

# LA POTESTAT SANCIONADORA DE L'ADMINISTRACIÓ

Clàudia Gimeno Fernández  
Dret Administratiu II  
(2019/2020)

# ÍNDEX

1. Les sancions administratives. Concepte i evolució recent
2. La configuració constitucional de la potestat sancionadora:
  - A. Principis que configuren el sistema (legalitat i irretroactivitat, tipicitat, prescripció i caducitat)
  - B. Principis que l'apliquen (culpabilitat, proporcionalitat, *ne bis in idem*)
3. El procediment sancionador
4. Tipus de mesures sancionadores i expansió de la institució
5. El control judicial de la potestat sancionadora de l'Administració: models comparats i crítiques al sistema espanyol

# CONCEPTE I EVOLUCIÓ

“mal infligit per l'Administració a un administrat com a conseqüència d'una conducta il·legal” (De Enterría)

Regulació:

- **Art. 25 CE**

**Per què apareix aquesta dualitat de sistemes repressius?**

## Article 25

1. Ningú pot ser condemnat o sancionat per accions o omissions que en el moment de produir-se no constitueixin delictes, falta o infracció administrativa, segons la legislació vigent en aquell moment.

2. Les penes privatives de llibertat i les mesures de seguretat restaran orientades vers la reeducació i la reinserció social i no podran consistir en treballs forçats. El condemnat a pena de presó que l'estigues complint gaudirà dels drets fonamentals d'aquest Capítol, llevat dels que es trobin limitats expressament pel contingut de la decisió condemnatòria, pel sentit de la pena i per la llei penitenciària. En qualsevol cas, tindrà dret a un treball remunerat, als beneficis corresponents de la Seguretat Social, i a l'accés a la cultura i al desenvolupament integral de la personalitat.

3. L'Administració civil no podrà imposar sancions que, directament o subsidiàriament, impliquin privació de llibertat.

# CONCEPTE I EVOLUCIÓ

**Per què apareix aquesta dualitat de sistemes repressius?**

## **Art. 25 CE**

- Per motius històrics:
  - Revolució dret penal després de la Revolució Francesa Però...
  - Manteniment dels poders de policia il·limitats → **potestats polítiques o discrecionals**


# CONCEPTE I EVOLUCIÓ

## Evolució

### Art. 25 CE

➤ Estableix una dualitat de sistemes repressius basada en motius històrics.

- Revolució dret penal després Rev. Francesa
- Manteniment dels poders de policia il·limitats
- **marc jurídic de l'exercici de la potestat sancionadora**

- 
- **Inversió principi de presumpció d'innocència**
  - **Limitació de garanties:** *executorietat* i possible *reformatio in peius*
  - ~~Principi de tipicitat:~~ infraccions i sancions indeterminades/ il·limitades
  - ~~Principi de prescripció~~
  - ~~Principi de culpabilitat~~
  - ~~Principi de legalitat~~

# CONCEPTE I EVOLUCIÓ

## Evolució:

- **Art. 25 CE**
  - Estableix una dualitat de sistemes repressius basada en motius històrics
  - Revolució dret penal després Rev. Francesa
  - Manteniment dels poders de policia i limitat
  - **marc jurídic de l'exercici de la potestat sancionadora**

- Inversió principi de presumpció d'innocència
- Limitació de garanties:  
executorietat i possible *reformatio in peius*
- ~~Principi de tipicitat~~
- Sancions indeterminades/ il·limitades
- ~~Principi de prescripció~~
- ~~Principi de culpabilitat~~
- ~~Principi de legalitat~~

**“Dret repressiu prebeccarià” (De Enterría)**

**+ Augment poder administratiu, potenciat i consolidat en el règim franquista**

# CONCEPTE I EVOLUCIÓ

**JURISPRUDÈNCIA TS ANYS 70 → translació tècniques dret penal**

**+ CE - art. 25:**

- Confirma potestat sancionadora de l'Administració
- Estableix el principi de legalitat
- Confirma que AP no pot imposar penes privatives de llibertat

**+ STC 30 GÈNER I 8 JUNY 1981:** “els principis inspiradors de l'ordre penal són aplicables, amb certs matisos, al dret sancionador, atès que tots dos són manifestacions de l'ordenament punitiu de l'Estat”

# CONCEPTE I EVOLUCIÓ

Regulació:

- **Art. 25 CE**
  - Confirma potestat sancionadora de l'Administració
  - Estableix el principi de legalitat
  - Confirma que AP no pot imposar penes privatives de llibertat

**CE:**

- **MANTÉ SISTEMA, EL CONSOLIDA I EL DOTA DE GARANTIES JURÍDIQUES**

**PERÒ**

- **NO ATORGA UNA NATURALESA DIFERENT A LA POTESTAT PUNITIVA QUE JUSTIFIQUE LA DIFERÈNCIA DE RÈGIMS**



# CONCEPTE I EVOLUCIÓ

Regulació:

- **Art. 25 CE**
- **Primer, LRJPAC, i ara, la LRJSP i la LPAC:** bases, subsidiàries a les regulacions sectorials:
  - Segons el tipus de relació, s'apliquen amb diferent intensitat les garanties del model comú:
    - relacions de subjecció general
    - de subjecció especial
    - tributàries

# LA CONFIGURACIÓ CONSTITUCIONAL DE LA POTESTAT SANCIONADORA

Principis relacionats amb la regulació d'infraccions i la imposició de sancions:

Els que configuren o estableixen el sistema sancionador

- Legalitat i irretroactivitat
- Tipicitat
- Prescripció

Els que l'apliquen

- Culpabilitat/ Responsabilitat
- Proporcionalitat
- *Ne bis in idem*

Regulació: capítol III del títol preliminar de la LRJSP (arts. 25 a 31)

# PRINCIPIS

## Legalitat

- Regulació: articles 25 CE + 25 a 27 LRJSP + 128.1 LPAC
- Necessària predeterminació mitjançant Llei: STC 42/1987
- Modulacions:
  - remissions reglamentàries (27 LRJSP)
  - entitats locals: arts. 139 a 141 LBRL (mod. per Llei 57/2003, de Mesures per a la Modernització del Govern Local)
- Irretroactivitat normes sancionadores

La **STC 276/2000** resumeix la doctrina relacionada amb el principi de legalitat en afirmar:

“el dret fonamental enunciat en l'art. 25.1 CE estén la regla *nullum crimen, nulla poena sine lege* a l'àmbit de l'ordenament administratiu sancionador [...] i comprèn una **doble garantia**. La primera, d'abast material i absolut, es refereix a la imperiosa exigència de la **predeterminació normativa** de les conductes il·lícites i de les sancions corresponents, és a dir, l'existència de preceptes jurídics (*lex previa*) que permeten predir amb el suficient grau de certesa (*lex certa*) aquestes conductes, i se sàpia a què atènr-se quant a l'annexa responsabilitat i a l'eventual sanció; l'altra, d'abast formal, fa referència al **rang necessari** de les normes tipificadoras d'aquestes conductes i sancions, atès que aquest Tribunal ha assenyalat reiteradament que el terme *legislació vigent* que conté l'art. 25.1 és expressiu d'una reserva de llei en matèria sancionadora (STC 42/1987; 101/1988; 29/1989; 69/1989; 219/1989; 61/1990; 83/1990; 207/1990; 6/1994; 145/1995, i 153/1996)”.

# PRINCIPIS

## Tipicitat

- Deriva dels principis de llibertat i de seguretat jurídica
- Article 27 LRJSP: descripció específica i precisa de les infraccions i les sancions
- Prohibició de l'analogia (27.4 LRJSP)

## **Sentència 3751/2018 de la Sala Contenciosa del TS (recurs 3027/2016)**

“la garantia de predeterminació normativa dels il·lícits i de les sancions corresponents té, segons hem dit en les STC 120/1996, de 8 de juliol, F. 8, i 151/1997, de 29 de setembre, F. 4, 'com a precipitat i complement la de **tipicitat**, que **impedeix que l'òrgan sancionador actue enfront de comportaments que se situen fora de les fronteres que demarca la norma sancionadora**'. [...] Des d'aquesta perspectiva, resulta element realment essencial del principi de tipicitat, lligat indissolublement amb el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE), la necessitat que l'Administració en l'exercici de la seua potestat sancionadora identifique el fonament legal de la sanció imposada en cada resolució sancionadora. En altres termes, el principi **de tipicitat exigeix no sols que el tipus infractor, les sancions i la relació entre les infraccions i sancions, estiguen prou predeterminats, sinó que imposa l'obligació de motivar en cada acte sancionador concret en quina norma s'ha efectuat aquesta predeterminació i, en el cas que aquesta norma tinga rang reglamentari, quina és la cobertura legal d'aquesta**”.

# PRINCIPIS

## Prescripció

- Novetat en la LRJPAC
- Article 30 LRJSP: a falta d'altres previsions legals a normes sectorials

	<b>MOLT GREUS</b>	<b>GREUS</b>	<b>LLEUS</b>
<b>INFRACCIONS</b>	3 anys	2 anys	6 mesos
<b>SANCIONS</b>	3 anys	2 anys	1 any

- *Dies a quo*
  - Infraccions: dia en què la infracció es realitza ( $\neq$  infraccions continuades)
  - Sancions: l'endemà del dia en què siga executable
- Interrupció dels terminis (reinici si expedient paralitzat + 1 mes)
  - Infraccions: notificació inici procediment sancionador
  - Sancions: notificació inici procediment d'execució

# PRINCIPIS



## Caducitat (21, 25 i 95 LPAC)

- AP, obligada a dictar resolució en el termini corresponent
  - Segons la norma (màx. 6 m) o 3 m, si no consta
- Si no resol → caducitat
  - No comporta la prescripció de les accions de l'Administració
  - Procediments caducats no interrompen el termini de prescripció
  - Si nou procediment, podran conservar-se actes i tràmits



# PRINCIPIS

## Culpabilitat

- Article 28 LRJSP: judici personal de retret dirigit a l'autor (dol o culpa)
  - Persones físiques i jurídiques
- Aplicació principis de dret penal (graus d'autoria, edat mínima, circumstàncies eximents, etc.)
- Responsabilitat solidària en supòsits d'autoria múltiple: qüestions



# PRINCIPIS

## Proporcionalitat

- Articles 10.2 CE i 29 LRJSP: correspondència entre la gravetat de la infracció comesa i la sanció imposada
  - Obliga a tenir en compte: intencionalitat, persistència, reincidència, perjudicis causats, etc.
  - Tampoc a la inversa (que isca a compte infracció)
- Vaguetat termes i escassa virtualitat
  - Jurisprudència ha concretat els límits: davant de l'absència de justificació, la resposta sancionadora ha de ser la mínima (motivació és especialment important + revisió jurisdicció c-a de la sanció)
  - Imposició de les sancions en grau inferior si circumstàncies i gravetat del fet ho justifiquen (29.4 LRJSP)
- Concurs medial d'infraccions (29.5 LRJSP)
- Infracció continuada

# PRINCIPIS

## *Ne bis in idem*

### **1. És lícit imposar una doble sanció –adva i penal– per uns mateixos fets?**

- Fins a CE: compatibilitat de sancions
- TC sentència de 30 de gener de 1981 rectifica tesi: unitat repressiva
- Art. 31 LRJSP confirma aquest principi
- Acceptable si relació de subjecció especial amb AP (protecció de valors jurídics diferents)

### **2. Com es resolen les qüestions que es plantegen per l'actuació simultània o successiva de dos òrgans sancionadors?**

- Primacia jutge penal: STC 3 d'octubre de 1983 + art. 4 LJCA + art. 10.2 LOPJ + art. 77.4 LRJSP (però RG no se suspèn procediment sancionador)
  - Vinculació de fets provats per a l'òrgan administratiu
- Infraccions continuades (63.3 LPAC)

# EL PROCEDIMENT SANCIONADOR

A) SIGNIFICAT I REGULACIÓ

B) ELS PRINCIPIS CONSTITUCIONALS DEL PROCEDIMENT

- REGLES ESTRUCTURALS
- DRETS I GARANTIES DE DEFENSA

C) ESTRUCTURA DEL PROCEDIMENT

# REGULACIÓ I PRINCIPIS DEL PROCEDIMENT

Títol IV de la LPAC: règim jurídic general + LRJSP

Atenció: RD 1398/1993  
derogat amb la LPACAP

Necessitat inexcusable de procediment (art. 24.2 i 105.c) CE i art. 64.2 LPAC)

Separació entre òrgans d'instrucció i decisió (art. 63.2 LPAC)

- jerarquia
- potestat sancionadora exercida en massa

Drets art. 24.2 CE són aplicables al procediment sancionador

TC sentències de 8 de juny de 1981 i de 20 de juny de 1995, entre d'altres

# DRETS I GARANTIES DE DEFENSA

## ART. 24.2 CE

### Presumpció d'innocència

- Art. 53.2.b LPAC
- Dificultats de prova (mitjans escassos, massiu, evanescència conductes...) → s'ha “relaxat” el seu contingut i s'ha alleugerit la càrrega probatòria de les AP
  - Eficàcia probatòria de les actes elaborades per funcionaris amb condició d'autoritat (art. 77.5 LPAC), en relació amb el que s'ha comprovat de manera directa i *in situ*.
- Aplicació de teoria del fruit de l'arbre enverinat

### Prohibició d'indefensió

- Art. 53.2 LPAC
- Dret a ser informat (fets, sanció, identitat instructor, etc.), a formular al·legacions i a pràctica de proves

### Dret a no autoinculpació

- Conflictes amb deure de col·laboració amb les AP (STC 26 abril de 1990)

### Dret a assistència lletrada

# ESTRUCTURA DEL PROCEDIMENT



# TIPUS DE MESURES SANCIONADORES I EXPANSIÓ DE LA INSTITUCIÓ

- Mesures sancionadores en sentit estricte
- Mesures accessòries



# MESURES SANCIONADORES EN SENTIT ESTRICTE

- La interdicció de les sancions privatives de llibertat
  - 25.3 CE: Administració civil
- La **multa** com a sanció prototípica
  - Configuració diferent del model del CP
  - Qüestió controvertida: quantia absoluta
    - Caràcter recaptatori i confiscatori
    - Fixació del límit màxim de manera indirecta i indeterminada
    - Crítiques: sancions il·limitades contràries a principi de tipicitat, legalitat, proporcionalitat i protecció propietat privada
- Les **privacions de drets**
  - Privació de drets dels quals són titulars els subjectes sancionats: revocació de títols

# MESURES ACCESSÒRIES

## ▪ Les inhabilitacions

- Privació al subjecte de la capacitat de ser titular o part de determinades relacions administratives.

## ▪ El comís

- Privació de la propietat dels béns utilitzats en les conductes constitutives d'infracció.
- Es realitza, normalment, a través de la multa principal (art. 29.1 \*LRJSP).

## ▪ El deure de reposició i rescabament

- Eliminació dels efectes negatius de la infracció i restauració de la situació a la prèvia a la comissió.
- Art. 28.2 LRJSP i 90.4 LPAC: compatibilitat + no obligació d'acumular
- El mal causat a tercers (no AP) correspon a jurisdicció civil.

# BIBLIOGRAFIA

BERMEJO VERA, J. *et alii*: *Derecho administrativo básico. Parte general y parte especial*, Civitas.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de derecho administrativo*, Civitas.

PARADA VÁZQUEZ, J. R.: *Derecho administrativo (3 vols.)*, Marcial Pons.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de derecho administrativo*, vol. II, Iustel.