



G CONSELLERIA
O PRESIDÈNCIA
I DIRECCIÓ ADVOCACIA
B COMUNITAT AUTÒNOMA



Potestat sancionadora

Principis generals i aspectes pràctics del procediment sancionador

1

Autora: Lourdes Aguiló Bennàssar

Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP)

TÍTOL PRELIMINAR
CAPÍTOL III

Principis de la potestat sancionadora

- ARTICLE 25. PRINCIPI DE LEGALITAT

- ARTICLE 26. IRRETROACTIVITAT
- ARTICLE 27. PRINCIPI DE TIPICITAT
- ARTICLE 28. RESPONSABILITAT
- ARTICLE 29. PRINCIPI DE PROPORCIONALITAT
- ARTICLE 30. PRESCRIPCIÓ
- ARTICLE 31. CONCURRÈNCIA DE SANCIONS

2

Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP)

- El procediment sancionador s'insereix en el títol IV, que s'ocupa de les disposicions sobre el procediment administratiu comú.
- Novetat: el procediment sancionador, que la Llei 30/1992, de 26 de novembre, regulava en un títol separat, ara s'ha integrat com una especialitat del procediment administratiu comú.
- Els principis generals de la potestat sancionadora, com hem vist, els regula la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP).

3

Importància del procediment

- Primer cercle de protecció dels ciutadans.
- La potestat sancionadora de les administracions públiques s'exercirà quan hagi estat expressament reconeguda per una norma amb rang de Llei, amb aplicació del procediment previst per exercir-la, i d'acord amb el que estableixen la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, i la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

4

Respecte als articles 24 i 25 CE

- Les regles dels articles 25 a 31 de la Llei 40/2015 responen a la doctrina del Tribunal Constitucional respecte als articles 24 i 25 CE.
- La STC 18/1981, de 8 de juny, va declarar no únicament aplicables a les sancions administratives els principis substantius derivats de l'article 25.1 de la Constitució, considerant que els principis inspiradors de l'ordre penal són d'aplicació al dret administratiu sancionador, sinó que també va projectar sobre totes les actuacions dirigides a exercir les potestats sancionadores de l'Administració les garanties procedimentals que recull l'article 24.2 CE en la mesura en què resultin compatibles amb la naturalesa d'aquest procediment.

5

Article 24 CE

- Dret a la defensa: qualsevol indefensió està proscriu.
- Dret a l'assistència lletrada, aplicable amb certes condicions.
- Dret a ser informat de l'acusació i a la inalterabilitat dels fets imputats.
- Dret a la presumpció d'innocència, que implica que la càrrega de la prova dels fets constitutius de la infracció recau sobre l'Administració, amb la prohibició d'utilitzar proves obtingudes amb vulneració de drets fonamentals.
- Dret a no declarar contra si mateixos.
- Dret a utilitzar els mitjans de prova adequats per a la defensa, de la qual cosa es deriva que la denegació immotivada de mitjans de prova vulnera l'article 24.5 CE.

6

PRINCIPIS DE LA POTESTAT SANCIONADORA I

- Legalitat i tipicitat: implícits en l'article 25.1 CE, també recollits en l'article 25 LRJSP: principis d'aplicació plena quant a la tipificació de les infraccions i les sancions.
- Irretroactivitat: també en l'article 25.1 CE i en l'article 26 LRJSP. S'aplica únicament quant a les disposicions sancionadores no favorables.
- Proporcionalitat: normativament obliga a classificar les infraccions i sancions en lleus, greus i molt greus. També a modular la sanció atenent la concurrència de circumstàncies atenuants i/o agreujants (article 29 LRJSP).

7

PRINCIPIS DE LA POTESTAT SANCIONADORA II

- Responsabilitat: tant de les persones físiques com de les persones jurídiques.
- Prescripció: tant de les infraccions com de les sancions. Afecta el procediment sancionador: la interrupció de la prescripció es produeix quan l'interessat té coneixement de la iniciació del procediment sancionador i recomença si el procediment es paralitza per culpa de l'Administració durant més d'un mes.
- *Non bis in idem*: ningú no pot ser castigat dues vegades pels mateixos fets. Important en les relacions entre les sancions penals i les administratives. Té prioritat el procés penal. Les sentències penals vinculen l'Administració. Si hi ha condemna penal, no es pot imposar sanció pels mateixos fets. Si la sentència és absolutòria perquè els fets no s'han acreditat o no es poden imputar a l'acusat, l'Administració no pot imposar sanció. L'absolució per inadequació al tipus penal permet la imposició d'una sanció administrativa.

8

Transparència del procediment sancionador

- Principi d'accés permanent: els interessats tenen dret a conèixer l'estat de la tramitació i a accedir i obtenir còpies dels documents que s'hi contenen. També poden formular al·legacions i aportar documents en qualsevol moment anterior al tràmit d'audiència. L'accés als documents que consten en els expedients sancionadors conclosos es regeix pel que disposa l'article 13.d) LPACAP, que es remet a la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i la resta de l'ordenament jurídic.
- Per garantir la transparència del procediment, la defensa de l'imputat i la dels interessos d'altres possibles afectats, com també l'eficàcia de l'Administració, el procediment sancionador es formalitzarà sistemàticament, i s'incorporaran successivament i ordenadament els documents, testimonis, actuacions, actes administratius, notificacions i altres diligències. El procediment formalitzat —l'expedient— s'ha de custodiar sota la responsabilitat de l'òrgan competent en cada fase del procediment.

9

Altres principis i garanties

Els principis i les garanties del procediment sancionador es concreten en:

- La garantia del procediment i la separació de les fases i de les funcions instructora i resolutòria.
- Els drets del presumpte responsable.
- Les mesures provisionals.
- La presumpció d'innocència.
- Les característiques que ha de reunir la resolució que posi fi al procediment.

10

La garantia del procediment

La primera garantia és la mateixa existència del procediment.

És una garantia formal recollida en l'article 25 LRJSP:

«La potestat sancionadora de l'Administració [...] s'exercirà [...] amb aplicació del procediment previst per exercir-la»

- Procediment sancionador: sèrie o successió d'actes a través dels quals l'Administració exerceix la potestat sancionadora.
- Regulat en la LPCAP com una especialitat del procediment administratiu comú.
- Té una finalitat garant dels drets dels ciutadans en la mesura que suposa el rebuig a les sancions imposades sense procediment.

11

Separació entre instrucció i resolució

- L'article 63.1 LPACAP estableix que ha d'existir «la separació deguda entre la fase instructora i la sancionadora», que s'ha d'encomanar «a òrgans diferents».
- Aquesta diferenciació entre ambdues fases pretén fer efectiu el principi d'imparcialitat i la màxima objectivitat en l'actuació de l'Administració.

12

Drets del presumpte responsable I

- Dret a ser notificat dels fets que motiven la incoació del procediment, la possible qualificació i les sancions que poden correspondre, sense perjudici del que resulti de la instrucció (article 64.2 LPACAP). Conseqüència directa del «dret a ser informat de l'acusació» proclamat en la Constitució i en el Conveni europeu de drets humans.

13

Drets del presumpte responsable II

- L'article 64 LPACAP estableix el contingut mínim de l'acord d'inici i que s'ha d'indicar el dret a formular al·legacions i a l'audiència en el procediment i dels terminis per exercir-lo, i també que, en cas que no s'efectuïn al·legacions en el termini previst sobre el contingut de l'acord d'iniciació, aquest podrà ser considerat proposta de resolució quan contengui un pronunciament precís respecte de la responsabilitat imputada.
- També s'ha d'indicar «la identitat (...) de l'autoritat competent per imposar la sanció i de la norma que atribueix aquesta competència»
- Importància: possibilitar la recusació si hi concorre una causa i/o detectar vici de nul·litat de ple dret o anul·labilitat per manca de competència.

14

Drets del presumpte responsable III

- Article 53.1.e) LPACAP: drets dels interessats en el procediment administratiu:
«Dret a formular al·legacions i utilitzar els mitjans de defensa admesos per l'ordenament jurídic que resultin procedents»
(al·lusió al dret de defensa derivat de l'article 24 CE).
- Aquest precepte també recull els altres drets que corresponen a l'interessat en el procediment sancionador, com ara: a conèixer l'estat de la tramitació, a obtenir còpies, a utilitzar la llengua pròpia, a ser tractats amb respecte i deferència o a exigir responsabilitat de l'Administració i del personal al seu servei.

15

Drets del presumpte responsable IV

D'acord amb l'apartat 2 de l'esmentat article 53 LPACAP, els presumptes responsables tenen els drets següents:

- A ser notificats dels fets imputats.
- A ser notificats de les infraccions que aquests fets poden constituir i de les sancions que, si escau, se'ls poden imposar.
- A ser notificats de la identitat de l'instructor, de l'autoritat competent per imposar la sanció i de la norma que els atribueix aquesta competència.

16

Notificació i dret a la defensa

- Per al TC, l'exercici dels drets de defensa i de ser informat de l'acusació pressuposa que l'implicat ha de ser emplaçat o se li ha de notificar degudament la incoació del procediment, per poder gaudir d'una efectiva possibilitat de defensa davant la infracció que se li imputa, prèvia a la presa de la decisió i per assegurar que l'Administració segueix un procediment en el qual el denunciats té l'oportunitat d'aportar i proposar les proves que estimi pertinents i d'al·legar allò que convingui al seu dret (STC 145/2004, de 13 de setembre).
- El TC ha declarat que els possibles defectes en la notificació o emplaçament administratiu, quan es tracta d'un acte administratiu sancionador, té rellevància constitucional des de la perspectiva de l'article 24 CE.

17

Importància de la notificació

- S'han de notificar a l'interessat tots els actes administratius (resolutoris o de tràmit) que es dictin durant el procediment.
- La notificació dels actes administratius sancionadors es vincula també al dret constitucional a la defensa.
- Els defectes en la notificació poden invalidar el procediment i la resolució sancionadora.

18

Regulació de la notificació

Llei 39/2015:

- Art. 40. Notificació
- Art. 41. Condicions generals per a la pràctica de la notificació
- Art. 42. Pràctica de les notificacions en paper
- Art. 43. Pràctica de les notificacions a través de mitjans electrònics
- Art. 44. Notificació defectuosa
- Art. 45. Publicació
- Art. 46. Indicació de notificacions i publicacions

19

La presumpció d'innocència

- És garantia bàsica. Un dret del presumpte responsable.
- Presumpció d'innocència = «presumpció de no existència de responsabilitat», que l'Administració ha de respectar «mentre no es demostrï el contrari».
- Article 53.2.b) LPACAP.

20

Fases del procediment sancionador

- Iniciació: sempre d'ofici.
- Instrucció: en aquesta fase s'han de tenir en compte, especialment, les al·legacions presentades pel presumpte responsable en defensa dels seus drets, com també l'obertura, si escau, d'un període de prova sobre els fets denunciats.
- Resolució: molt important el peu de recurs.
- Es podrà adoptar la tramitació simplificada del procediment sancionador quan l'òrgan competent per iniciar el procediment consideri que, d'acord amb el que preveu la normativa reguladora específica, existeixen elements de judici suficients per qualificar la infracció com a lleu.

21

Actuacions prèvies (article 55 LPACAP)

- Abans de la iniciació del procediment, es podran dur a terme actuacions prèvies per determinar amb caràcter preliminar si concorren circumstàncies que justifiquin la iniciació. Especialment, s'han d'orientar a determinar els fets, a identificar la persona o persones que puguin ser-ne responsables i les circumstàncies rellevants que hi concorren.
- Les han de dur a terme els òrgans que tenen atribuïdes funcions d'investigació, esbrinament i inspecció en la matèria i, si no n'hi ha, la persona o l'òrgan administratiu que es determini per l'òrgan competent per a la iniciació o resolució del procediment.
- Les actuacions prèvies no constitueixen una fase pròpiament dita del procediment administratiu sancionador.

22

Iniciació

Sempre d'ofici, per acord de l'òrgan competent (article 63 LPACAP), bé per:

- Pròpia iniciativa
- Ordre superior
- Petició raonada d'altres òrgans
- Denúncia

23

La denúncia

Acte pel qual qualsevol persona, en compliment o no d'una obligació legal, posa en coneixement d'un òrgan administratiu l'existència d'un determinat fet que pugui constituir infracció administrativa.

Les denúncies han d'expressar la identitat de la persona o persones denunciants, els fets i la data i, si és possible, la identificació dels presumptes responsables.

La denúncia no vincula ni atorga, per si sola, la condició d'interessat, encara que s'ha de comunicar al denunciant la iniciació o no del procediment si aquest l'ha proposada.

Quan la denúncia invoqui un perjudici en el patrimoni de les administracions públiques la no iniciació del procediment s'ha de motivar i notificar als denunciants la decisió de si s'ha iniciat o no el procediment.

La Llei preveu el supòsit concret en el qual el denunciant ha participat en la infracció i les possibles conseqüències i repercussions de la denúncia i l'actuació. (article 62.4 LPACAP). Denunciant – delator.

24

Instrucció

- Actuacions de comprovació dels fets. Els interessats poden formular al·legacions i aportar documents o informacions que estimin convenientes i, si escau, proposar prova, concretant els mitjans.
- La iniciació s'ha de notificar als interessats i els ha d'indicar la possibilitat de presentar al·legacions i els mitjans de defensa que estimin pertinents.
- L'instructor ha de realitzar d'ofici les actuacions que resultin necessàries per examinar els fets i ha de recollir les dades i les informacions rellevants per determinar l'existència de responsabilitats susceptibles de sanció.

25

Tràmits d'instrucció

Durant la instrucció del procediment sancionador es preveuen els tràmits següents:

- **Al·legacions**
- **Prova**
- **Informes**

26

Al·legacions

- Són una manifestació del dret a *formular defensa*, directament relacionat amb l'article 24.2 CE.
- La LPACAP hi afegeix el dret a aportar documents o altres elements de judici.
- És un dret reconegut en els articles 53, 76, 82 i 88 de la Llei 39/2015.
- Es poden distingir diversos tipus d'al·legacions, segons el moment procedimental en què es produeixen:
 - En qualsevol moment anterior al tràmit d'audiència (article 76 LPACAP).
 - Durant el tràmit d'audiència (article 82.2, 3 i 4 LPACAP).
 - Al·legacions a qüestions connexes no plantejades per l'interessat (article 88.1 LPACAP).

27

Efectes de les al·legacions

- L'òrgan competent les ha de tenir en compte en la proposta de resolució i en la resolució del procediment.
- L'article 64.2.f) LPACAP diu, respecte de l'acord d'iniciació, que ha d'indicar el dret a formular al·legacions i a l'audiència i dels terminis per exercir-los. També ha d'indicar que en cas que no s'efectuïn al·legacions en el termini previst sobre el contingut de l'acord d'iniciació, aquest pot ser considerat proposta de resolució quan contengui un pronunciament precís sobre la responsabilitat imputada.

28

La prova

- Article 53.1.e) LPACAP: dret dels interessats a utilitzar els mitjans de defensa admesos per l'ordenament jurídic i a aportar documents en qualsevol fase del procediment anterior al tràmit d'audiència, que han de ser tinguts en compte per l'òrgan competent en redactar la proposta de resolució.
- Article 77 LPACAP: mitjans i període de prova.
- Article 78 LPACAP: pràctica de prova.

29

Article 77. Mitjans i període de prova

- Els fets es poden acreditar per qualsevol mitjà de prova i s'han de valorar d'acord amb els criteris de la LEC.
- Quan l'Administració no tingui per certs els fets al·legats pels interessats o la naturalesa del procediment ho exigeixi, l'instructor ha d'acordar l'obertura del període de prova (ordinari: 10/30 dies – extraordinari: max. 10 dies).
- L'instructor només pot rebutjar les proves sol·licitades manifestament improcedents o innecessàries, mitjançant una resolució motivada (*i en el moment procedimental oportú*).
- Els fets declarats provats per resolucions judicials penals són vinculants.

30

Rebutjar una prova

Es poden rebutjar les proves proposades quan siguin manifestament improcedents o innecessàries (article 77 LPACAP):

- En l'acord d'obertura del període de prova.
- En resposta a la proposta de prova.
- En la proposta de resolució.

Sentència de la Sala núm. 73/1997, de 18 de febrer (CLEMBUTEROL).

31

Article 77. Actes d'inspecció

- Els documents formalitzats pels funcionaris als quals es reconeix la condició d'autoritat i en els quals, observant-se els requisits legals corresponents, es recullen els fets constatats per aquells, fan prova d'aquests fets llevat que s'acrediti el contrari.
- Presumpció *iuris tantum* i no *iuris et de iure*.

32

Matisacions jurisprudencials

- Les actes fan prova dels fets difícilment constatables per altres mitjans.
- Necessitat d'aportar documentació acreditativa.

Necessitat de fer prova durant la instrucció del procediment sancionador, respecte de l'acta d'inspecció:

- Quan es neguen els fets.
- Quan es contradiuen els fets.

33

Interlocutòria TSJ de 22 de gener 2019

- «... se levantó acta en la que se hizo constar que ...
- »... la resolución se basó en la consideración de que los hechos ya estaban acreditados ...
- »... los hechos observados ... se presumían, desde luego, ciertos, pero no meramente con presunción iuris tantum sino incluso con una presunción iuris et de iure, es decir, sin posibilidad de practicar prueba para acreditar lo contrario.
- »...la Administración, sin mención a la consideración prestada en el curso de procedimiento sancionador a la adecuada satisfacción en el mismo del derecho fundamental de defensa...
- »...el quebrantamiento producido en el seno del procedimiento sancionador, observable a primera vista».

Així doncs, no és cert que les actes tinguin *valor cert*, sinó que simplement tenen *presumpció de certesa* i la presumpció de certesa es pot enervar, tal com assenyala la interlocutòria esmentada, mitjançant prova en contrari.

34

Article 77. Informes i valoració

- Quan la prova consisteix en un informe, aquest es considera preceptiu.
- Quan la valoració de la prova constitueix el fonament bàsic de la decisió, s'ha d'incloure en la proposta de resolució.

35

Article 78. Pràctica de prova

La prova s'ha de practicar *inaudita parte*.

- La pràctica de la prova s'ha de comunicar amb antelació suficient.
- S'ha de notificar el lloc, la data i l'hora de la pràctica, amb l'avertiment que l'interessat pot nomenar tècnics perquè l'assisteixin.
- L'Administració pot demanar bestreta per despeses a reserva de la liquidació definitiva, una vegada practicada la prova.

36

Finalització del procediment sancionador

- Proposta de resolució (article 89 LPACAP).
- Tràmit d'audiència (article 89.2 LPACAP).
- Resolució (article 90 LPACAP):
 - De sanció.
 - De no sanció, per inexistència d'infracció o de responsabilitat.

37

Cal tenir present:

Previsió de l'article 82.4 LPACAP: únicament es pot prescindir del tràmit d'audiència quan no figurin en el procediment ni siguin tinguts en compte en la resolució altres fets ni altres al·legacions i proves que les adduïdes per l'interessat.

- Es pot prescindir de la proposta de resolució quan en la instrucció del procediment es posi de manifest que no és procedent imposar la sanció, d'acord amb les circumstàncies concretes establertes (article 89 LPACAP).
- El procediment pot finalitzar, en qualsevol moment, si el responsable reconeix la infracció, amb la imposició de la sanció procedent (article 85 LPACAP). En aquest cas, tindrà una reducció mínima del 20 % de l'import.

38

Proposta de resolució I

Article 89 LPACAP

- La formulació de la proposta de resolució i la notificació d'aquesta es configuren com un tràmit essencial.
- La proposta conté «l'acusació» i, per tant, s'ha de sotmetre al tràmit d'audiència, amb la possibilitat de formular noves al·legacions i aportar documents, tot això en garantia del dret de defensa.

39

Proposta de resolució II

- Imprescindible (article 89.3 LPACAP): fixar els fets provats, la seva qualificació jurídica exacta, determinar la infracció, determinar la persona o persones responsables, determinar la sanció que s'imposa, valorar les proves practicades.
- Motivació: fets imputats i fonaments jurídics que justifiquen la interposició o no de la sanció.
- Pronunciament sobre la responsabilitat de l'infractor.
- Valoració de la prova practicada, amb pronunciament sobre les al·legacions formulades i/o pronunciament sobre la denegació de les proves que s'hagin pogut sol·licitar.

40

Sobre la responsabilitat

- «L'òrgan sancionador està obligat a motivar, en primer lloc, la presència de culpabilitat en la conducta sancionada».
- «Es considera una garantia bàsica del nostre sistema constitucional (article 24.2 CE) i es vincula a la presumpció d'innocència».

STS de 21 de desembre de 2017.

Sentència de la Sala 163 de 27 de març de 2018.

41

Resolució (article 90 LPACAP)

- La resolució ha d'incloure, a més, la valoració de les proves practicades, en especial les que constitueixen els fonaments bàsics de la decisió, ha de fixar els fets i, si escau, la persona o persones responsables, la infracció o infraccions comeses i la sanció o sancions que s'imposen, o bé la declaració de no existència d'infracció o responsabilitat.
- No es poden acceptar fets diferents dels determinats en el curs del procediment, amb independència de la diferent valoració jurídica. No obstant això, quan l'òrgan competent per resoldre consideri que la infracció o la sanció revesteixen més gravetat que la determinada en la proposta de resolució, s'ha de notificar a l'inculpat perquè aporti les al·legacions que consideri convenients en el termini de quinze dies.

42

Peu de recurs de la resolució

La resolució ha d'indicar:

- Si posa fi o no a la via administrativa.
- L'expressió dels recursos que siguin procedents, si s'escau, en via administrativa i judicial i sense perjudici que els interessats puguin exercir-ne qualsevol altre que considerin oportú.
- L'òrgan davant el qual s'han de presentar.
- El termini per interposar-los.

43

Caducitat del procediment I

- Article 25 LPACAP. Falta de resolució expressa en els procediments iniciats d'ofici.
«1. En els procediments iniciats d'ofici, el venciment del termini màxim establert sense que s'hagi dictat ni notificat cap resolució expressa no eximeix l'Administració de complir l'obligació legal de resoldre, i produeix els efectes següents:
(...)
b) En els procediments en què l'Administració exerceixi potestats sancionadores o, en general, d'intervenció, susceptibles de produir efectes desfavorables o de gravamen, es produeix la caducitat. En aquests casos, la resolució que declari la caducitat ha d'ordenar que s'arxivin les actuacions, amb els efectes que preveu l'article 95.»

44

Caducitat del procediment II

Article 95.3 LPACAP

- La caducitat no produeix per si sola la prescripció de les accions del particular o de l'Administració, però els procediments caducats no interrompen el termini de prescripció.
- En els casos en què sigui possible iniciar un nou procediment perquè no s'ha produït la prescripció, s'hi poden incorporar els actes i tràmits el contingut dels quals s'hauria mantingut igual si no s'hagués produït la caducitat. En tot cas, en el nou procediment s'han d'executar els tràmits d'al·legacions, proposició de prova i audiència a l'interessat.