



Jornadas sobre
**Nuevas Leyes
Administrativas**

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LA POTESTAD SANCIONADORA

Tomás Quintana López
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de León

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LA POTESTAD SANCIONADORA

Tomás Quintana López
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de León

I.- CUESTIÓN PREVIA. ENCUADRE NORMATIVO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA

Como es conocido, coincidiendo con el final de la pasada legislatura, el Parlamento ha aprobado dos leyes centrales para la organización del sector público y para el funcionamiento de las Administraciones públicas. Se trata de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP), cuya entrada en vigor está prevista en ambos casos cuando transcurra un año desde la publicación en el BOE, publicación que se produjo el día 2 de octubre de 2015, por lo tanto, entrarán en vigor el próximo 2 de octubre de 2016.

En relación con lo que a nosotros nos interesa, es decir, el sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y el ejercicio de la potestad sancionadora por estas, hay que advertir, como cuestión previa, algunos importantes cambios que ha supuesto la aprobación de las leyes citadas en relación con la regulación sustantiva y procedimental de estas materias.

En efecto, en la hoy derogada Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, todavía de aplicación hasta el próximo día 2 de octubre de 2016, se regulan el régimen sustantivo de la responsabilidad patrimonial de la

Administración y los principios en que se sustenta la potestad sancionadora, así como los principios del procedimiento sancionador común. Quedaban al margen del contenido de la Ley 30/1992 la regulación el procedimiento especial para la exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, que se regula por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial; así como los procedimientos relativos al ejercicio de la potestad sancionadora, cuyo hito normativo fundamental es el Real Decreto 1.398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, sin perjuicio de otros procedimientos previstos por la legislación estatal o autonómica y, en su caso, por las entidades locales. Ambos reales decretos han sido derogados por la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con efectos de 2 de octubre de 2016.

Con la aprobación de las Leyes 40/2015 y 39/2015, se producen importantes cambios en cuanto a la ubicación de la regulación de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y de la potestad sancionadora de las Administraciones y su ejercicio. Estos cambios suponen que el régimen sustantivo de ambas pasa a formar parte de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; y el procedimiento, tanto para la exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, como para el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las Administraciones públicas, pasa a estar regulado por la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Señalado lo anterior, debemos conocer los cambios más importantes que ha supuesto la aprobación de ambas leyes en el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración y en el ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, tanto en lo sustantivo como, sobre todo, en lo procedimental.

II.- LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. Las claves del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas desde el punto de vista sustantivo se mantienen en su integridad.

En efecto, la responsabilidad sigue siendo directa y objetiva, se mantiene el concepto de lesión resarcible con su ya tradicional caracterización como daño efectivo, evaluable económicamente e individualizable en relación a persona o grupo de personas; también se exige que el daño sea antijurídico en el sentido de que el que lo sufra no tenga el deber jurídico de soportarlo; también que sea imputable a la Administración y que exista una relación de causalidad entre la acción u omisión imputable a la Administración y el hecho lesivo, sin que

hubiera mediado fuerza mayor en la producción del daño. La fijación y pago del quantum indemnizatorio se rige por las mismas reglas precedentes en cuanto a los criterios para determinarlo, el momento al que ha de referirse la valoración y la forma en que ha de efectuarse el pago o compensación económica por el daño causado.

2. El procedimiento para el reconocimiento del derecho a la indemnización.

El reconocimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración requiere la tramitación de un procedimiento administrativo conforme a las reglas que contiene la LPACAP, procedimiento que admite dos variantes, el que podemos considerar como procedimiento ordinario y el simplificado.

A) Procedimiento ordinario. Se ajusta a las disposiciones del procedimiento administrativo común que contiene la LPACAP, afectado por las especialidades que la propia ley establece para los casos en que el objeto del procedimiento sea específicamente el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Estas especialidades son las siguientes:

a) En cuanto a la iniciación del procedimiento: El procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración puede iniciarse a instancia de parte y de oficio.

- Si es a instancia de parte: Los interesados sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar, prescripción que se producirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se haya manifestado su efecto lesivo.

Cuando se trate de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas (art. 67.1 LPACAP). No obstante, a los efectos del cómputo del plazo de prescripción, cuando la curación no haya sido posible, la jurisprudencia viene distinguiendo entre daños permanentes y daños continuados, entendiéndose por los primeros (daños permanentes) los que no han de variar desde que se produzca el diagnóstico, por lo que es posible determinar las secuelas desde ese momento; en cambio, con la denominación de daños continuados la jurisprudencia hace referencia a aquellos daños derivados de la enfermedad que son imprevisibles en su evolución, por lo que las secuelas son difíciles o imposibles de determinar. La diferencia entre ambos tipos de daños se proyecta sobre el cómputo del plazo de prescripción para iniciar el procedimiento, dado que cuando se trate de daños permanentes, el plazo de un año para exigir la indemnización comienza en el momento en que esas secuelas se han determinado mediante el diagnóstico de la enfermedad o dolencia que da lugar a la indemnización; en cambio, cuando se trate de daños continuados, el plazo de un año para ejercer la acción de responsabilidad se ha de computar desde el momento en que esas secuelas se puedan determinar e, incluso, la

reclamación de la indemnización se puede hacer en cualquier momento, sin límite de plazo en la medida en que se trata de secuelas que son de imposible determinación (es ilustrativa la STSJ de Castilla y León de 19 de noviembre de 2014).

En la solicitud que realicen los interesados, además de cumplir con las exigencias generales previstas en el artículo 66 LPACAP para el inicio de cualquier procedimiento, como exigencias particulares de este procedimiento se deberán especificar los daños patrimoniales que hayan sufrido, la presunta relación de causalidad entre estas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, e irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante (art. 67.2 LPACAP); todo ello sin perjuicio de la posible subsanación y mejora de la solicitud de acuerdo con el artículo 68.

- Si es de oficio: El acuerdo de iniciación debe adoptarse antes de que haya prescrito el derecho a realizar la reclamación y se notificará a los particulares presuntamente lesionados, concediéndoles un plazo de diez días para que aporten cuantas alegaciones, documentos o información estimen conveniente a su derecho y propongan cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo. El procedimiento iniciado se instruirá aunque los particulares presuntamente lesionados no se personen en el plazo establecido (art. 65 LPACAP).

b) Solicitud de informes

- Será preceptivo solicitar informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, no pudiendo exceder de diez días el plazo de su emisión (art. 81. 1 LPACAP).

- Además, cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros o a la cuantía que se establezca en la correspondiente legislación autonómica, así como en aquellos casos que disponga la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, será preceptivo solicitar dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma (art.81.2 LPACAP).

- En el caso de nuestra Comunidad Autónoma, conforme a la Ley 1/2002, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, el órgano consultivo es el Consejo Consultivo de Castilla y León, y las cuantías reclamadas a partir de las que se exige el informe preceptivo de este órgano son 6.000 o 3.000 euros, en función de que sea la Administración autonómica o bien otra Administración pública frente a la que se reclame.

Sobre la tramitación de este informe, los apartados 2 y 3 del mismo artículo 81. 2 LPACAP, disponen que “el órgano instructor, en el plazo de diez días a contar desde la finalización del trámite de audiencia, remitirá al órgano competente para solicitar el dictamen una propuesta de resolución, que se ajustará a lo previsto en el artículo 91, o, en su caso, la propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento. El dictamen se emitirá en el plazo de dos meses y deberá pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en esta Ley”.

c) Especialidades de la terminación de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración

- Por terminación convencional, en cuyo caso, una vez recibido, en su caso, el dictamen al que se refiere el artículo 81.2 o, cuando este no sea preceptivo, una vez finalizado el trámite de audiencia, el órgano competente someterá la propuesta de acuerdo para su formalización por el interesado y por el órgano administrativo competente para suscribirlo. El acuerdo alcanzado entre las partes deberá fijar la cuantía y modo de indemnización de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla establece el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (art. 86.5 LPACAP).

- Por resolución, en cuyo caso, una vez recibido, en su caso, el dictamen al que se refiere el artículo 81.2 o, cuando este no sea preceptivo, una vez finalizado el trámite de audiencia, el órgano competente, cuando no se estimase procedente formalizar la propuesta de terminación convencional, dictará la resolución, la cual, además del contenido que deben tener todas las resoluciones administrativas (art. 88 LPACAP), se habrá de pronunciar sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado, la cuantía y el modo de la indemnización, cuando proceda, de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla se establecen en el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (art. 91.3 LPACAP).

d) Competencia para resolver los procedimientos de responsabilidad patrimonial de la Administración (art. 92 LPACAP).

-Administración del Estado: el Ministro correspondiente o, en su caso, el Consejo de Ministros en los supuestos de responsabilidad patrimonial derivada de la aplicación de leyes (Estado legislador).

-Administración autonómica: los Consejeros que sean competentes por razón de la materia y, en otros casos, el Consejo de Gobierno (art. 82 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León).

-Administración local: los órganos determinados por su propia legislación, por lo que habrá que acudir al reparto de competencias entre los órganos de las entidades locales que diseña la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y, en particular, a la competencia residual que en ella se prevé en favor del Alcalde y del Presidente de la Diputación.

- En el caso de las entidades de Derecho Público, las normas que determinen su régimen jurídico podrán establecer los órganos a quien corresponde la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial. En su defecto, la competencia resolutoria corresponderá a los distintos órganos que la tienen atribuida en los ámbitos estatal, autonómico y local, según sea la Administración de la que dependa la correspondiente entidad de derecho público.

e) Sentido del silencio administrativo: Transcurridos seis meses desde que se inició el procedimiento sin que haya recaído y se notifique resolución expresa o, en su caso, se haya formalizado el acuerdo, podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular (art. 91.3 LPACAP).

B) Procedimiento simplificado.

Además de la tramitación del que hemos denominado como procedimiento ordinario, es admisible la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración cuando el órgano competente para su tramitación considere que es inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización (art. 96.4 LPACAP). De darse esas circunstancias, el órgano que lo haya de tramitar o ya lo esté tramitando podrá acordar la tramitación simplificada del procedimiento, en cuyo caso habrá de ser resuelto en el plazo de treinta días desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada del procedimiento; transcurrido ese plazo sin haber sido dictada la resolución, el silencio también habrá de considerarse desestimatorio según se deduce de lo establecido por el artículo 24. 1, en su párrafo segundo, de la LPACAP.

3. Supuestos de la llamada responsabilidad patrimonial del Estado legislador

Una de las más importantes novedades que aporta la LRJSP al sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración es la regulación sistematizada de la responsabilidad patrimonial por los daños causados por las leyes y, en su caso, por otras normas jurídicas.

Se contemplan tres supuestos:

A) Responsabilidad por la lesión que sufran los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que los particulares no tengan el deber

jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen (art. 32.3 LRJSP).

La interpretación y aplicación del artículo 32.3 LRJSP ha de tener en cuenta la que se ha venido haciendo del artículo 139.3 de la Ley 30/1992, en la medida en que ambos son casi textualmente coincidentes. Pues bien, en relación con este último por vía jurisprudencial se ha ido abriendo paso una interpretación del mismo que contempla la obligación de la Administración de resarcir los daños causados por la aplicación de actos legislativos aun en los casos en que estos no la hayan previsto expresamente; es decir, aunque la propia ley o norma con rango de ley no contemple la indemnización, interpretación que fue propiciada por el propio Tribunal Constitucional al resolver una cuestión de inconstitucionalidad ante la disyuntiva de tener que declarar inconstitucional una ley que guardaba silencio sobre la eventual indemnización que correspondía a los propietarios de terrenos clasificados como urbanizables que, por efecto directo de dicha ley, pasaban a ser terrenos rústicos, o bien mantener su constitucionalidad, decantándose finalmente por esta opción, si bien declarando que “el silencio de la Ley sobre este particular no puede ser considerado como una exclusión vulneradora de lo dispuesto en el art. 33.3 C.E., sino que ha de entenderse que ese extremo quedará sometido a la normativa general del ordenamiento jurídico sobre la responsabilidad patrimonial de los actos de los poderes públicos que procede otorgar a quienes, por causa de interés general, resulten perjudicados en sus bienes y derechos” (STC 28/1997, de 13 de febrero).

Sobre esta base, los tribunales ordinarios vienen reconociendo el derecho de los sujetos que hubieren resultado dañados como consecuencia de la aplicación de una ley aun cuando esta no hubiera previsto la indemnización en los casos en que quepa deducir que con ello se ha quebrantado la confianza legítima de los particulares en la estabilidad del ordenamiento jurídico, causando un sacrificio particular de derechos o al menos de intereses patrimoniales legítimos, en contra del principio de buena fe que debe regir las relaciones de la administración con los particulares, de la seguridad jurídica y del equilibrio de prestaciones que debe presidir las relaciones económicas (STS de 17 de febrero de 1998); un daño o sacrificio que para ser resarcible no puede afectar, como es lógico, al conjunto de ciudadanos, a todos, sino solo a algunos.

B) Responsabilidad por la lesión que sufran los particulares por los daños derivados de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, cuando el particular hubiera obtenido sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la inconstitucionalidad posteriormente declarada (art. 32.4 LRJSP).

En relación con este supuesto de responsabilidad patrimonial, lo primero que ha de señalarse es que con anterioridad, aún sin una base legal expresa, desde la STS de 29 de febrero de 2000, a la que siguen otras como la STS de 21 de junio de 2004, o la más reciente STS de 2 de junio de 2010, han sido numerosas las sentencias mediante las que los órganos judiciales, resolviendo reclamaciones de responsabilidad patrimonial promovidas a causa de los daños

derivados de la aplicación de leyes declaradas posteriormente inconstitucionales, han reconocido el derecho a indemnización de los sujetos que hubieran sufrido la lesión; aunque ciertamente, la aceptación jurisprudencial de este supuesto de responsabilidad patrimonial ha sido muy controvertido no solo por parte de la doctrina sino también en el seno mismo de la jurisprudencia, como lo demuestran los frecuentes votos particulares que han sido presentados por magistrados discrepantes frente a sentencias que reconocían el derecho a ser indemnizados de quienes hubieran sufrido algún daño económicamente evaluable como consecuencia de la aplicación de leyes o normas con fuerza de ley que después hubieran sido declaradas contrarias a la Constitución.

Con esos antecedentes, en el artículo 32.4 LRJSP se exigen una serie de requisitos específicos para que sean viables las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de la aplicación de leyes declaradas inconstitucionales; requisitos que se suman a los generales exigidos para que sean factibles las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración por el funcionamiento de los servicios públicos, como son que el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a persona o grupo de personas, en el entendido de que el daño no debe afectar a la comunidad en su conjunto sino a determinados sujetos de la misma; a lo que hay que añadir que la jurisprudencia ha venido reconociendo en el hecho de que la ley haya sido declarada inconstitucional la existencia de antijuridicidad del daño, con independencia de que la declaración de inconstitucionalidad obedezca a motivos de fondo o de forma o competencia por razón de su procedencia.

Tales requisitos específicos para el reconocimiento de responsabilidad patrimonial por la aplicación de leyes declaradas inconstitucionales son:

- Que el sujeto que ejerza la acción de responsabilidad previamente haya recurrido en vía administrativa hasta que la actuación hubiera causado estado y después haya recurrido en vía contencioso-administrativa frente a la actuación administrativa que causó el daño y que como resultado de ello haya obtenido una sentencia desestimatoria que, sin necesidad de agotar todas las instancias o grados, alcance firmeza.

- Que el recurrente haya alegado en el recurso que hubiera interpuesto la causa de inconstitucionalidad de la ley que después dio lugar a la declaración de inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional, alegación que en realidad supone, expresa o implícitamente, que ha debido interesar del órgano judicial el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad; de manera que solo cuando dicho órgano, en el ejercicio de su función jurisdiccional, descarte suscitar la cuestión de inconstitucionalidad es cuando puede tener éxito la reclamación de responsabilidad, siempre que el Tribunal Constitucional declare posteriormente la inconstitucionalidad de la ley en cuya aplicación se produjeron los daños.

En todo caso, conforme prevé el artículo 67. 1, en su párrafo tercero, LPACAP, el derecho a reclamar prescribirá al año de la publicación en el Boletín Oficial del Estado la sentencia declarativa de la inconstitucionalidad de la ley.

C) Responsabilidad por la lesión que sufran los particulares por los daños derivados de la aplicación de una norma declarada por sentencia contraria al Derecho de la Unión Europea.

Es conocido que el Tribunal de Justicia, entonces de las Comunidades Europeas, a lo largo de los años noventa del pasado siglo fue sentando las bases de la responsabilidad extracontractual de los Estados miembros por los daños ocasionados a los particulares con ocasión de la vulneración del Derecho comunitario por parte de aquellos; se derivaran esos daños de la falta de trasposición o incumplimiento de directivas comunitarias [sentencia de 19 de noviembre de 1991 (Francovich)], o fueran producidos por actos legislativos [sentencia de 5 de marzo de 1996 (Brasserie de Pêcheur)], o por actos administrativos [sentencia de 23 de mayo de 1996 (Lomas)], o, en fin, por incumplimiento del Derecho europeo por parte de un tribunal de un Estado miembro [sentencia de 30 de septiembre de 2003 (Köbler)]. Desde entonces nuestros tribunales han conocido reclamaciones por este motivo, siendo resueltas aun cuando en el ordenamiento jurídico interno no existían reglas específicas para pautar la resolución de dichas reclamaciones [así, de forma destacada, la STS de 12 de junio de 2003 (Canal Satélite Digital)].

Pasa suplir esa laguna y proporcionar algunas reglas conforme a las que resolver las reclamaciones el artículo 32.5 LRSP dispone que:

“Si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea, procederá su indemnización cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la infracción del Derecho de la Unión Europea posteriormente declarada”.

De la lectura del párrafo transcrito cabe deducir lo siguiente: (1) La lesión ha debido producirse como consecuencia de la aplicación de una norma de Derecho interno con rango de ley o una norma de rango reglamentario, con independencia de quien la haya dictado. (2) El sujeto que haya sufrido la lesión ha debido recurrir la actuación administrativa que ocasionó en daño, alegando que la norma aplicada es contraria al Derecho de la Unión Europea. (3) Frente al recurso se ha debido obtener una sentencia desestimatoria que haya alcanzado firmeza en cualquier instancia. (4) Se ha debido alegar que la norma nacional es contraria al Derecho de la Unión Europea. (5) y, por último, se ha debido declarar que, en efecto, la norma nacional aplicada por la Administración es contraria el Derecho de la Unión Europea.

Además, para que la reclamación pueda tener éxito, el propio artículo 32.5, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea establece otros tres requisitos, que se derivan directamente de la jurisprudencia de este tribunal [por ejemplo, entre otras muchas, STJUE de 26 de enero de 2010 [(C118/08) Transportes Urbanos y Servicios Generales]. Estos requisitos son:

- Que la norma europea vulnerada por la nacional ha de tener por objeto conferir derechos a los particulares.

- Que el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea que ha supuesto la aplicación de la norma interna contraria a este ha de ser de estar suficientemente caracterizado, es decir, siguiendo el criterio de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ha de tratarse de un incumplimiento manifiesto y grave, que no pueda considerarse dentro del margen de apreciación del órgano nacional que ha ejercido la competencia normativa; por lo tanto, se trata de un requisito más riguroso que el exigido en el ámbito general de la responsabilidad patrimonial de la Administración por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

- Ha de existir una relación de causalidad directa entre la aplicación por la Administración de la norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea y el daño sufrido por los particulares, exigencia que coincide básicamente con la relación de causalidad en el sistema general de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Conforme prevé el artículo 67. 1, en su párrafo tercero, LPACAP, el derecho a reclamar prescribirá al año de la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea de la sentencia declare el carácter contrario de la norma al Derecho de la Unión Europea.

III.- LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Como se sabe, la Constitución española cerró el debate habido en España sobre la legitimidad de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas mediante los artículos 25.1 y 3 y 45.3, al aludir en ellos a las infracciones administrativas y a su sanción. Sobre esa base, pronto el Tribunal Constitucional mantuvo que “los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del orden punitivo del Estado” (STC 18/1981, de 8 de junio, a la que siguen otras muchas).

Legitimado por la Constitución el ejercicio de la potestad sancionadora, la Ley 30/1992, como es conocido, reguló los principios de dicha potestad y los principios del procedimiento sancionador.

Derogada la Ley 30/1992, en la actualidad los principios que deben guiar el ejercicio de la potestad sancionadora por las Administraciones públicas se hallan en los artículos 25 y ss. LRJSP; y el procedimiento sancionador ahora se nutre de las reglas generales reguladoras del procedimiento administrativo común y de las especialidades que contiene la LPACAP en relación con el procedimiento sancionador.

No obstante, sin perjuicio del papel central que juegan esas reglas generales referidas a los principios de la potestad sancionadora contenidas en la LRJSP y de la regulación del procedimiento sancionador por parte del legislador estatal en la LPACAP, ciertamente, como ha venido manteniendo el Tribunal Constitucional -por ejemplo, en su STC 87/1985, de 16 de julio- el propio legislador estatal y las Comunidades Autónomas pueden establecer los correspondientes regímenes sancionadores en las materias de su competencia respetando los principios previstos por los artículos 25 y ss. de la LRJSP, e incluso adaptar los procedimientos sancionadores que sean aplicables por cada Administración pública al procedimiento sancionador previsto por la LPACAP.

1. Principios de la potestad sancionadora

Regulados, como se acaba de indicar, en los artículos 25 y ss. LRJSP, resultan de aplicación al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración no solo frente a quienes están sometidos a ella mediante una relación de supremacía general, sino también en el ejercicio de la potestad disciplinaria que realice la Administración frente a sus empleados públicos, exceptuándose de la aplicación de dichos principios de la potestad sancionadora a quienes se hallen relacionados con las Administraciones públicas a través de la legislación de contratos del sector público y de la legislación patrimonial de las Administraciones públicas, es decir, a los contratistas de las Administraciones y a los titulares de derechos reales administrativos.

Conforme a dichos artículos, se trata de los siguientes bien conocidos principios:

A) El principio de legalidad (art. 25). Supone que ninguna Administración pública podrá ejercer la potestad sancionadora si previamente no le ha sido atribuida dicha potestad por una norma con rango de ley. Dentro de la Administración pública a la que se ha reconocido la potestad de sancionar, el ejercicio propiamente dicho de la potestad corresponderá a aquel órgano administrativo que tenga expresamente atribuido este ejercicio por disposición de rango legal o reglamentario.

El ejercicio de la potestad sancionadora por las entidades locales podrá realizarse con las peculiaridades que prevé el Título XI de la LRBRL, artículos 139 a 141 incorporados a la LRBRL mediante la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, con los que se pretende llenar el vacío existente en cuanto al ejercicio de la potestad sancionadora en materias susceptibles de ser reguladas por medio de ordenanzas municipales de policía y buen gobierno, por decirlo con una expresión tradicional en nuestro Derecho local, tales como las relaciones de convivencia vecinal, el uso de los servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos. Para lo cual, el mediante la incorporación a la LRBRL de los artículos 140 y 141 se establecen una serie de reglan relativas a la tipificación de infracciones y a la determinación de sanciones en el ámbito local de acuerdo con las cuales los municipios podrán establecer infracciones y prescribir sanciones mediante sus ordenanzas locales, con lo cual se pretende salvar el principio de legalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de los municipios.

B) Principio de irretroactividad (art. 26). Supone que solo pueda sancionarse a alguien por la comisión de un hecho que en el momento de producirse se halle tipificado como infracción administrativa. Contrariamente, solo se admite la aplicación de disposiciones administrativas sancionadoras con carácter retroactivo, es decir, en relación con hechos anteriores a la vigencia de las normas sancionadoras, cuando la aplicación retroactiva de la norma favorezca al presunto infractor o, incluso, al infractor ya sancionado, es decir, aun cuando ya haya sido impuesta la sanción y esta se halle pendiente de cumplimiento.

C) Principio de tipicidad (art. 27). Supone que solo pueden ser consideradas infracciones administrativas aquellas conductas que hayan sido tipificadas por una Ley y únicamente en relación con esas infracciones se podrán imponer sanciones, que también habrán de estar definidas por la ley, sin perjuicio de que las disposiciones de rango reglamentario puedan introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas por la ley que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes, pero nunca se podrán tipificar por vía reglamentaria nuevas infracciones o crear nuevas sanciones.

D) Principio de responsabilidad (art. 28). Supone que solo puedan ser sancionadas las personas físicas o jurídicas e, incluso, los grupos de afectados, las uniones sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos a los que se les reconozca capacidad de obrar, que resulten responsables de la comisión de infracciones administrativas bien a título de dolo o culpa.

E) Principio de proporcionalidad (art. 29). Este principio se impone al legislador, en la medida en que ha de atender a la gravedad de los hechos para tipificar las infracciones y la determinar las sanciones que les corresponden. Pero también ese principio de proporcionalidad habrá de ser tenido en cuenta por la Administración que ejerce la potestad sancionadora, para lo cual, a la hora de sancionar la comisión de cualquier sanción habrá de considerar, entre otros posibles, como admite el propio artículo 29.3 LRJSP, los siguientes criterios para graduar la sanción a imponer: el grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad, la continuidad o persistencia de la conducta infractora, la naturaleza de los perjuicios causados y la reincidencia por la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.

F) Principio de prescripción (art. 30). Derivado del principio de seguridad jurídica, supone que el castigo de las conductas infractoras debe llevarse a cabo en un determinado plazo de tiempo desde que las infracciones fueran cometidas, transcurrido dicho plazo ya no podrá imponerse la sanción. Igualmente el principio de prescripción impone que si una vez impuesta la sanción, esta no se cumple o la Administración no la hace cumplir en un determinado plazo, la sanción prescribe y ya no podrá ser exigido su cumplimiento ni la Administración podrá hacerla cumplir.

Las reglas que sobre la prescripción establece el artículo 30 de la LRJSP son de aplicación supletoria en relación con las que puedan ser establecidas específicamente por la legislación sectorial.

G) Concurrencia de sanciones o “non bis in ídem” (art. 31). La prohibición de la doble sanción a un mismo sujeto, por un mismo hecho y con el mismo fundamento, el non bis in ídem, aunque no está expresamente constitucionalizado, según la jurisprudencia del Tribunal constitucional, a partir de su temprana STC 2/1981, de 30 de enero, se halla implícitamente incluido en el artículo 25.1 de la Constitución. Hoy se halla recogido en el artículo 31. 1 LRJSP en los siguientes términos: “No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento”. No cabe, pues, la doble sanción, administrativa y penal, a un mismo sujeto por un mismo hecho cuando el fundamento jurídico del ejercicio del “ius puniendi” penal y administrativo sea el mismo. Contrariamente, es compatible con el principio “non bis in ídem” la imposición de una sanción penal y administrativa a un mismo sujeto y por un mismo hecho cuando exista un diferente fundamento jurídico en la imposición de una pena y la sanción administrativa, como puede ocurrir en aquellos casos en que los sujetos sancionados están sometidos a la Administración por una relación de sujeción especial (por ejemplo, en el caso de la producción de lesiones a un interno en un establecimiento penitenciario por parte de otro interno, pues un mismo hecho dará lugar a la pena que según el Código Penal corresponda por el delito de lesiones, y a la imposición de una sanción administrativa al recluso causante de las lesiones por comisión de una infracción administrativa por un hecho que también afecta al buen orden del centro penitenciario).

El artículo 31.2 LRJSP establece también el “non bis in ídem” prohibiendo a las Administraciones españolas sancionar hechos ya sancionados por un órgano de la Unión Europea, a un mismo sujeto y con el mismo fundamento. No obstante, se admite que aunque el órgano de la Unión Europea ya hubiera impuesto una sanción por unos hechos determinados, una Administración española pueda sancionar a otro sujeto diferente al que ya hubiera sido sancionado por esos hechos; en cuyo caso, el órgano sancionador de la Administración española deberá tener en cuenta la sanción impuesta por el órgano de la Unión Europea a los efectos de graduar la sanción que, en su caso, deba imponer, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción que se hubiere cometido.

2. El procedimiento sancionador

Como ya he indicado, la Ley 30/1992 estableció una serie de principios del procedimiento sancionador como reglas que debían estar presentes en cualquiera de los procedimientos sancionadores que se regularán por vía legal o reglamentaria; sin perjuicio de lo cual mediante el Real Decreto 1.398/1993, de 4 de agosto, fue aprobado el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, como norma supletoria en relación con otras normas procedimentales específicas en materia sancionadora.

De forma contraria, el redactor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (LPACAP), al tener como uno de sus objetivos simplificar los procedimientos administrativos existentes, regula una serie de especialidades procedimentales para el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las Administraciones públicas en el marco de las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común, todo ello sin perjuicio de que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas puedan dictar las normas que sirvan de complemento a las que, como previsiones procedimentales comunes y especiales para el ejercicio de la potestad sancionadora, contiene la LPACAP. Consecuentemente, ha sido derogado el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de 1993, de virtualidad supletoria, como se ha indicado anteriormente.

Además, el artículo 96.5 LPACAP habilita la tramitación simplificada del procedimiento sancionador cuando el órgano competente para incoarlo considere que la infracción cometida es leve, en cuyo caso el expediente sancionador habrá de ser resuelto en treinta días mediante los trámites previstos en el artículo 96.6 LPACAP.

Sin perjuicio de lo indicado, la disposición adicional primera 2 c) LPACAP establece que el ejercicio de la potestad sancionadora en materias tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería, en lo referente a procedimientos sancionadores se regirán por su normativa específica y supletoriamente por la LPACAP.

Como punto de partida, antes de comenzar el análisis de las especialidades del procedimiento sancionador llamadas a integrarse en el procedimiento administrativo común, hay que tener en cuenta que el artículo 63. 2 LPACAP, al igual que la precedente Ley 30/1992, implícitamente prohíbe las denominadas sanciones de plano al disponer que “en ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el oportuno procedimiento”.

Las especialidades del procedimiento sancionador afectan a distintas fases de la tramitación:

A) En cuanto a la iniciación del procedimiento sancionador

Los procedimientos sancionadores siempre se iniciarán de oficio por el órgano que tenga atribuida la competencia para ello por las normas que lo regulan (art.63.1 LPACAP). La iniciación de oficio, aun acordada por el órgano competente, puede obedecer a la propia iniciativa de este, a una orden dada por un superior jerárquico, a la petición razonada de otro órgano o bien por denuncia.

En el caso de que el órgano competente actúe por orden del superior jerárquico, dicha orden deberá expresa, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables; las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeron (art. 60. 2 LPACAP). Estas mismas especificaciones deberán contener, también en la medida de lo posible, las peticiones razonadas de inicio del procedimiento sancionador que realicen otros órganos administrativos (art. 61.4 LPACAP). El inicio del

procedimiento a partir de denuncia, como especificidad en el ámbito sancionador, el artículo 62. 2 LPACAP prevé que esta deba recoger la fecha de la comisión de la infracción y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables, lo cual constituye una exigencia seguramente excesiva y sin demasiada trascendencia para, en su caso, la iniciación del procedimiento sancionador cuando se aprecia realmente la comisión de la infracción, aunque pudiera tener trascendencia a los efectos del cómputo del plazo de prescripción .

Como límite a la decisión de iniciar el procedimiento sancionador, del artículo 63. 3 LPACAP se deduce que cuando sean cometidos hechos constitutivos de la misma infracción de forma continuada, solo se podrá iniciar otro procedimiento sancionador en los casos en que el autor persista en su conducta cuando haya recaído una primera resolución sancionadora sobre esos hechos con carácter ejecutivo, es decir, cuando el acto sancionador haya puesto fin a la vía administrativa.

Una vez adoptado el acuerdo de iniciar el procedimiento sancionador, será comunicado al instructor del procedimiento, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, y se notificará a los interesados, entendiéndose en todo caso por tal al inculpado, aunque entre los interesados puede haber otros sujetos, señaladamente aquellos que han sido perjudicados por la infracción. Asimismo, la incoación se comunicará al denunciante, si lo hubiere, cuando las normas reguladoras del procedimiento así lo prevean, por lo que este extremo la LPACAP lo remite a las normas que eventualmente complementen las disposiciones de esta ley.

El acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador deberá contener al menos (1) la identificación de la persona o personas presuntamente responsables; (2) los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción; (3) la identificación del instructor y, en su caso, secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos; (4) el órgano competente para la resolución del procedimiento y norma que le atribuya tal competencia, indicando la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos previstos en el artículo 85 para la terminación de los procedimientos sancionadores; (5) las medidas de carácter provisional que se hayan acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, sin perjuicio de las que se puedan adoptar durante el mismo de conformidad con el artículo 56; (6) indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, así como indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, este podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada (art. 64. 2 LPACAP).

Como excepción a la regla señalada de que el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador ha de contener la calificación de los hechos que motivan la incoación del procedimiento, podrá realizar esa calificación en un momento posterior mediante la elaboración

de un pliego de cargos, que habrá de notificarse a los interesados, es decir, al inculpado y a los eventuales perjudicados por la infracción.

B) La prueba

Sobre la prueba en el procedimiento sancionador, más allá de las reglas comunes aplicables a todos los procedimientos, se contemplan en el artículo 77. 4 y 5 LPACAP dos específicas.

- Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien, regla sobre la que ya se señaló anteriormente que tiene su base en la jurisprudencia constitucional, en la que se mantiene que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir al mismo tiempo para órganos diferentes del Estado.

- Los documentos formalizados por funcionarios públicos a los que se reconoce la condición de autoridad que recojan los hechos constatados por estos, siempre que se hayan observado los requisitos legales correspondientes, harán prueba salvo que se acredite lo contrario; lo que supone el reconocimiento de una presunción de veracidad iuris tantum.

C) Propuesta de resolución

Concluida la instrucción del procedimiento sancionador se abre una doble posibilidad: (1) o bien se formulará la propuesta de resolución por parte del órgano instructor, (2) o bien este resolverá el archivo de las actuaciones y, con ello, la finalización del procedimiento (art. 89 LPACAP), conforme se indicará más adelante.

Formulación de la propuesta de resolución por el órgano instructor y notificación de la misma a los interesados. En ella se fijarán de forma motivada los hechos que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, se determinará la infracción que, en su caso, aquellos constituyan, la persona o personas responsables y la sanción que se proponga, la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, así como las medidas provisionales que, en su caso, se hubieran adoptado. Además en la propuesta de resolución se deberá indicar que queda puesto de manifiesto el procedimiento y el plazo para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes.

D) Finalización del procedimiento sancionador

a) Finalización del procedimiento sin necesidad de formular propuesta de resolución. Alternativamente a la formulación de la propuesta de resolución, el órgano instructor podrá resolver, conforme prevé el artículo 89. 1 LPACAP, la finalización del procedimiento, con archivo de las actuaciones, sin que sea necesaria la formulación de la propuesta de resolución, cuando en la instrucción procedimiento se ponga de manifiesto que concurre alguna de las siguientes circunstancias: (1) La inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción. (2) Cuando los hechos no resulten acreditados. (3) Cuando los hechos probados no constituyan, de modo

manifiesto, infracción administrativa. (4) Cuando no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o bien aparezcan exentos de responsabilidad. (5) Cuando se concluyera, en cualquier momento, que ha prescrito la infracción.

b) Terminación por reconocimiento de la responsabilidad por parte del infractor y resolución imponiendo la sanción que proceda. En los casos en que la sanción prevista sea pecuniaria o bien una pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se ha justificado la improcedencia de la segunda, el pago voluntario de la sanción pecuniaria anterior a la resolución determinará la terminación del procedimiento, sin perjuicio, en su caso, del deber de reponer la situación jurídica alterada o de la indemnización de los daños y perjuicios causados si hubiere lugar a ello. En uno y otro caso, el órgano resolutorio aplicará reducciones en la cuantía de la sanción pecuniaria de al menos el 20%, porcentaje que podrá ser aumentado reglamentariamente.

En todo caso, 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 (art. 85. 3 LPACAP).

c) Terminación por caducidad. En los procedimientos en que la Administración ejerce la potestad sancionadora, la falta de resolución en plazo determina la caducidad del procedimiento, lo que supone el archivo de las actuaciones [art. 25. 1 b) LPACAP]. No obstante, la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de la acción de la Administración para iniciar un nuevo procedimiento sancionador, en cuyo caso, podrán incorporarse a este los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad, debiendo cumplimentarse, en todo caso, los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado. Los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.

d) Terminación mediante resolución. Como especialidades de la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador, el artículo 90 LPACAP establece las siguientes:

- Contenido de la resolución sancionadora. La resolución ha de incluir la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, fijando los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen, o bien la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad.

- En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica. No obstante, cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción o la sanción revisten mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes en el plazo de quince días.

e) Ejecutividad de las resoluciones. La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa. Sin

perjuicio de la posible suspensión cautelar si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución que haya puesto fin a la vía administrativa; suspensión cautelar que finalizará cuando se produzca alguno de los siguientes supuestos, (1) que haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso administrativo si haberlo hecho; (2) que habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo no se hubiera solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada, o bien el órgano judicial se hubiera pronunciado sobre la suspensión cautelar solicitada en los términos previstos en ella.

En tanto la resolución no sea ejecutiva, se podrán adoptar las medidas cautelares precisas para garantizar su eficacia, que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado en algún momento del procedimiento para asegurar la eficacia de la resolución sancionadora que pudiera recaer (art. 90.3 in fine).

f) Determinación de los daños y perjuicios causados a la Administración mediante la infracción. Podrán fijarse mediante la resolución que ponga fin al expediente sancionador, o bien, mediante procedimiento complementario, cuya resolución será inmediatamente ejecutiva, pues la resolución al mismo pone fin a la vía administrativa; sin perjuicio de su posible terminación convencional. En todo caso, ni la terminación convencional ni la aceptación por el infractor de la resolución relativa a la determinación de daños y perjuicios causados a la Administración, supondrán el reconocimiento voluntario de responsabilidad por la comisión de la infracción imputada (art. 90. 4 LPACAP).

3. Tramitación simplificada del procedimiento sancionador. Se podrá adoptar la tramitación simplificada del procedimiento cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve, sin que en ese caso quepa la oposición expresa por parte del interesado a la tramitación simplificada del procedimiento. La tramitación en ese caso se realizará conforme a los trámites previstos en el artículo 96. 6 LPACAP en el plazo de treinta días a contar desde la notificación del acuerdo adoptado de tramitación simplificada, y en el caso de que fuera necesaria la realización de algún trámite diferente a los previstos para la tramitación simplificada, el procedimiento sancionador deberá ser tramitado de manera ordinaria.

www.eclap.jcyl.es