

EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

Normativa aplicable: LEY 39/2015, del Procedimiento administrativo Común; **Reglamento Sancionador de Aragón /D 28/2001**, de 30 de enero: cuando la Administración aragonesa y sus Organismos Públicos ejerzan potestades administrativas sancionadoras, en defecto total o parcial de procedimientos sancionadores específicos, en materias de competencia normativa autonómica plena o de desarrollo de la normativa estatal; y cuando las ejerzan las Entidades Locales y sus Organismos Autónomos).

1. Derecho al procedimiento: PRINCIPIO GENERAL (**art. 53 Ley 39/2015**): garantía legal de transparencia y control para el ciudadano: se prohíben las sanciones “de plano”. Fases separadas (instrucción y resolución) encomendadas a órganos distintos. Ordenación formal a través del EXPEDIENTE, que recoge sucesiva y ordenadamente los documentos, testimonios, actuaciones, notificaciones y demás diligencias que se vayan realizando.

2. Derechos procesales del presunto responsable

a) *A la presunción de inocencia (art. 53 Ley 39/2015)*. Sólo sobre la base de pruebas cumplidas (demostración de la realidad de la infracción imputada), cuya aportación es carga de quien acusa, puede ser sancionado. Válida la prueba indiciaria. Denuncia de funcionarios : “prueba de cargo”.

b) *A ser notificado de los hechos imputados, de las infracciones y de las sanciones.*

c) *Conocer la identidad del instructor, del órgano competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.*

d) *A formular alegaciones.*

e) *A utilizar los medios de defensa que resulten procedentes.*

FASES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

[Posibles actuaciones previas], destinadas a determinar si concurren circunstancias para incoar un procedimiento

sancionador: determinación de hechos, identificación de presuntos responsables y otras circunstancias relevantes]

A. INICIACIÓN→ siempre DE OFICIO. (ARTICULO 63 LPAC) por el órgano competente con competencia expresamente atribuida por norma legal o reglamentaria), y mediante acuerdo:

a) Por propia iniciativa, orden superior o petición razonada de otro órgano.

b) Por **denuncia**: *la denuncia no confiere al denunciante la condición de interesado (no es parte en el procedimiento), pero se le debe notificar la incoación del procedimiento. La denuncia debe contener la identidad del denunciante, los hechos que pudieran constituir la infracción, la fecha de su comisión y, si es posible, la identificación del presunto responsable. El denunciado tiene derecho a obtener copias de los documentos contenidos en el expediente derecho que puede ser suspendido cuando existan intereses más dignos de protección (ej.: identidad del denunciante, los policías se identifican por el número de registro personal).*

NOVEDADES DE LA LPAC: «cuando la denuncia invocara un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas, la no iniciación del procedimiento deberá ser motivada y se notificará a los denunciantes la decisión de si se ha iniciado o no el procedimiento».

Contenido del acuerdo de incoación: identificación de los presuntos responsables; relación sucinta de los hechos, calificación provisional y sanciones aplicables; órgano instructor, órgano competente para la resolución; medidas de carácter provisional acordadas; indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento, y de los plazos para su ejercicio.

Este acuerdo se traslada al instructor y se notifica al denunciante y al interesado.

ESPECIALIDAD ARTICULO 85 LPAC: si iniciado un procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la

imposición de la sanción que proceda. La especialidad si se trata de multas pecuniarias (85.2)

[Posible adopción de medidas provisionales, (ARTICULO 56 LPAC): no son autónomas, sino que se conectan con el fondo del asunto, cesando sus efectos cuando haya resolución final; deben estar tipificadas; deben ser proporcionadas e idóneas para los objetivos perseguidos. **Tipos:** suspensión temporal de actividades y servicios, prestación de fianzas, retirada de productos].
Requisitos de la LPAC:

- **que se adopten en casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados;**
- **que resulten necesarias y proporcionadas;**
- **— y que sean modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, quedando en otro caso sin efecto (art. 56.2).**

B. INSTRUCCIÓN → órgano instructor ≠ órgano decisor.

Desde la **notificación de acuerdo de incoación (ARTICULO 64 LPAC)**, 15 días para aportar alegaciones, documentos o informaciones y proponer PRUEBA (**ARTICULO 77 LPAC**: este derecho es independiente del de presentar documentos en cualquier momento anterior al trámite de audiencia). Práctica de PRUEBA pertinente propuesta recibidas las alegaciones o transcurridos los 15 días, por período de entre 10 y 30 días. Las pruebas consistentes en informes emitidos por un órgano administrativo o entidad pública: reconocimiento del carácter preceptivo y suspensión del plazo. Los hechos (no la calificación jurídica) constatados por funcionarios también admiten prueba en contrario.

↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN (ARTICULO 89 LPAC): redactada por el instructor, puede tener 2 contenidos:

- a) Declaración de inexistencia de infracción o responsabilidad;
- b) Fijación motivada de los hechos probados y su calificación jurídica, determinación de la infracción típica e identificación de los responsables, así como propuesta de sanción y medidas provisionales adoptadas.

... si durante la instrucción del procedimiento se modifica la determinación inicial de los hechos, su calificación, las sanciones imponibles o las responsabilidades sancionables, se notificará de ello al inculpado en la propuesta de resolución.

↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓

Audiencia (89.2 y 3): notificación de la propuesta de resolución a los interesados, acompañada de una relación de los documentos obrantes en el expediente y accesibles por el interesado: 15 días para presentar alegaciones y documentos ante el instructor, y posterior remisión del expediente al órgano competente para la resolución.

*Trámite **prescindible** si no figuran en el expediente o no son tenidos en cuenta otros hechos, alegaciones o pruebas que las 2aducidas por el interesado.*

↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓

Cabe realizar actuaciones complementarias por parte del órgano resolutorio, si son indispensables. Se notifica a los interesados y se abre un plazo de 7 días para formular alegaciones contra estas actuaciones. Se realizan en el plazo de 15 días, una vez recibidas las alegaciones, o transcurrido el plazo de 7 días. Mientras tanto, el plazo de resolución queda suspendido.

RESOLUCIÓN (TERMINACIÓN): (ARTICULO 90 LPAC):

Resolución siempre motivada, congruente (debe resolver todas las cuestiones planteadas por los interesados y las derivadas de la instrucción). Plazo: 10 días desde la recepción de la propuesta de resolución.

Contenido: valoración de la pruebas practicadas –sin admitir hechos distintos de los determinados en la instrucción–, personas responsables, infracción cometida, sanción impuesta. Debe ser notificada al interesado y trasladada al órgano superior o al

petionario, si el expediente se incoó por iniciativa de éstos. No se notifica al denunciante.

Especialidad ARTICULO 62.2 LPAC: introduce para estas infracciones la posibilidad del infractor de eximirse del pago de la multa o de obtener una reducción cuando, existiendo otros infractores, denuncie y sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción, o facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que ya disponga la Administración. Hasta ahora esta posibilidad únicamente estaba prevista en la Ley de Defensa de la Competencia

PAGO DE DAÑOS NO CUANTIFICADOS: ARTICULO 90.4 LPAC.

«Cuando las conductas sancionadas hubieran causado daños o perjuicios a las Administraciones y la cuantía destinada a indemnizar estos daños no hubiera quedado determinada en el expediente, sejará mediante un procedimiento complementario, cuya resolución será inmediatamente ejecutiva. Este procedimiento será susceptible de terminación convencional, pero ni esta ni la aceptación por el infractor de la resolución que pudiera recaer implicarán el reconocimiento voluntario de su responsabilidad. La resolución del procedimiento pondrá n a la vía administrativa».

Procedimiento abreviado (ARTICULO 96.5 LPAC): sólo para infracciones leves, reducción de plazos: duración del procedimiento (1 mes), alegaciones al acuerdo de incoación (10 días), alegaciones a la propuesta de resolución (5 días), resolución tras la propuesta (3 días).

En especial, la caducidad del procedimiento y la prescripción de las infracciones y sanciones:

- ▶ **Caducidad** por inactivad de la Administración transcurridos 6 meses desde la iniciación –sin interrupción justificable de plazos- sin que haya recaído resolución, inicia el plazo dispuesto por la normativa

(arts. 25.1.b LPAC → art. 95). Exigible el certificado de caducidad.

Doctrina legal según STS de 3 de junio de 2008: Conforme al art. 81 del RDLgs. 339/1990 por el que se aprueba el texto articulado de la **Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial**, en su redacción dada por la Ley 19/2001, en el procedimiento sancionador en materia de tráfico ... se produce la caducidad si no hubiera recaído resolución sancionadora transcurrido un año desde la iniciación del procedimiento.

PRESCRIPCIÓN: REGLA GENERAL (art. 30 LEY 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público): En el cómputo del plazo de prescripción, se precisa que «en el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora»

Interrupción de los plazos de prescripción:

- a) de las infracciones: incoación del expediente sancionador, con conocimiento del interesado, reanudándose el cómputo si el procedimiento estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.
- b) De las sanciones: iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, reanudándose si éste está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

FINAL: EL PROBLEMA DE LA EJECUCIÓN E IMPUGNACIÓN DE LAS SANCIONES (90.3 LPAC). La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.

Cuando la resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la

resolución firme en vía administrativa. Dicha suspensión cautelar finalizará cuando:

a) Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso administrativo.

b) Habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo:

1.º No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada.

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

Prohibición de *reformatio in peius*:

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 11 de Marzo de 2016 (rec. 2442/2014): *“Respecto de la infracción del principio de prohibición de “reformatio in peius”, o reforma peyorativa (sentencia, entre otras, de 2 de octubre de 2015 – casación 70/14), tiene lugar cuando la parte recurrente, en virtud de su propio recurso, ve empeorada o agravada la situación jurídica creada o declarada por la resolución impugnada, de modo que lo obtenido con la resolución judicial que resuelve el recurso produce un efecto contrario al pretendido por el recurrente que era, precisamente, eliminar o minorar el gravamen sufrido con la resolución objeto de la impugnación. Como ha dicho el Tribunal Constitucional, aunque este principio no está positivizado, es un principio procesal que forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva.”*

Sentencia del Tribunal Constitucional 223/2015, de 2 de Noviembre: *“la doctrina de este Tribunal Constitucional ha identificado la reformatio in peius con el empeoramiento o agravación de la situación jurídica del recurrente declarada en la resolución impugnada en virtud de su propio recurso, de modo que la decisión judicial que lo resuelve conduce a un efecto contrario al perseguido por el recurrente, cual es anular o suavizar la sanción aplicada en la resolución objeto de impugnación (entre muchas, SSTC 9/1998, de 13 de enero, FJ 2; 196/1999, de 25 de octubre, FJ 3; 203/2007, de 24 de septiembre, FJ 2, o 126/2010, de 20 de noviembre, FJ 3)”*.