

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR. TRAMITACIÓN.

Jorge ALEMÁN RODRÍGUEZ.

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

SUMARIO:

- Palabra clave.
- Introducción.
- 1. Iniciación del procedimiento sancionador.
- 2. Novedades en su Tramitación.
 - 2.1. Prueba.
 - 2.2. Tramitación simplificada.
- 3. Terminación del procedimiento.
 - 3.1. Archivo de actuaciones.
 - 3.2. La Resolución sancionadora.
 - 3.3. Reconocimiento de responsabilidad y reducción de la sanción.
 - 3.4. Caducidad.
- 4. El mecanismo de clemencia.
- 5. La Suspensión cautelar.
- 6. Breves novedades jurisprudenciales sobre el ejercicio de la potestad sancionadora.
- 7. Conclusiones.
- Bibliografía.
- Acrónimos.

PALABRA CLAVE.

Procedimiento sancionador. Iniciación. Acuerdo de iniciación. Prueba. Tramitación simplificada. Terminación. Archivo de actuaciones. Resolución. Reconocimiento de responsabilidad. Reducción de la sanción. Caducidad. La Clemencia. Suspensión cautelar.

INTRODUCCIÓN.

Con la desafortunada separación en dos leyes de los principios sancionadores, por un lado, y el procedimiento administrativo sancionador, por otro, con total olvido que este último constituye el cauce en el que se materializan garantías esenciales y determinados principios sustantivos trabados al procedimiento. A ello debe unirse el cambio de concepción del propio cauce formal: como se encargó de poner de relieve el Consejo de Estado, el procedimiento sancionador pasa de ser un procedimiento especial, a convertirse en una especialidad del procedimiento común.

En la Exposición de Motivos de la LPACAP, este planteamiento, junto con la simplificación de los procedimientos administrativos, se manifiesta que contribuye a **“aumentar la seguridad jurídica”**. Cuando menos, resulta que sorprendente:

1.- Porque un mero repaso por el articulado de la ley es suficientemente ilustrativo del continuo trabazón que implica la regulación del procedimiento.

2.- Porque los cambios en el procedimiento son escasos y es difícilmente argumentable que la mera conversión en especialidad procedimental se dirija a reforzar la seguridad jurídica.

En palabras del Consejo de Estado¹, aplicable a esta materia,

“se dificulta la comprensión general de la Ley características del procedimiento -su grado de complejidad- como a las de la sanción que sea posible imponer en él -su naturaleza y magnitud- pueden equipararse a un proceso penal, a los efectos de entender que el sometido a un procedimiento sancionador de tales características se encuentra en una situación de sujeción al procedimiento tan gravosa como la de quien se halla sometido a un proceso penal y se oscurece el conocimiento completo y unitario del régimen jurídico”.

1. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.

A la nueva norma legal se ha incorporado cuestiones y aspectos antes recogidas en el RPPS, el cual ahora derogado, antes tenía aplicación de carácter supletorio, produciéndose una ampliación de lo básico.

Con la iniciación del procedimiento, por ejemplo, se producirá *“siempre de oficio por acuerdo del órgano competente”* (art. 63.1 de la LPACAP). Hay que recordar en este punto que la LPACAP dedica atención a la concreción de las distintas modalidades que sirven de impulso a dicha incoación: por propia iniciativa (art. 59 de la LPACAP), como consecuencia de orden superior (art. 60), por petición razonada de otros órganos administrativos (art. 61), y por denuncia (art. 62); esta pormenorización no se hallaba en la Ley 30/1992, pero sí en el artículo 11 del abrogado RPPS.

Visto lo anterior, resulta oportuno hacer dos apuntes relevantes:

¹ Consejo de Estado, Dictamen 275/2015, p. 33.

1.- A diferencia del artículo 11.2, segundo párrafo RPPS, ya no se establece la obligación de comunicar al denunciante la iniciación o no del procedimiento caso de que la denuncia se acompañara de una solicitud de iniciación.

2.- De acuerdo con el artículo 62.5 de la LPACAP, la presentación de la denuncia no confiere por sí sola la condición de interesado. En dicho sentido y conforme a lo ya apuntado reiteradamente en la jurisprudencia contencioso-administrativa, que obliga a un análisis casuístico para reconocer o no la legitimación activa de los denunciantes².

2. NOVEDADES EN SU TRAMITACIÓN.

Las novedades sobre la tramitación son escasas, no obstante, sí hay aspectos que requiere recordarse dada su trascendental importancia.

² El TS parte de la consideración de que “el **interés legítimo** (...) como el que tienen aquellas personas que por razón de la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal, o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, **son titulares de un interés propio**, distinto del de cualquier ciudadano, de que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento cuando con motivo de la persecución de fines de interés general, inciden en el ámbito de tal interés propio, aun cuando la actuación de que se trate no les ocasione en concreto un beneficio o un servicio inmediato”. También se reconoce que “si bien no reconoce la legitimación fundada en el mero interés por la legalidad, o en motivos extrajurídicos, susceptibles de satisfacer apetencias, deseos o gustos personales, alejados del interés auténticamente legitimador objeto de protección legal (...), sí ha ido reconociendo como incluibles en el concepto de interés legitimador beneficios tales como los morales, los de vecindad, los competitivos o profesionales; y, asimismo, además de los personales o individuales, los colectivos y los difusos. Y recordar, en fin, que en relación a estos últimos se acepta como posible la modalidad del ejercicio individual y no sólo colectivo, justificada por el hecho de que el ciudadano que ejercita la defensa de un interés difuso está en ocasiones defendiendo su propio círculo vital afectado, al proyectarse aquel interés sobre su esfera personal. (...)” (FJ 4º de la STS de 9 de junio de 2000). Desde estas premisas, y en relación con el ámbito sancionador, el FJ 4.º de la STS de 26 de junio de 2007 señala: “De este recordatorio podemos extraer como conclusiones que, dentro del carácter casuístico que posee la legitimación, en todo **caso es preciso acreditar el interés real de los recurrentes** en el proceso de que se trate, interés real que se debe plasmar en la obtención de alguna concreta y perceptible ventaja jurídica en la esfera de derechos e intereses de quien pretende recurrir en caso de ver satisfechas las pretensiones que se deducen ante un tribunal de esta jurisdicción. Y en materia sancionadora, dicha ventaja ha de suponer algo más que la mera declaración de una infracción o imposición de una sanción, que por sí mismas no implican ventaja alguna en beneficio del recurrente. Esta jurisprudencia ha llevado a esta Sala a denegar la legitimación en numerosos supuestos de actores que reclamaban alguna sanción ante el Consejo General del Poder Judicial (...), en materia de disciplina de entidades bancarias (Sentencia de 24 de enero de 2007 -RC 1.408/2004-) o en materia de contabilidad (Sentencia de 11 de abril de 2006 -RC 3.543/2003-), entre otras”. Por orden de cita: STS (Sala 3ª, Sección 3ª) de 9 de junio de 2000; recurso núm. 533/1994. Ponente: MENÉNDEZ PÉREZ, SEGUNDO. EDJ 2000/11182. STS (Sala 3ª, Sección 3ª) de 26 de junio de 2007; recurso núm. 9763/2004. Ponente: ESPÍN TEMPLADO, EDUARDO. ROJ: STS 5173/2007. Sobre estas cuestiones, la distinción entre el denunciante simple y el denunciante cualificado y la pertinencia de reconsiderar la legitimación activa tal y como se ha entendido en la jurisprudencia, véase el interesante trabajo de FERNANDO PABLO, Marcos M., “La legitimación de terceros en el procedimiento administrativo sancionador. Un intento de reconstrucción en equidad”, en AAVV (dir. SORIANO GARCÍA, JOSÉ EUGENIO; coord. ESTEPA MONTERO, MANUEL), Por el Derecho y la libertad...op. cit., pp.1539-1555.

2.1. Prueba.

El art. 77.1 de la LPACAP, determina, en cuanto que los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento pueden acreditarse empleando cualquier medio de prueba admisible en Derecho “*cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil*”.

Se mantiene la regla antes contenida en el derogado artículo 137 Ley 30/1992, bajo la rúbrica “presunción de inocencia”, aunque formulada de otro modo: “*los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario*”. Presunción *iuris tantum* de certeza en el mismo sentido que el establecido en el artículo 319.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) y que, por lo demás, debe acrisolarse a la luz de los requisitos exigidos jurisprudencialmente³.

Quizás con ello, se ha perdido una oportunidad de regular este aspecto con la profundidad que merece. El Profesor Parejo Alfonso, lo ha puesto de relieve: “*(...) el tratamiento de las actas levantadas por los servidores de las Administraciones precisa mejoras, particularmente por lo que se refiere a la pertinente graduación de la presunción de veracidad en función, de un lado, de las características (tecnicidad, complejidad, etc...) de la materia de que se trate y, de otro lado, del estatuto del agente actuante, exigiendo en todo caso el estatuto de funcionario y, cuando proceda, de funcionario especializado (con conocimientos adecuados, lo que remite a su formación)*”.

³ Dichos requisitos se subrayan en el informe del CGPJ (pp. 63 y 64) remitiéndose a los señalados en STS de 29 de abril de 2009 (recurso de casación 1578/2007. Ponente: MARTÍNEZ-VARES GARCÍA, SANTIAGO. ROJ: STS 2594/2009):

- a) que el funcionario público actuante tenga la condición de autoridad.
- b) que se trate de hechos directa y personalmente constatados por el funcionario, no siendo válidas sus apreciaciones subjetivas o las meras valoraciones de conciencia.
- c) que se observen los requisitos legales de formalización pertinentes, y la posterior ratificación por el mismo agente que lo formuló y presenció personalmente los hechos.

Aunque no es el lugar para un estudio exhaustivo de esta cuestión, no podemos eludir que la jurisprudencia contencioso-administrativa ha relativizado esta previsión legal, hasta el punto de poner en entredicho que estemos ante una presunción *iuris tantum*. En este sentido, por ejemplo, la STSJ Madrid de 6 de octubre de 2011 que considera aquella incompatible con el principio de presunción de inocencia “por mucho que admita prueba en contrario, pues de aceptarlo supondría tanto como consagrar una prueba tasada en el campo sancionador, prueba por la que el órgano administrativo y el judicial que revise la resolución sancionadora, en su caso, estarían impropriamente constreñidos a aceptar la versión del denunciante en todos los supuestos en que el inculpado no articulara alegaciones o pruebas en contrario. Desde esta perspectiva, tratamos de documentos que tienen valor superior a la mera denuncia que permite incoar el procedimiento administrativo sancionador (...) pero que no gozan de mayor relevancia que los demás medios probatorios -se les atribuya o no «presunción de veracidad»-, pues unos y otros están sometidos al escrutinio crítico de quien tiene que decidir sobre la imposición de la sanción administrativa”. FJ 5º de la STSJ Madrid (Sala de lo contencioso-administrativo; Sección 2ª) núm. 1473/2011, de 6 de octubre de 2011; recurso núm. 568/2010. Ponente: LÓPEZ DE HONTANAR SÁNCHEZ, Juan Francisco. EDJ 2011/272664.

2.2. Tramitación simplificada.

El art. 96.5 de la LPACAP regula la tramitación simplificada del procedimiento sancionador que, en lo sustancial, coincide por repetición con los artículos 23 y 24 del RPPS, con alguna diferencia:

1.- Se mantiene el supuesto, esto es: se prevé para aquellos casos en que el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve. No cabe aquí la oposición expresa a este tipo de tramitación que contempla, con carácter general, el artículo 96.2 de la LPACAP.

2.- En cuanto a la duración, y frente al periodo temporal del mes desde la iniciación que se establecía en el artículo 24.4 del RPPS, el actual artículo 96.6 de la LPACAP señala que los procedimientos administrativos tramitados de este modo deben ser **resueltos en treinta días a contar desde el día siguiente a la notificación al interesado del acuerdo de tramitación simplificada**. Atendiendo a las reglas de cómputo de plazos (art. 30 de la LPACAP), cabe concluir que el plazo en la actual normativa es algo mayor; no olvidemos, además, el reconocimiento de los **sábados como días inhábiles** (art. 30.2 de la LPACAP).

3. TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.

3.1. Archivo de actuaciones.

Hay que destacar la más completa previsión del artículo 89.1 de la LPACAP que recoge las circunstancias que dan lugar al archivo de actuaciones, con la consiguiente finalización del procedimiento, y sin necesidad de formular propuesta de resolución. Tales circunstancias son:

- a.- Inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción.
- b.- Cuando lo 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.

3.2. La Resolución sancionadora.

Visto el artículo 90.2 de la LPACAP completa la previsión del derogado anterior artículo 20.3 del RPPS: se mantiene la imposibilidad de aceptar *“hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica”*. Por el contrario, cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción o la sanción revisten mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, habrá de notificarse al inculpado para que alegue cuanto considere conveniente en el plazo de quince días. Se acoge

así la recomendación del Consejo de Estado sobre la conveniencia de atender al supuesto no sólo de mayor gravedad de la infracción, sino también de la sanción⁴.

En cuanto a la ejecutoriedad de la resolución sancionadora de la que derive una sanción pecuniaria o multa, el artículo 98.2 de la LPACAP establece la preferencia en el empleo de medios electrónicos, salvo que se justifique la imposibilidad de hacerlo, y cita los siguientes:

- a.- Tarjeta de crédito o débito (que curiosamente no se recogió en el anteproyecto).
- b.- Transferencia bancaria.
- c.- Domiciliación bancaria, y
- d.- Cualesquiera otros que autorice el órgano competente en materia de Hacienda Pública.

3.3. Reconocimiento de responsabilidad y reducción de la sanción.

Cabe recordar la generalizada práctica consistente en la reducción de las sanciones cuando éstas se cumplen voluntariamente por el inculpado en cualquier momento anterior a la terminación del procedimiento. El abrogado RPPS preveía en su artículo 8.2 la posibilidad de que las disposiciones legales que fueran de aplicación contemplaran mecanismos de este tipo. Ahora el artículo 85 de la LPACAP ahonda en esta línea estableciendo:

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

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

La diferencia con el régimen anterior es evidente: de una parte se emplea ya la fórmula imperativa -el órgano competente “aplicará reducciones...”, se dice-; por otro lado, se concreta un porcentaje de reducción que, además, puede incrementarse reglamentariamente (sin que se determine porcentaje máximo de reducción; en este punto es evidente que la discrecionalidad del legislador habrá de moverse con proporcionalidad en evitación de efectos indeseados). El informe del CGPJ, al analizar el precepto relativo a la terminación convencional del procedimiento administrativo, señalaba la conveniencia de, “establecer con claridad si esta forma de terminación (...) cabe en el procedimiento sancionador en todo caso, así como su

⁴ Consejo de Estado, Dictamen 275/2015, p. 47.

alcance (...) Y debería establecerse también si esta forma convencional de finalización tiene carácter general o si solo se concibe para procedimientos sancionadores especiales (...)”.

Parece que el legislador ha dado respuesta con la reclamada claridad a esta cuestión, previendo únicamente la posibilidad de acuerdo en la determinación de la indemnización de daños y perjuicios a que, en su caso, hubiere lugar (art. 90.4 de la LPACAP) y que, recalcó, no tiene naturaleza sancionadora (la terminación convencional de procedimientos sancionadores se admite en ciertos ámbitos sectoriales, p.e. en el artículo 52 de la Ley 15/2007, de 3 de julio de Defensa de la Competencia).

El sensato proceso de toma de decisión suele conducir al pago voluntario, desistiendo o renunciando a entablar acciones de recurso. Obviamente la ley sólo incluye la vía administrativa porque cualquier conato de extenderlo a la vía jurisdiccional habría supuesto una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. Para la ley esto no es un reconocimiento “voluntario” de responsabilidad; claro que quizás se acerque más a un reconocimiento “no voluntario” de la responsabilidad, o cuanto menos, a un reconocimiento inducido de responsabilidad... (todo ello preordenado a la obtención o logro, en definitiva, de beneficios propios.

3.4. Caducidad.

Con el transcurso del plazo máximo para dictar y notificar resolución sin que haya recaído ésta, tiene como consecuencia la caducidad del procedimiento. Conocida es la controversia sobre el juego caducidad-prescripción, resuelta finalmente mediante STS que fijó la doctrina legal al respecto⁵ y respecto de la cual todavía podemos encontrar voces críticas⁶.

Por otro lado, el artículo 95.3 de la LPACAP incorpora un segundo párrafo con el siguiente tenor:

“En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado”.

⁵ Algunas resoluciones judiciales interpretaron que la caducidad del expediente sancionador y el consiguiente archivo de actuaciones determinaba, a su vez, la imposibilidad de abrir un nuevo procedimiento contra el mismo sujeto y con base en los mismos hechos, de manera que la caducidad conllevaba implícitamente la prescripción de acciones, siquiera de facto. Sin embargo esta interpretación chocaba de plano con el artículo 92.3 Ley 30/1992 y fue rechazada por el TS que, fijando doctrina legal, entendió plenamente aplicable dicho precepto al ejercicio de la potestad administrativa sancionadora. STS (Sala 3ª, Sección 5ª) de 12 de junio de 2003; recurso núm. 18/2002. Ponente: SANZ BAYÓN, JUAN MANUEL. EDJ 2003/50996. El artículo 95.3 LPACAP reproduce el anterior 92.3 Ley 30/1992: “La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción”.

⁶ Así, SORIANO, quien propugna que la caducidad del procedimiento determine la prescripción de acciones y reprocha el “eterno ritornello” a que puede darse pie. SORIANO GARCÍA, JOSÉ EUGENIO, “Administrado y Administración, Administración y Administrado. Un abecedario incompleto de reformas administrativas para convertirle en ciudadano”, Revista Vasca de Administración Pública, núm. especial 99-100, mayo-diciembre 2014, pp. 2768-2769.

Se trata, de prever y conciliar elementos de economía procedimental (incorporación de actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haber caducado el procedimiento), con la cumplimentación de aquellos trámites que están directamente relacionados con los derechos de defensa: alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado⁷. Muestra de ello es el distinto alcance que la jurisprudencia atribuye a la omisión del trámite de audiencia en los procedimientos sancionadores, de lo que ocurre en procedimientos de otros ámbitos.

4. EL MECANISMO DE CLEMENCIA.

El artículo 62.4 de la LPACAP incluye una llamativa novedad que está inspirada en los conocidos como mecanismos de clemencia (*leniency programs*) ya contemplados en el ordenamiento penal y en algunas leyes sectoriales⁸. Nos encontramos en la esfera de infracciones que provoquen un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas⁹, siendo sus componentes los siguientes:

- 1.- Debe haber varios infractores, siendo el denunciante uno de ellos.
- 2.- La exención de la sanción (pago de la multa o sanción no pecuniaria que pudiera corresponder) es obligatoria, siempre y cuando: el denunciante participante en la infracción sea el primero en aportar elementos de prueba.
 - a) que permitan iniciar el procedimiento, y

⁷ Buen ejemplo de ello lo encontramos en el FJ 3º de la STC (Sala 2ª) núm. 145/2011, de 26 de septiembre de 2011 [recurso núm. 1101/2010. Ponente: HERNANDO SANTIAGO, FRANCISCO JOSÉ. BOE núm. 258, de 26 de octubre de 2011]: "...constituye reiterada doctrina de este Tribunal, desde la STC 18/1981, de 8 de junio, que las garantías procesales establecidas en el artículo 24.2 CE son aplicables también a los procedimientos administrativos sancionadores, en cuanto que son manifestación de la potestad punitiva del Estado, con las matizaciones que resulten de su propia naturaleza (...), incluyendo en esas garantías el derecho a la defensa, que proscribiera cualquier indefensión. En particular, el ejercicio del derecho de defensa en el seno de un procedimiento administrativo sancionador presupone, ante todo, que el implicado sea emplazado, tomando conocimiento de la incoación del procedimiento, pues sólo así podrá disfrutar de una efectiva posibilidad de defensa frente a la infracción que se le imputa. Pero más allá del elemental deber de la Administración de comunicar al afectado la incoación del expediente sancionador, es preciso que éste tenga oportunidad de alegar en el curso del mismo lo que a su derecho convenga, así como de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes".

⁸ Los arts. 305.6 y 307.5 del Código Penal, prevén la posibilidad de que los jueces y tribunales impongan la pena inferior en uno o dos grados a quienes ayuden eficazmente a obtener pruebas decisivas para la identificación o captura de responsables en delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social, para el completo esclarecimiento de los hechos delictivos o para la averiguación del patrimonio del obligado tributario o de otros responsables del delito. Reglas parecidas se prevén, incluso, en otro tipo de delitos (p.ej. art. 579 bis CP para delitos de terrorismo). Por su parte, los mecanismos de clemencia más conocidos son, posiblemente los previstos en los arts. 65 y 66 LDC. Su importancia es tal que la propia Web de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia tienen una entrada específica al llamado "Programa de clemencia": [https:// www.cnmec.es/es-es/competencia/programadeclemencia.aspx](https://www.cnmec.es/es-es/competencia/programadeclemencia.aspx)

⁹ Así se deriva de la remisión implícita en el mencionado artículo 62.4 LRJSP: "Cuando el denunciante haya participado en la comisión de una infracción de esta naturaleza...", siendo que el apartado 3 anterior del artículo 62 LRJSP versa sobre las denuncias que invocan un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas.

b) o comprobar la infracción siempre y cuando en el momento de aportarse dichas pruebas no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma. Y correlativamente se repare el perjuicio.

3.- Caso de no cumplirse los requisitos anteriores, el órgano sancionador deberá reducir la sanción (pecuniaria o no pecuniaria) cuando el denunciante ofrezca elementos de prueba que aporten valor añadido significativo respecto de aquellos con los que cuenta la Administración. Es obvio, que la evidente indeterminación de este concepto obliga a estar a su apreciación caso por caso.

4.- Tanto en el supuesto de exención como en el de reducción de las sanciones es imprescindible que el denunciante:

- a) cese en la comisión de la infracción, y
- b) no haya destruido elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia.

Suele afirmarse que este tipo de mecanismos surgen por la complejidad que entraña recabar pruebas e investigar determinadas infracciones; ejemplos de ellos es el caso de infracciones (ya sean penales o administrativas) contra la Hacienda Pública. Y, sin perjuicio del éxito reconocido, no está libre de problemas. El propio Consejo de Estado, sin negar su utilidad en determinados ámbitos, puso en duda la conveniencia de incluir esta regla en la regulación del procedimiento administrativo común ya que, amén de la posibilidad de entrar en colisión con lo dispuesto en la legislación sectorial, *“impedía atender a las peculiaridades que por razón de la materia puedan existir en cada caso”*, aconsejando consecuentemente que su regulación quedara en sede sectorial¹⁰.

La clemencia debe ceñirse al escenario descrito, esto es, sólo en relación con denunciante participantes en una infracción y únicamente respecto de la consecuencia sancionadora (exención o reducción de la sanción, según las circunstancias concurrentes), no siendo en modo alguno un mecanismo o derecho de defensa.

5. LA SUSPENSIÓN CAUTELAR.

Se produce la ejecutividad de las sanciones administrativas cuando no quepa contra las mismas ningún recurso ordinario en vía administrativa (es decir, cuando sean firmes), regla que mantiene la nueva ley (art. 90.3 de la LPACAP). No obstante, se añade la posibilidad de suspensión cautelar si el interesado manifiesta su intención de recurrir en vía contencioso-administrativa, acogiendo lo que ya venía siendo declarado en la Jurisprudencia Constitucional y Contencioso-administrativa. De acuerdo con el mencionado 90.3 de la LPACAP, esta medida de suspensión finalizará cuando:

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

2.- Habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo:

¹⁰ Consejo de Estado, Dictamen 275/2015, p. 45.

a) No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada.

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

La redacción transcrita finalmente no acogió la recomendación del informe del CGPJ que, desde una perspectiva netamente garantista, instaba a que la resolución recogiera una indicación en la notificación al interesado sobre la posibilidad de solicitar la suspensión de la ejecución del acto y el efecto de tal solicitud en la ejecutoriedad del mismo¹¹.

6.- BREVES NOVEDADES JURISPRUDENCIALES SOBRE EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA.

La potestad sancionadora, como se ha podido ir deduciendo a lo largo de la exposición de estos artículos, resulta del todo,¹² “las caras más amargas del poder público para quien lo sufre y cara amable para quien denuncia, es el buque insignia de los litigios contencioso-administrativos, tanto por la riqueza de institutos en juego (principios, garantías, audiencias, pruebas, etc.) como por la universalidad de afectados y por ser la técnica más efectiva para conseguir el interés público”.

Como resultante de ser una legislación “novedosa”, y dado el carácter básico de la misma, se plantean entre otras, una serie de cuestiones, que resumidamente puede describirse así:

a.- La supervivencia o compatibilidad de la legislación autonómica, toda vez que si la legislación básica opera desplazando los preceptos autonómicos preexistentes contrarios, no siempre está clara la contradicción.

b.- La cuestión de la vigencia de algunos procedimientos y principios. Téngase en cuenta la Disposición Final Quinta de la Ley 39/2015 (que aplaza la vigencia por un año solamente de los “procedimientos normativos”, pero no de los “procedimientos sancionadores”) y la Disposición Final Decimoséptima de la Ley 40/2015 -que aplaza la vigencia por un año de “las normas estatales o autonómicas que sean incompatibles con lo previsto en esta Ley”, o sea de las normas incompatibles con los “Principios”-.

c.- La irrupción de preceptos de nuevo cuño, traen consigo dificultades de aplicación retroactiva a los ya existentes procedimientos sancionadores, *ora* bien, los que estén en vía de recurso.

De ello va a resultar sustancial y trascendente los criterios que vaya adoptando y fijando la Jurisprudencia, así, y de forma somera:

1.- Sobre el transcurso del plazo de prescripción de la sanción cuando está pendiente el recurso de alzada.

¹¹ Informe CGPJ, p. 92.

¹² Novedosos criterios jurisprudenciales sobre la potestad sancionadora. 19 de abril de 2017. De la justicia.com.- José Ramón Chaves García. Magistrado de lo Contencioso-Administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

La sentencia¹³ comienza a aplicar la nueva Ley 40/2015 en favor del sancionado e invalida la sanción por haber prescrito:

“Del análisis del expediente administrativo se constata que la parte actora interpuso en fecha 21 de mayo de 2014 un recurso de alzada contra la resolución sancionadora de la Xefatura Territorial de Ourense. La Administración demandada disponía de un plazo de tres meses para resolverlo, que finalizó el 21 de agosto de 2014. Pues bien, entre dicha fecha y la notificación de la resolución expresa del recurso de alzada (4 de octubre de 2016), transcurrió un plazo superior a los dos años. En el momento de la notificación la sanción ya había prescrito.

Así resulta de lo dispuesto en el artículo 30.3 ‘in fine’ de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), en el que se preceptúa que: “En el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso”.

En el artículo 26.2 de la misma Ley se positiviza el principio general conforme al cual esta disposición más favorable en materia de prescripción se ha de aplicar retroactivamente - incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición-.

Obviamente esta norma con rango de ley deroga la anterior doctrina legal y del Tribunal Constitucional que consideraba que en tales casos las sanciones no prescribían (SS/TS 15/12/2004 y 22/09/2008, recs. 97/2002 y 69/2005; y S/TC 37/2012, de 19 de marzo)”.

Ahora bien, a las administraciones públicas, les viene de obligado cumplimiento una revisión de todos los expedientes en que existan recursos administrativos frente a sanciones y llevar a cabo la correspondiente confrontación o comparación del “tiempo de pendencia del mismo con el plazo de prescripción de las sanciones correspondientes”¹⁴. El resultado, a mi entender, y casi seguro... va a ser que la mayoría de las Administraciones Públicas van a continuar resolviendo los recursos expresamente, en sentido desestimatorio.

Hay que hacer mención expresa a que esta doctrina es, y así lo creo, extensiva al recurso potestativo de reposición

2.- La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 3 de Abril de 2017 (rec.3230/2014), que si bien se refiere a la Ley 30/1992, ofrece tres planteamientos sobre cuestiones que se mantienen tras la Ley 40/2015, que vienen, si se quiere, a ensanchar y fortalecer la capacidad sancionadora de la Administración:

2.1.- Admite que encaja en la agravante de “intencionalidad”, la actitud de persistencia en la infracción (notemos que a bote pronto, la “intención” es un *prius*, y la persistencia un *posterius*, de manera que aun siendo reprochable, la “resistencia” o “persistencia” no encaja

¹³ Sentencia dictada por el Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. Uno de Ourense de 10 de Marzo de 2017. (Rec.323/2016).

¹⁴ Novedosos criterios jurisprudenciales sobre la potestad sancionadora. 19 de abril de 2017. De la justicia.com.- José Ramón Chaves García. Magistrado de lo Contencioso-Administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

en la “intencionalidad” que la ley alza como agravante y como tal debiera ser objeto de consideración estricta¹⁵).

Dicha sentencia determina que:

“La continuación de las emisiones hasta la clausura administrativa forzosa puede comprenderse de forma natural en la agravante de intencionalidad o reiteración, pues supone una persistencia deliberada en una actuación contraria a derecho, por lo que tal circunstancia sí integra un supuesto legal de gradación de la sanción.”

Se viene a considerar que una agravante puede tener tal fuerza que excluya *per se* la aplicación de atenuantes (es llamativo este efecto excluyente que no contempla la Ley, aunque ahora podría afirmarse lo inverso, que una atenuante es de tal fuerza que excluye las agravantes). Y así, la sentencia confirma que:

“La concurrencia de tal agravante comprendida en el artículo 131.3 de la Ley 30/1992 excluía en el caso concreto la aplicación de otras posibles atenuantes no constituye un criterio arbitrario o irrazonable, atendido el hecho de que cada infracción se sanciona con 333.333 euros (un millón de euros para las tres infracciones), cuando cada una de ellas puede ser sancionada con multa entre 30.000 y 1.000.000, lo que supone una gradación de la cuantía que no resulta contraria al principio de proporcionalidad”.

Afirma que cabe sancionar en bloque (en el caso se impone una única sanción de un millón de euros por tres infracciones). Aquí es llamativo (por no decir alarmante) el criterio del Supremo porque suple la inseguridad jurídica del sancionado con un criterio matemático aunque lógico:

El Tribunal Supremo ha apreciado interés casacional mediante auto de 21 de Marzo de 2017 (rec. 262/2016) para determinar si una sanción de suspensión a los funcionarios ha de reputarse de cuantía indeterminada a efectos de apelación, o si por el contrario hay que entender, conforme al criterio clásico, que la cuantía en juego es la equivalente a las retribuciones correspondientes al periodo de tiempo en que ha estado suspenso.

El *quid* que se plantea, en el caso siguiente, es, un funcionario es sancionado con tres meses de suspensión de funciones, lo cual no llegará a los 30.000 euros (de forma general) que abren la apelación, pese a la existencia y cohabitación con un solapado daño moral.

No obstante, ya el Supremo lo resolverá, conforme a su prudente y superior saber...

Es necesario puntualizar que los aspectos a determinar en cuanto al interés casacional para la formación de jurisprudencia son:

1.- Si ha de reputarse indeterminada o determinable la cuantía de un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra una sanción disciplinaria de tres meses de suspensión de funciones, con pérdida de las retribuciones correspondientes, muy inferiores a 30.000 euros, en el que únicamente se pretende la anulación de la resolución sancionadora más el restablecimiento de los derechos de los que directamente se privó.

¹⁵ *Ibíd*em 14.

2.- De ser determinable, **qué conceptos han de ser tomados en consideración para el cálculo y fijación de la cuantía** del recurso.

7. CONCLUSIONES.

Ulterior de lo hasta ahora expuesto, cabe concluir respecto de la potestad sancionadora en el ámbito administrativo sancionador, que, después de un periodo preconstitucional de mínima e insuficiente regulación sobre la materia en el que la jurisprudencia trató de cubrir las lagunas del Derecho Administrativo sancionador. Promulgada y en vigor la Constitución de 1978, asienta los principios básicos del Derecho Administrativo sancionador. Dicha potestad sancionadora de las Administraciones Públicas tiene su manifestación legal en dos preceptos de la CE por primera vez, así, los arts. 25.1 y 24.2. Su ubicación convierte a estos principios del Derecho penal en Derechos Fundamentales. El Tribunal Constitucional extiende estos principios constitucionales no solo a la materia penal sino también al ámbito administrativo sancionador por la identidad de los mismos. Hay que matizar que estos principios no pueden aplicarse íntegramente en los procedimientos administrativos sancionadores, sino que deben ser aplicados con ciertos ajustes y matices que se requieran en este ámbito.

La Doctrina y la Jurisprudencia han contribuido decididamente a que los principios del Derecho Penal se apliquen al orden administrativo sancionador, pero siempre sea dicho, con matizaciones, y en ámbitos diferentes en los que también se ejerce el *ius puniendi* del Estado. Esta identidad de principios punitivos entre el Derecho Penal y el Derecho Sancionador Administrativo se impulsó por la Jurisprudencia hasta que en 1992 se aprueba la LRJPAC con el objetivo de unificar la Doctrina de la época codificándola en normas jurídicas administrativas. El legislador de 1992 se inclinó por una regulación del procedimiento administrativo sancionador estableciendo para ello una serie de principios generales que han de respetarse por cualquier Administración Pública que ostente la competencia para el ejercicio del *ius puniendi* en una materia concreta.

En definitiva, hoy día, interesa seguir apostando desde un punto de vista general por un sistema codificado de los derechos y garantías del presunto responsable, dentro del marco general regulador de la potestad sancionadora de la Administración Pública, en que se recojan de forma clara y sistemática todas las garantías y se incorpore la Doctrina Constitucional consolidada sobre la materia, de forma semejante a la regulación llevada a cabo en materia tributaria por la Ley 1/1998, de 26 de febrero, que Regula los Derechos y Garantías de los Contribuyentes, y ello, porque no sólo beneficiaría al administrado, sino también a la Administración, al amparar su actuación dentro de la legalidad, dando efectividad al principio de seguridad jurídica sin merma en la eficacia administrativa.

Publicada la LRJSP, con la misma finalidad de la LPACAP, consolidándose en una única norma textos legales administrativos muy relevantes. Tanto en la derogada Ley 30/1992 como en la Ley 40/2015 se regulan los principios básicos del Derecho Administrativo sancionador.

● Principio de legalidad.

Regulado en el artículo 25.1 de la CE y en el artículo abrogado 127.1 de la LRJPAC, impone que, en ausencia de ley formal, la Administración no pueda sancionar. Con la nueva regulación lo encontramos en el artículo 25 de la LRJSP.

El significado del principio de legalidad no ha sido modificado con respecto a la Ley 30/1992, así como las reglas de atribución de la competencia a los órganos administrativos a la hora de ejercitar la potestad sancionadora de la Administración (art. 25.1 y 25.2 de la LRJSP). En cambio, el epígrafe tercero presenta una novedad sustancial y las disposiciones que se recogen en el Capítulo I, referido a los principios de la potestad sancionadora, se extienden al personal a su servicio, (hasta la Ley 30/92 no eran de aplicación tales disposiciones para ese sector de la Administración). El último apartado del precepto (art. 25.4 de la LRJSP) sirve para delimitar a quién no se aplicará la potestad sancionadora de la Administración.

La LRJSP concreta que los principios de la potestad sancionadora habrán de aplicarse, también, al ejercicio de la potestad disciplinaria.

En nuestro Ordenamiento Jurídico el cierre del sistema y la garantía última de la legalidad de la actuación administrativa se encuentra en los Tribunales de Justicia. En el orden jurisdiccional contencioso-administrativo se reside fundamentalmente el control de la legalidad de la actuación administrativa y, por ende, del ejercicio de la potestad sancionadora, mediante un sistema flexible y omnicompreensivo de control.

Desde la perspectiva del respeto a los derechos fundamentales, no se puede olvidar el control del Tribunal Constitucional en todos aquellos supuestos en que los administrados consideren o tengan evidencias razonables que los poderes públicos han vulnerado un derecho o libertad fundamental, como puede y es el caso del procedimiento sancionador, que puede girar en torno a la vulneración del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24 de la C.E., precepto inicialmente pensado para el ámbito penal pero que la doctrina del Tribunal Constitucional, ya desde sus primeras sentencias (entre otras la STC 18/1981), trasladó con ciertos matices al derecho administrativo sancionador, en sus aspectos sustantivo y procedimental y a la vista de las últimas sentencias, sigue esta misma línea de interdicción de la indefensión del presunto responsable como núcleo esencial de sus pronunciamientos, que vinculan a los órganos jurisdiccionales (vid art. 5.1 de la LOPJ).

● Principio de tipicidad.

Se regula en el artículo 27 de la LRJSP (antes en el art. 129 de la LRJPAC). El concepto de tipicidad se mantiene en la Ley 40/2015 y sigue anclado en la exigencia de que las infracciones deben estar tipificadas en una ley para ser consideradas como tal, al igual que la sanción administrativa que se deba imponer.

● Principio de irretroactividad.

Recogido en el artículo 9.3 de la C.E. y el 26 de la LRJSP (anteriormente en el art. 128 de la LRJPAC). Esta nueva regulación reitera lo ya dispuesto en la derogada Ley 30/1992 estableciendo el principio de irretroactividad de las disposiciones no favorables y el de

retroactividad de las favorables. Asimismo y como novedad, concreta el alcance de esa retroactividad favorable a todos los elementos de la potestad sancionadora: infracción, sanción y prescripción, pudiéndose decir que ha se ha producido una mejora de carácter técnico.

- **Principio de responsabilidad o culpabilidad.**

A pesar que una numerosa Doctrina y Jurisprudencia se había pronunciado en contra de la responsabilidad objetiva acuñada a título de “simple inobservancia”, con la publicación de la LRJSP, en el art. 28.1 se viene a determinar la responsabilidad administrativa “a título de dolo o culpa” y exigiendo con ello que la responsabilidad sea subjetiva.

- **Principio de proporcionalidad.**

Previsto en la Ley 40/2015, artículo 29 (en la LRJPAC, en 131). Dicho principio en los dos preceptos indicados se basa en la debida adecuación de los medios empleados a los fines perseguidos en el ámbito administrativo sancionador.

El art. 29.3 de la LRJSP, referido a los criterios de graduación de la sanción, se puede apreciar que la “reiteración” ha desaparecido, además de incluir la continuidad de la conducta infractora como un elemento determinante para el cómputo del plazo de prescripción de las infracciones.

Asimismo, y también como novedad, se incluyen dos apartados, el 4 y 5 del citado art. 29, pudiéndose imponer la sanción inferior en grado siempre que sea motivada y en función de la gravedad del hecho. Ante la comisión de varias infracciones que dan lugar a concurso solo se deberá imponer la sanción de la infracción más grave que haya cometido.

En el art. 29.6 de la LRJSP hace mención a las infracciones continuadas y su sanción.

La prescripción de las infracciones y de las sanciones viene regulada en el artículo 30 de la LRJSP (antes en el artículo 132 de la LRJPAC). Novedad destacable es que, en la LRJSP se establece las reglas para determinar cuándo comenzará a contarse el plazo de las infracciones continuadas, que será desde la finalización de la conducta infractora. Anteriormente se determinaba el plazo con las leyes sectoriales o era fijado por la jurisprudencia. En este principio existe otra importante modificación en la prescripción de las infracciones (art. 30.2 de la LRJSP, y el derogado art. 132.2 de la LRJPAC), se sustituye el término “reanudar” por “reiniciar”, de esta forma se pasa de un plazo de caducidad en la aplicación práctica de los plazos, a un plazo de prescripción.

Idéntica situación en lo relativo a la prescripción de la sanción del art. 30.3 de la LRJSP (antes arts. 132.3 de la LRJPAC), la expresión “volviendo a transcurrir el plazo”» se considera como un plazo de prescripción en la práctica.

La concurrencia de sanciones o el principio *non bis in idem* se regula en el artículo 31 de la LRJSP (antes, 133 de la LRJPAC). Como se ha dicho, consiste en la prohibición de una doble sanción por unos mismos hechos a un mismo responsable y siempre que guarden también identidad de fundamento jurídico. Ante la concurrencia de una sanción penal y administrativa, se aplicará la sanción penal. En este aspecto la regulación del principio *non bis in idem* sigue

estando incompleta al compararla con la LRJPAC, y se comentó, habrá que seguir aplicando la Doctrina y Jurisprudencia para dar solución a la dualidad de procedimientos administrativos sancionadores. La única novedad que se introduce es el apartado segundo del artículo 31 de la LRJSP referido a la simultaneidad de dos procedimientos administrativos, uno ante la Administración Española y otro ante Órganos Comunitarios, regulado en el artículo 5.2 del RPPS (ahora derogado).

Es importante destacar la separación de los principios de la potestad sancionadora (arts. 25 a 31 de la LRJSP) de los principios del procedimiento sancionador (arts. 55, 60, 61, 63, 64, 77, 85, 89, 90 de la LPACAP), antes regulados conjuntamente en la anterior Ley 30/1992 y ahora separados entre la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015. Los principios del procedimiento sancionador son contemplados ahora como especialidad del procedimiento administrativo común, rompiéndose así, la regulación conjunta anterior de ambos tipos de principios (vid Título IX de la Ley 30/1992).

A título personal, cabe la identificación con la opinión de que la potestad sancionadora de la Administración no debe estar regulada en dos textos normativos distintos, ni tampoco de forma fragmentaria y parcial. Esta potestad, al igual que el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, debería haberse regulado en una sola disposición normativa y de forma completa y sistemática, ello, a buen seguro, contribuiría a dar una mayor seguridad jurídica en su aplicabilidad.

Desde un análisis general, en los cambios operados en la regulación de la potestad sancionadora no pueden pasar sin hacer mención expresa a determinados aspectos. Desde una perspectiva positiva hay que citar aspectos dignos de elogiar, y a modo de resumen, se puede mencionar y referir a:

- ♦ Mejora técnica en la regulación de determinados elementos. El principio de proporcionalidad se presenta ahora de forma más completa.
- ♦ La incorporación de criterios jurisprudenciales asentados clarificando algunos conceptos; caso del criterio de graduación relativo a la reiteración o la extensión de la suspensión cautelar.
- ♦ La corrección, incluso, de algún efecto indeseable que propiciaba la criticada interpretación judicial (señaladamente el plazo de prescripción de las sanciones en los supuestos de resolución presunta por silencio negativo del recurso de alzada formulado contra una resolución sancionadora). Es obvio que las nuevas leyes han supuesto un avance que se debe fundamentalmente a la permeabilidad manifestada hacia las recomendaciones contenidas en los informes emitidos durante el procedimiento de elaboración de las mismas.

La nueva regulación presenta aspectos críticos:

- La más importante es, a mi juicio y como se ha dicho anteriormente, la incomprensible separación en dos textos normativos de los principios sancionadores. Configuración que denota un error de base: no en vano hay principios ligados indisolublemente al procedimiento como soporte fundamental en el que se materializan las garantías de los interesados.

Las novedades y avances descritos no restan un ápice de acierto a la valoración que en su momento vertió el Consejo de Estado sobre la improcedencia de separar en leyes distintas

aspectos esenciales de la regulación de la institución. División o disgregación que no sólo no aporta nada, sino que priva del sentido institucional unitario e integral que, sin duda, es lo más negativo de la reforma.

Cabe preguntarse ahora, que para llegar a esta dualidad legislativa y sus resultados, no hubiera sido mejor modificar la Ley 30/1992.

▪ El tratamiento mismo del procedimiento sancionador como especialidad del administrativo común en contraste con su concepción como procedimiento especial ahonda en esa línea.

En líneas generales, la Ley no regula muchos más aspectos de los ya tratados en la LRJPAC. La vertiente clarificadora y de sistematización que se lleva a cabo es importante, sin embargo no hay que obviar y desatender las formas con las que se realiza esa clarificación. Se echa de menos que uno de los pilares del Derecho Administrativo tiene y debe ser la resultante de un amplio y consensuado proceso legislativo, con una mayor participación tanto de los operadores jurídicos como de la ciudadanía, organizaciones, etc..., así como, con un mayor grado de reflexión, y que fuera consecuencia del mayor nivel de consenso posible.

BIBLIOGRAFÍA.

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.

CASINO RUBIO, M., “La potestad sancionadora de la administración y vuelta a la casilla de salida”, *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.

GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2014.

GARBERÍ LLOBREGAT, J., *El procedimiento Administrativo Sancionador*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1998.

GARBERI LLOBREGAT, J. Y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo Sancionador*. Quinta edición. Ed. Tirant lo Blanch.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ, T.R. Curso de Derecho Administrativo. Vol. I y II, I 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.
- LÓPEZ GUERRA, GARCÍA MORILLO, J. Y OTROS. Manual de Derecho Constitucional, vol. I, 6ª edición. Tirant lo Blanch.
- 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.
- MARTÍN REBOLLO, L., “Análisis de la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público”, Aranzadi digital núm. 1/2015, BIB 2015\16554, Editorial Aranzadi, S.A.
- NIETO, ALEJANDRO. Derecho Administrativo Sancionador. Tercera edición ampliada. Ed. Tecnos.
- PALMA DE TESO, ÁNGELES DE, “Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción”. Revista de Derecho Administrativo nº 112, octubre-diciembre 2001, pág. 553 y ss.
- QUINTERO OLIVARES, GONZALO, “La autotutela. Los límites al poder sancionador de la Administración Pública”, Revista de Administración Pública, nº 126, septiembre-diciembre 1991.
- 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.
- SUAY RINCÓN, J. La potestad sancionadora de la Administración, en la obra colectiva Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, editada por la Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid. 1993.
- VV.AA. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo. Colección Monografías Aranzadi, segunda edición 2000.

VV.AA. Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998. Obra Colectiva coordinada por RIVERO GONZÁLEZ, M. Colección Monografías Aranzadi.1999.

VV.AA. Doctrina constitucional y jurisprudencial sobre requisitos de determinadas actuaciones administrativas y sobre otras materias de interés para las Administraciones Públicas. Ministerio de Administraciones Públicas. Ministerio de Presidencia. Boletín Oficial del Estado. Madrid 1999.

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.
LOTC	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 Públicas 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.