad penal (judicial) y la sancionadora (administrativa), sin que la calificación del ilícito como delito o infracción sea decisiva al respecto para evitar que al socaire de tal opción puedan eludirse las garantías establecidas en los arts. 6 y 7. El concepto de "materia penal" -según el Tribunal- está dotado de autonomía y en su virtud hay que atender con preferencia a la verdadera naturaleza de la contravención, conectada por supuesto a la sanción que se le asigne. El Derecho Penal y el Administrativo, en ese aspecto, no son compartimentos estancos y, por ello, la despenalización de conductas para tipificarlas como infracciones, cuya naturaleza intrínseca es la misma, no puede menoscabar los derechos fundamentales o humanos del imputado o acusado (en este caso, el de la asistencia gratuita por un intérprete con ocasión de una falta de tráfico cometida en Alemania por un ciudadano turco). Conclusión, que es imprescindible, que, ambos ilícitos, sea penal o administrativo, estén revestidos y tengan las mismas mínimas garantías jurídicas.

² R.D. 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora. Vigente hasta el 02 de Octubre de 2016. Promulgado en desarrollo de la LRJPAC.

La CE determina en su artículo 105, c), que, “el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos” se establecerá por norma con rango de Ley, “garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”.

Con la entrada en vigor el 2 de octubre de 2016 de las leyes, 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de la 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se plantea como objetivo entre otros, abordar “una reforma integral de la organización y funcionamiento de las Administraciones articulada en dos ejes fundamentales: la ordenación de las relaciones ad extra de las Administraciones con los ciudadanos y empresas, y la regulación ad intra del funcionamiento interno de cada Administración y de las relaciones entre ellas, tal como establece su preámbulo”.

La ley 40/2015, LRJSP, viene a regular la potestad sancionadora de la Administración en cuanto se refiere a los principios de carácter material (Título Preliminar, capítulo III, Principios de la potestad sancionadora; artículo 25, Principio de legalidad; artículo 26, Irretroactividad; 27, Principio de tipicidad; 28, Responsabilidad; 29, Principio de proporcionalidad; 30, Prescripción; y artículo 31, Concurrencia de sanciones). Por el contrario la ley 39/2015, LPACAP, se reserva a los aspectos de carácter procedimental o adjetivos.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y LEGISLATIVOS.

2.1. Ley de bases de 19 de octubre de 1889.

Para llevar a cabo un acercamiento histórico al actual y conocido procedimiento sancionador, en adelante PS, se ha de pasar por el estudio y análisis de la **Ley de bases de 19 de octubre de 1889**, que tuvo, si se quiere, y desde una perspectiva amplia, el precedente en la Ley de 31 de diciembre de 1881, donde se recogía la primera concepción del procedimiento, que estaba “centrada en los procedimientos de recurso y vinculada al proceso al que abría su desestimación”³. Gumersindo de AZCÁRATE fue su proponente, de ahí su conocimiento como “Ley Azcárate”. Se convirtió en la “la primera Ley del mundo sobre el procedimiento administrativo”⁴.

No es escaso el valor que entonces tenía aquella ley. Piénsese que se adelantó en casi cuarenta años a la austriaca de 1925, considerada como fuente de todas las de los países centroeuropeos. Pues bien, toda esa serie de leyes extranjeras muy posteriores no suponen ningún avance sustancial respecto de la nuestra de 1889”⁵.

Esta ley sirvió, extrapolado para su entendimiento a nuestros tiempos, como instrumento necesario para controlar la posible arbitrariedad de los poderes públicos y establecía ciertos parámetros o criterios normativos con el objetivo de delimitar o marcar ciertos mínimos de garantías a los administrados en sus especiales relaciones con la Administración. Ya se veía venir que confortaba un “Derecho procedimental embrionario”⁶.

³ La codificación del procedimiento administrativo en España. El artículo publicado en el número 42 de la Revista General de Derecho Administrativo (Iustel, mayo 2016). Marcos Vaquer Caballería.

⁴ García de Enterría, en Leguina Villa y Sánchez Morón, 1993: 11.

⁵ Laureano López Rodó en su discurso de presentación de la LPA de 1958 ante las Cortes.

⁶ López Menudo en Barnes, coord., 1993: 116.

2.2. Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.

En la situación del Estado Social de 1958 devenía en insuficiente y falto de carencias el régimen administrativo establecido por la Ley de 1898, toda vez que el actual marco normativo adolecía de regulaciones con las cuales afrontar la dinámica del nuevo “Estado de Derecho Administrativo”⁷, la nueva “vida” de la Administración. Si la vida impone ésto y la Administración es acción, es vida, la Administración debe estar sometida a un régimen jurídico, base actual de desarrollo del Derecho administrativo, (. . .), caracterizada por la expresión alemana “*Rechtstaat*”⁸.

⁹La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 fue uno de los últimos hitos de una década técnicamente prodigiosa para el Derecho administrativo español como fue la de los años 50 del siglo XX. Supuso otro importante paso adelante en el proceso codificador del procedimiento administrativo, pero tampoco lo culminó. Puede por ello decirse que la Ley combinó “unidad y diversidad del procedimiento”¹⁰. En cuanto a lo primero, “la Ley atiende, en primer lugar, a un criterio de unidad”. Y, en efecto, unificó en un régimen jurídico general los procedimientos de los distintos ministerios. Con esta vocación de unidad, positivizó definitivamente la concepción que aquí se ha llamado administrativista del procedimiento, que lucía claramente en su preámbulo y en su estructura sistemática.

Introdujo importantes novedades en el procedimiento administrativo, orientadas por un “notable intento de simplificación y aceleración de la actividad administrativa”¹¹. Vino con ello a establecer un equilibrio en el marco de la garantía de los derechos de los administrados y la eficacia y eficiencia de la Administración.

En lo que nos afecta, respecto al procedimiento sancionador, se regulaba en el Capítulo II, en cinco artículos, del 133 a 137.

Artículo ciento treinta y tres.

No podrá imponerse una sanción administrativa sino en virtud del procedimiento regulado en el presente capítulo, salvo lo dispuesto en disposiciones especiales.

Artículo ciento treinta y cuatro.

Uno. El procedimiento deberá incoarse por providencia del órgano competente en cada caso.

⁷ La codificación del procedimiento administrativo en España. El artículo publicado en el número 42 de la Revista General de Derecho Administrativo (Iustel, mayo 2016). Marcos Vaquer Caballería.

⁸ Gascón y Marín, 1950: 501.

Parece que la cláusula del “*Rechtstaat*” inspiró el pensamiento jurídico-administrativo de Gascón y Marín pero no tanto su pensamiento jurídico-político, pues fue uno de los miembros de la Comisión sobre la Ilegitimidad de Poderes Actuantes en 18 de julio de 1936 creada por Orden del Ministro del Interior Serrano Suñer, de 21 de diciembre de 1938, con el encargo de “demostrar al mundo, en forma incontrovertible y documentada, nuestra tesis acusatoria contra los sedicentes poderes legítimos” (BOE nº 175, de 22-12-1938), que cumplió con su Dictamen hecho público en 1939.

⁹ Ídem nota núm. 5

¹⁰ Clavero Arévalo, 1959: 311.

¹¹ Garrido Falla, 1958: 5.

Dos. A tal efecto, al recibir comunicación o denuncia sobre una supuesta infracción administrativa, podrá acordar la instrucción de una información reservada antes de dictar la providencia en que decida la incoación del expediente o, en su caso, el archivo de las actuaciones.

Artículo ciento treinta y cinco.

Uno. En la misma providencia en que se acuerde la incoación del expediente se nombrará un Instructor y, en su caso, un Secretario, que se notificará al sujeto a expediente.

Dos. Si las disposiciones aplicables no exigiesen que en aquéllos concurren circunstancias especiales, el Instructor deberá ser, al menos, Jefe de Negociado y tener, en todo caso, categoría superior a la del presunto inculpado. Podrá ser Secretario cualquier funcionario del Ministerio respectivo.

Artículo ciento treinta y seis.

Uno. El Instructor ordenará la práctica de cuantas pruebas y actuaciones conduzcan al esclarecimiento de los hechos y a determinar las responsabilidades susceptibles de sanción.

Dos. A la vista de las actuaciones practicadas, se formulará un pliego de cargos, en el que se expondrán los hechos imputados.

Tres. El pliego de cargos se notificará a los interesados, concediéndoles un plazo de ocho días para que puedan contestarlos.

Artículo ciento treinta y siete.

Uno. Contestado el pliego de cargos o transcurrido el plazo para hacerlo, el Instructor formulará propuesta de resolución que se notificará a los interesados para que en el plazo de ocho días puedan alegar cuanto consideren conveniente a su defensa.

Dos. La propuesta de resolución, con todo lo actuado, se remitirá al órgano que ordenó la incoación del expediente, para que lo resuelva o lo eleve al que competa la decisión, cuando corresponda a órgano distinto.

2.3. Promulgación de la Constitución de 1978, y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

Como no puede ser de otra forma, supone un hito de la máxima relevancia la promulgación, aprobación y entrada en vigor de nuestra actual Constitución de 1978, ello conllevaría a que, entre otros, las Administraciones Públicas tienen y deben de adaptarse en cuanto a su funcionamiento y régimen jurídico a los nuevos postulados constitucionales.

Así, ya rezaba el art. 105.c) que, “la ley regulará el procedimiento administrativo a través del cual deben producirse los actos administrativos”. Resultado de ello es la regulación legal del procedimiento.

Publicada la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), esta se enmarca

dentro de un ordenamiento jurídico fuertemente descentralizado, ya nos encontramos dentro del llamado “Estado de las Autonomías”.

Conviene hacer un alto, en cuanto al adjetivo “común” utilizado por nuestra Constitución del 1978, en cuanto a qué se refiere, para ello se hace necesario acudir a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de suerte que, “la Constitución (lo) utiliza (y) lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento¹². Ello viene a garantizar un tratamiento ordinario y universal de cualquier administrado ante cualquiera de las Administraciones Públicas, conectado ya, con el art. 149.1.18ª de nuestra Carta Magna, en la cual el Estado tiene reservada la competencia sobre “*las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas*”.

De todo ello, se puede inferir que dentro del marco del procedimiento sancionador, la voluntad del legislador constitucional es la de reserva al legislador estatal de la regulación de unas garantías mínimas y genéricas a todos los administrados en cuanto a sus relaciones y comunicaciones jurídicas con cualesquiera de las diferentes Administraciones Públicas existentes. No obstante puede existir un régimen diferenciado sobre el procedimiento el sancionador, como también sobre el de contratación, o el de subvención.

2.4. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Resaltar la importancia que introduce como novedades la Ley 39/2015, en adelante LPACAP, que son, entre otras, la generalización del funcionamiento electrónico y una nueva sistemática. El legislador ha optado por reunir en un solo texto los preceptos sobre procedimiento administrativo antes dispersos en tres cuerpos legales: la LPACAP (procedimientos ejecutivos en soporte papel), la ley sobre acceso electrónico a los servicios públicos (procedimientos electrónicos) y la ley del gobierno (procedimientos normativos: legislativos y reglamentarios)¹³.

Esta innovación codificadora se realiza separando las leyes de procedimiento administrativo y las de régimen jurídico, tal y como estuvieron en la Ley 30/1992.

Analizando el preámbulo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en adelante LRJSP, se sostenía que, “*se aborda una reforma integral de la organización y funcionamiento de las Administraciones articulada en dos ejes fundamentales: la ordenación de las relaciones ad extra de las Administraciones con los ciudadanos y empresas, y*

¹² STC 227/1988, de 27 de noviembre, FJ 32, reiterada luego, entre otras, en las SSTC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8, y 130/2013, de 4 de junio, FJ 7.

¹³ La codificación del procedimiento administrativo en España. El artículo publicado en el número 42 de la Revista General de Derecho Administrativo (Iustel, mayo 2016). Marcos Vaquer Caballería.

la regulación *ad intra* del funcionamiento interno de cada Administración y de las relaciones entre ellas”, que son en definitiva el objetivo de ambas leyes, LPACAP y de la LRJSP. Ello encuentra su justificación, según el legislador, en que, “tradicionalmente, las reglas reguladoras de los aspectos orgánicos del poder ejecutivo estaban separadas de las que disciplinaban los procedimientos”.

En lo que nos concierne, con la separación de organización y procedimiento, se produce una resultante problemática, debiendo, a mi criterio, mantenerse la codificación en una sola Ley, es decir, las relaciones *ad extra* de las Administraciones con los ciudadanos y empresas, y la regulación *ad intra* del funcionamiento interno de cada Administración y de las relaciones entre ellas”. Ejemplo de ello, es que los principios de la potestad sancionadora contemplados en los artículos 25 al 31 (*relaciones ad extra*) se encuentran en la LRJSP, por el contrario las reglas especiales sobre sus respectivos procedimientos previstas en los arts. 63 a 65, 85 y 90 se encuentran incoherentemente desperdigadas por la LPACAP.

La nueva ley procedimental recupera, creo que erróneamente,¹⁴ las especialidades *ratione personae*, ahora a favor de las universidades (artículo 2.2.c) y las corporaciones de Derecho público (art. 2.4), y no sólo mantiene, sino que incluso aumenta las especialidades *ratione materiae* (Disposición Adicional Primera). La ley parece confundir la legislación meramente sectorial, capaz de complementarla y concretar sus determinaciones, con la estrictamente especial, capaz de desplazar su aplicación: de un lado, dispone una lista cerrada de regímenes especiales *ratione materiae* (tributario y aduanero, seguridad social y desempleo, tráfico, extranjería y asilo) respecto de los que se declara supletoria sin más; de otro lado, habilita a las que llama “leyes especiales por razón de la materia” y que parecen ser cualesquiera de las leyes sectoriales, a “que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos” (Disposición Adicional Primera) siempre que los justifiquen “atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos” (art. 129.4), lo que es una peculiar forma de permitirles apartarse también del régimen común y, por tanto, una defraudación de su función constitucional.

Es cuanto menos que curioso que, con la reposición de las especialidades *ratione personae* se vuelve a la ley de 1958, mientras que con la de *ratione materiae* restablecida, regresamos a la de 1889.

En definitiva, y en cuanto al objeto del presente artículo, hay que hacer referencia a que el Derecho Administrativo sancionador como sector o espacio independiente del Derecho es una idea relativamente reciente, toda vez que hasta hace escaso tiempo esta rama del Derecho no tenía vida autónoma.

Desplegaba sus efectos apoyándose en la Jurisprudencia y Doctrina, así como en las instituciones desarrolladas por el Derecho Penal, trasladándose de esta manera la mayoría de las instituciones de este ámbito del Derecho al Derecho Administrativo. Asimismo, ni que decir tiene, la influencia en este Derecho Administrativo Sancionador de la Doctrina tanto a nivel nacional como internacional.

¹⁴ Análisis crítico de la regulación de la potestad sancionadora en las nuevas Leyes 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre. María Burzaco Samper. ICADE.

Las interpretaciones doctrinales en materia de Derecho Administrativo sancionador como rama autónoma empiezan a ser más profusas a raíz de la aprobación y publicación de la 30/1992, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. En desarrollo de dicha norma legal, se promulga el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora (R.D. 1398/1993). El objetivo de ambas normas es en definitiva “perfeccionar la actividad de la Administración, entre ellas la sancionadora, y para ello incluyó los aspectos que rigen su ejercicio”¹⁵.

Con la derogada LRJPAC se establecen los principios que presiden el procedimiento administrativo sancionador, así, principio de Legalidad y Tipicidad, principio de Irretroactividad, principio de Responsabilidad, principio de Proporcionalidad, principio de Prescripción de Infracciones y Sanciones, principio de Non bis in ídem y el principio de Antijuricidad.

Ello no ha sido óbice para que se haya completado la columna vertebral del Derecho Administrativo con la publicación de leyes, reales decretos y demás disposiciones de rango inferior, que regulan aspectos de carácter orgánico, tales como:

- Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.
- Así como otras reguladoras, no solo de aspectos de carácter orgánico, sino también procedimentales, en la que cabe citar la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

En fecha 2 de Octubre de 2015 ven la luz dos normas básicas sobre las que se van a estructurar el régimen de las Administraciones Públicas desde el 2 Octubre de 2016, éstas son las ya mencionadas 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, que conllevaron de forma expresa la derogación de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como de su Reglamento, el R.D. 1398/2013.

3. LA SISTEMÁTICA EN LA REGULACIÓN DEL RÉGIMEN SANCIONADOR.

El alumbramiento de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, tienen como objeto el dar respuesta, entre otras, a los apuntes y sugerencias realizadas por la CORA¹⁶, al surgimiento de “*la necesidad de dotar a nuestro sistema legal de un derecho administrativo sistemático, coherente y ordenado*”¹⁷.

¹⁵ Derecho administrativo sancionador. Principios de la potestad sancionadora. Prof. Dr. D. Francisco Puerta Seguido, Director; y D^a Irene Nuño Jiménez, Abogada.

¹⁶ Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. Informe realizado en el año 2013. Vid en dirección electrónica:

Este desafío, se traduce con dichas leyes en un error en cuanto al planteamiento en torno a dos núcleos, que como he venido describiendo, se mueven en torno a “la ordenación de las relaciones *ad extra* de las Administraciones con los ciudadanos y empresas, y la regulación *ad intra* del funcionamiento interno de cada Administración y de las relaciones entre ellas”¹⁸.

Un deslinde entre lo *ad intra* y *ad extra* que deja en tierra de nadie aquellas parcelas en las que ambos escenarios se entremezclan, como ocurre con la potestad sancionadora¹⁹.

Ello ha sido criticado, tanto en periodo de tramitación de ambas leyes, como posteriormente tras su publicación. La separación en dos cuerpos legales de instituciones jurídico-administrativas, como la que nos ocupa, en la que se entremezclan aspectos orgánicos, sustantivos y procedimentales, es desacertado y la deja desprovista de una “ordenación auténticamente institucional”²⁰.

4. COMENTARIO RELATIVO AL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY 40/2015.

Cabe traer a recuerdo respecto de la potestad sancionadora el principio básico y elemental de reserva de ley, pero no obstante, se debe convenir en indicar una serie de consideraciones:

a.- La doctrina constitucional se ha encargado de subrayar que la potestad sancionadora constituye un instrumento al servicio de la correspondiente competencia material o sustantiva. Esto salpica inevitablemente a la endiablada distribución competencial entre Estado y CCAA, lo cual determina, a la postre, la intervención de múltiples legisladores.²¹ Y ello, sin perjuicio de los límites -también apuntalados por la jurisprudencia constitucional- a los que se somete dicha actividad legislativa. Son fundamentalmente:

- El respeto a las garantías constitucionales del Derecho sancionador.
- La imposibilidad de que las disposiciones sancionadoras introduzcan diferencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido, respecto del régimen aplicable en otras partes del territorio nacional.

http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma_aapp/INFORME- LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF.

¹⁷ Afirmación que se reproduce en la en la Exposición de Motivos de la LRJSP, y que puede leerse, y se encuentra, en el Informe CORA (pág. 73).

¹⁸ Vid Exposición de Motivos LRJSP.

¹⁹ Análisis crítico de la regulación de la potestad sancionadora en las nuevas Leyes 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre. María Burzaco Samper. ICADE.

²⁰ CONSEJO DE ESTADO. Dictamen 275/2015 (III. Consideraciones generales, apartado A).

Critica también el “discutible criterio” de separar la regulación en dos normas, MARTÍN REBOLLO, LUIS, La nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, p. 3. Referencia Bibliografía Aranzadi [recurso electrónico] (en adelante, BIB) 2015/17846.

Por el contrario, hay quien considera que esta sistemática puede permitir que tanto la aplicación como el eventual desarrollo normativo de estas leyes propicie un cambio de perspectiva que “ofrezca oportunidades para una mayor salvaguarda de los derechos y libertades.

ROMERO GÓMEZ, FEDERICO, “Reflexiones sobre la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: hacia una nueva posición de los ciudadanos en el procedimiento”, Revista Aranzadi Doctrinal, núm. 11/2015, p. 3. BIB 2015/17292.

²¹ Por todas, FJ 8º de la STC 87/1985, de 16 de julio; recurso núm. 707/1983. Ponente: TOMÁS Y VALIENTE, FRANCISCO. BOE núm. 194, de 14 de agosto de 1985.

A todo ello, hay que adicionar el qué hacer de las Administraciones Locales. Súmese a lo dicho el papel reconocido a los Entes Locales²².

En la difícil y compleja situación del escenario creado, surgen reinterpretaciones de las más importantes y relevantes doctrina administrativa, como es el caso del Profesor Luciano Parejo Alfonso, que vienen propugnando de la potestad sancionadora, de la que se discute su entronque con el *ius puniendi* y se reivindica su carácter de potestad plenamente administrativa.

La sugestiva propuesta del Prof. Parejo Alfonso permitiría contar con un régimen jurídico general y común frente a la dispersión característica del régimen sancionador. Por más que los principios actúen como mínimo denominador común de éste último, lo cierto es que los límites establecidos en la jurisprudencia constitucional tienen virtualidad práctica escasa.

Cabe, cómo no, preguntarse ¿Cuántas leyes se llevan al TC porque su régimen sancionador comporte diferencias irrazonables o desproporcionadas con el régimen de otros lugares del territorio nacional?

La imprecisión misma de lo que es irrazonable o desproporcionado hace que el eventual control constitucional sea muy limitado dada la discrecionalidad de la que goza el legislador. Un mero estudio comparado de los regímenes sancionadores en relación con materias de competencia autonómica permite advertir llamativas diferencias no sólo en las tipificaciones de infracciones (conductas consideradas infracción grave en una ley autonómica pueden perfectamente ser tipificadas como leves en otra o, incluso, no estar tipificadas), sino también en la cuantía de las sanciones o en los plazos de prescripción.

El Prof. Luciano PAREJO proyecta la finalidad de dicho régimen común en tres aspectos:

1. Fijación de características y límites de la sanción.
2. Diferenciación clara de las sanciones respecto de otras medidas de protección de la legalidad.
3. Superación de las dificultades trabadas a la deficiente regulación de las facultades de investigación y obtención de pruebas²³.

b.- El artículo 25.3 LRJSP (principio de legalidad) establece que las disposiciones del correspondiente Capítulo III relativo a la potestad sancionadora, Título Preliminar (Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público) serán extensivas al ejercicio de la potestad disciplinaria, a *sensu contrario* del art. 127.3 Ley 30/92 (LRJPAC). Postura criticada por el Consejo de Estado en el Dictamen 275/2015, p. 39, razonándolo en la excepcionalidad que las relaciones de sujeción especial comportan en relación con la potestad disciplinaria²⁴.

Explicado lo anterior, es un acierto, tal y como lo pone de relieve el informe del Consejo General del Poder Judicial²⁵ que, la potestad sancionadora y la disciplinaria han de participar de

²² Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Título XI.

²³ Parejo Alfonso, Luciano, "Algunas reflexiones sobre la necesidad de la depuración del status de la sanción administrativa", Revista General de Derecho Administrativo, núm. 36, 2014, pp. 1-26.

²⁴ SSTs de 23 de octubre de 2001 y 26 de abril de 2004.

²⁵ Informe del CGPJ, p. 65.

las mismas reglas y principios, siendo la diferencia entre ellos no tanto cualitativa como cuantitativa.

No obstante, aparecen voces discordantes, así, ²⁶“la discutible categoría de relación de sujeción especial no puede servir para amparar recortes de garantías y derechos que, no lo olvidemos, tienen engarce constitucional”. Así viene a reconocerse por el FJ 1º de la STC núm. 234/1991: “De una parte, en efecto, las llamadas relaciones de sujeción especial no son entre nosotros un ámbito en el que los sujetos queden despojados de sus derechos fundamentales o en el que la Administración pueda dictar normas sin habilitación legal previa. Estas relaciones no se dan al margen del Derecho, sino dentro de él y por lo tanto también dentro de ellas tienen vigencia los derechos fundamentales y tampoco respecto de ellas goza la Administración de un poder normativo carente de habilitación legal, aunque ésta pueda otorgarse en términos que no serían aceptables sin el supuesto de esa especial relación”.

Plasma esta idea con mayor elocuencia, el FJ 2º de la ²⁷STSJ del País Vasco núm. 189/2001, en la que, “También, pese la exclusión expresa de la aplicación del Título IX de la Ley 30/92, de 26 de noviembre al régimen disciplinario de los funcionarios de las Administraciones Públicas, no cabe concluir rígidamente su inaplicación. Esta interpretación no es sostenible en modo alguno pues la potestad disciplinaria como toda potestad administrativa y más si es de naturaleza sancionadora queda sujeta al principio de legalidad por exigencias del artículo 103 de la Constitución Española y del artículo 3.1 de la Ley 30/92, por ello, es circunstancial al Principio de Legalidad que el ejercicio de una potestad sancionadora venga atribuido por ley o reglamento a un órgano determinado, atribución que ha de ser expresa y esta exigencia es extensible a la potestad disciplinaria. No es sostenible pretender que por la nominal inaplicación del Título IX de esta ley no es operativo el principio de presunción de inocencia, o el de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables, el de tipicidad, el de proporcionalidad o el principio de responsabilidad, principios de la Potestad Sancionadora derivados todos ellos directamente de nuestra Carta Magna.

Otro tanto cabe concluir respecto los Principios del Procedimiento Sancionador contenidos en el capítulo II del mencionado Título IX pues tampoco es predicable que en el principio de Presunción de Inocencia o la Garantía de Procedimiento sea inaplicable al ámbito de la potestad disciplinaria.

No hay que olvidar que son directamente aplicables *ex* Constitución Española de 1978 por lo que hay que interpretar a su luz la exclusión de la aplicación del Título IX al ámbito de la potestad disciplinaria. Si a ello añadimos que a la hora de crear un órgano administrativo, debe procederse a su delimitación de funciones y competencias tal y como exige el artículo 11 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, hay que concluir que la interpretación más razonable es “la exigencia de la determinación de un modo inequívoco del órgano competente para el ejercicio de la potestad disciplinaria”.

En resumen, se mantiene la remisión a su legislación específica y, por tanto, con exclusión del ámbito de aplicación de la LRJSP, respecto de quienes estén vinculados a la Administración por relaciones reguladas por la legislación de contratos del sector público, a los

²⁶ Análisis crítico de la regulación de la potestad sancionadora en las nuevas Leyes 39/2015 y 40/2015. María Burzaco Samper.

²⁷ STC núm. 234/1991, de 10 de diciembre de 1991; recurso núm. 1473/1989, siendo Ponente D. Francisco Rubio Llorente, publicada en el BOE núm. 3, de 3 de enero de 1992.

que se suman -esta vez como novedad- los vinculados por la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas.

5. IDENTIDAD DE PRINCIPIOS PUNITIVOS EN EL DERECHO PENAL Y EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

Tal y como se ha venido comentando, la Constitución regula el principio de legalidad en materia sancionadora y las garantías de defensa del procedimiento sancionador, tratando de forma relacional las materias penales y administrativas, manifestando que se sujetan a principios de la misma identidad en el ámbito penal y en el ámbito sancionador administrativo.

Apuntes dados por la doctrina y la jurisprudencia -SSTS de 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980, STC 18/1981, entre otras- aludiendo que:

“Los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho Administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado”.

En el *ius puniendi* del Estado participa la potestad sancionadora de la Administración además del Derecho Penal, todo ello unido al conjunto de garantías y valores constitucionales aplicables, obliga a que se expandan tales garantías del Derecho Penal al Derecho Administrativo sancionador, preservando las diferencias naturales de uno y otro procedimiento.

La equivalencia entre los dos ámbitos ha hecho que el Derecho Administrativo sancionador se vaya desarrollando y perfeccionando con rapidez, a ello ha contribuido la notable influencia que han ejercido la doctrina científica y judicial penal en la configuración del significado y efectos de los principios básicos del *ius puniendi* del Estado y de las Administraciones públicas, en particular de los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad, presunción de inocencia, etc.

Sin embargo, la asimilación del Derecho Administrativo sancionador al Derecho Penal es relativa. Lo cual debe ser así, ya que el objetivo y la razón es la de sancionar todos aquellos ilícitos del ámbito administrativo que los Tribunales penales no podrían perseguir con la eficiencia que se requiere y así asegurar la aplicación de las leyes, preservar los intereses públicos y mantener el Estado de Derecho. Pero a pesar de los numerosos avances y beneficios conseguidos, no se debe olvidar que aun el Derecho Administrativo sancionador tiene bastantes cuestiones abiertas, existiendo una legislación muy heterogénea y una jurisprudencia contradictoria, lo que genera inseguridad jurídica. Por ello, se debe conseguir un equilibrio entre una eficaz acción punitiva del Estado y las garantías de los ciudadanos. Esta unificación se venía produciendo por vía jurisprudencial hasta que en 1992 se aprobó la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -dedicaba el Capítulo I del Título IX a esta materia, bajo el título “Principios de la potestad sancionadora”. Esta regulación normativa intentaba subsanar el principal problema que radica en la extensa pluralidad de normas jurídicas administrativas que se encuentran en numerosos textos legales y reglamentarios, por este motivo se podía hablar de un sistema fragmentado y disperso del Derecho Administrativo Sancionador.

Pero en realidad y con acierto, la LRJPAC recogió las indicaciones de la jurisprudencia, contribuyendo a consolidarla en beneficio de la seguridad jurídica. Con este mismo objetivo se aprobó la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, entre otras, por la necesidad de conceder a nuestro sistema legal un Derecho Administrativo “sistemático, coherente y ordenado”.

En estas disposiciones normativas es donde se vienen a encontrar y a codificar los Principios de la potestad sancionadora, en concreto en la LRJSP, Capítulo III²⁸. El ejercicio de dicha potestad sancionadora viene a estar delimitado por una serie de principios, los cuales se desarrollan y comentan en el artículo “Procedimiento Sancionador II. El alumbramiento de los principios básicos y sus garantías”.

6. BIBLIOGRAFÍA.

- BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J. M. “Las garantías constitucionales del procedimiento administrativo sancionador”. *Cuadernos de Derecho Judicial* año 1993. Consejo General del Poder Judicial.
- CANO CAMPOS, T., “La potestad sancionadora de la administración: una regulación fragmentaria, incompleta y perniciosa”, *Documentación Administrativa DA*, núm. 2, Enero-Diciembre 2015, ISSN: 1989-8983.
- CHAVES GARCÍA, JOSÉ RAMÓN. “Novedosos criterios jurisprudenciales sobre la potestad sancionadora”. *19 de abril de 2017. De la justicia.com*.
- FRÍAS LÓPEZ, A. “La potestad sancionadora de la Comunidad de Madrid”, en la obra colectiva coordinada por ALVAREZ CONDE, E. “El Derecho Público de la Comunidad de Madrid, Comentarios al XX aniversario del Estatuto de Autonomía”. *Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A y Servicio de Publicaciones URJC. 2003*.
- GARBERÍ LLOBREGAT, J., “El procedimiento Administrativo Sancionador”, *Tirant Lo Blanch, Valencia, 1998*.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ, T.R. “Curso de Derecho Administrativo”. Vol. I y II, *1 Civitas. Cuarta edición, 1993*.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. “Sanciones administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable”. *Segunda Edición. Ed. Comares. 2004*.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. Y GONZÁLEZ NAVARRO, F. “Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)”. *Ed. Civitas, Tercera edición 2004, volumen II*.
- LOZANO CUTANDA, B., “El principio de oficialidad de la acción sancionadora administrativa y las condiciones necesarias para garantizar su efectividad”. *Revista de Administración Pública nº 161, mayo-agosto 2003*.

²⁸ En este Capítulo se enumeran los principios de la potestad sancionatoria que se disocian de los principios del procedimiento sancionador, contemplados ahora en la Ley 39/2015.

- NIETO, ALEJANDRO. “Derecho Administrativo Sancionador”. *Tercera edición ampliada. Ed. Tecnos.*
- PEMÁN GAVÍN, “La regulación de la potestad sancionadora de la Administración”, *Revista de Administración Pública nº 132, septiembre diciembre 1993, pág. 386 y ss.*
- PUERTA SEGUIDO, F. Director; y NUÑO JIMÉNEZ, I. “Derecho administrativo sancionador. Principios de la potestad sancionadora.” *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha, ISSN-e 2386-8104, Nº. 5, 2016.*
- SÁNCHEZ BLANCO, A., “Los derechos ciudadanos en la Ley de Administraciones Públicas”, *Revista de Administración Pública, nº 132, septiembre-diciembre 1993.*
- SANCHEZ MORÓN, M., “Derecho Administrativo, Parte General”, *Tecnos, Madrid, 2015.*
- SUAY RINCÓN, J. “La discutible vigencia de los principios de imparcialidad y de contradicción en el procedimiento administrativo sancionador”. *Revista de Administración Pública, nº 123, septiembre-diciembre 1990.*
- VV.AA. “Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo”. *Colección Monografías Aranzadi, segunda edición 2000.*
- VV.AA. “Comentarios a la Constitución. Tercera Edición Ampliada”. *Edición preparada por Garrido Falla, F. Editorial Civitas. 2001.*

LISTADO DE ACRÓNIMOS.

Art.	Artículo.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CE	Constitución Española.
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial.
Cit.	Citado.
CORA	Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.
FJ	Fundamento Jurídico.
LBRL	Ley de Bases de Régimen Local.
LGT	Ley General Tributaria.
LJCA	Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
LOTIC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
	LPACAP Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, Ley 39/2015.

LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, Ley 40/2015.
	LRJPAC Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Publicas y del Procedimiento Común, Ley 30/1992.
Pág.	Página.
RAE	Real Academia Española.
	RPPS Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora (R.D. 1398/1993, de 4 de agosto).
SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional.
SSTS	Sentencias del Tribunal Constitucional.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
TC	Tribunal Constitucional.