

---

---

# Sanciones Administrativas

---

Garantías, derechos y recursos  
del presunto responsable

---

---

**4.<sup>a</sup> Edición**

**Actualizada a las Leyes 39/2015 y 40/2015  
de Procedimiento Administrativo Común  
y Régimen Jurídico**

FRANCISCO GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO



COMARES  
editorial

---

SANCIONES ADMINISTRATIVAS  
GARANTÍAS, DERECHOS Y RECURSOS  
DEL PRESUNTO RESPONSABLE

---

FRANCISCO GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO

*Abogado del Ilustre Colegio de Madrid*

*Abogado del Estado*

*Doctor en Derecho*

# SANCIONES ADMINISTRATIVAS

GARANTÍAS, DERECHOS Y RECURSOS

DEL PRESUNTO RESPONSABLE

**4.<sup>a</sup> edición**

Actualizada a las Leyes 39/2015 y 40/2015  
de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico

GRANADA, 2017

---

---

BIBLIOTECA COMARES DE CIENCIA JURÍDICA

---

---

DERECHO ADMINISTRATIVO PRÁCTICO  
dirigida por  
**Francisco García Gómez de Mercado**  
**8**

© Francisco García Gómez de Mercado

Editorial Comares, S.L.

Polígono Juncaril

C/ Baza, parcela 208

18220 Albolote (Granada)

Tlf.: 958 465 382

<http://www.editorialcomares.com> • E-mail: [libreriacomares@comares.com](mailto:libreriacomares@comares.com)

<https://www.facebook.com/Comares> • <https://twitter.com/comareseditor>

ISBN: 978-84-9045-500-5 • Depósito legal: GR. 297/2017

Fotocomposición, impresión y encuadernación: Comares



*A mi hermana Carmen.*

---

---

# SUMARIO

ABREVIATURAS .....	XIII
--------------------	------

PRESENTACIÓN.....	XV
-------------------	----

## CAPÍTULO I

### LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS: CUESTIONES GENERALES

I. CONCEPTO.....	1
II. DIFERENCIA CON OTRAS FIGURAS .....	2
III. CLASES Y FUNDAMENTO .....	10

## CAPÍTULO II

### LAS NORMAS SANCIONADORAS

I. LA POTESTAD SANCIONADORA EN LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS .....	13
II. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y DERECHO PENAL .....	16
III. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD: RESERVA DE LEY.....	19
IV. DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS EN EL ÁMBITO SANCIONADOR .....	24
V. NORMAS NO ESTATALES: LAS ORDENANZAS LOCALES .....	40

## CAPÍTULO III

### LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS SANCIONADORAS

I. PRINCIPIO DE TERRITORIALIDAD.....	45
II. PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD.....	46
III. PRINCIPIOS DE ANTIJURIDICIDAD Y TIPCIDAD .....	50
IV. CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS Y NORMAS EN BLANCO.....	56
V. PROHIBICIÓN DE LA ANALOGÍA .....	61

VI.	CONCURRENCIA DE NORMAS: EL PRINCIPIO «NON BIS IN IDEM» . . . . .	63
VII.	EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD . . . . .	69
VIII.	CAUSALIDAD . . . . .	75

#### CAPÍTULO IV SUJETOS

I.	SUJETOS CON POTESTAD SANCIONADORA . . . . .	77
II.	SUJETOS RESPONSABLES . . . . .	82
III.	TERCEROS INTERESADOS: EL DENUNCIANTE . . . . .	91

#### CAPÍTULO V EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

I.	EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR Y SUS GARANTÍAS . . . . .	97
II.	REGULACIÓN Y PLURALIDAD DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES . . . . .	100
III.	SEPARACIÓN ENTRE INSTRUCCIÓN Y RESOLUCIÓN . . . . .	106
IV.	ACTUACIONES PREVIAS Y MEDIDAS PROVISIONALES . . . . .	108
V.	INICIO DEL PROCEDIMIENTO: ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA DENUNCIA . . . . .	115
VI.	TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN . . . . .	121
VII.	RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD Y PRONTO PAGO DE LA SANCIÓN . . . . .	132
VIII.	CADUCIDAD DEL EXPEDIENTE . . . . .	134

#### CAPÍTULO VI DERECHOS DEL PRESUNTO RESPONSABLE. LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

I.	EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA . . . . .	141
II.	PRESUNCIÓN DE VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS . . . . .	142
III.	PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y PRUEBA . . . . .	149
IV.	OTROS DERECHOS DEL PRESUNTO RESPONSABLE . . . . .	157

#### CAPÍTULO VII LA DETERMINACIÓN DE LAS SANCIONES Y OTROS EFECTOS DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

I.	TIPICIDAD DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS . . . . .	169
II.	PROHIBICIÓN DE SANCIONES PRIVATIVAS DE LIBERTAD . . . . .	171
III.	GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD . . . . .	172
IV.	CONCURRENCIA DE INFRACCIONES. INFRACCIÓN CONTINUADA . . . . .	184
V.	RESARCIMIENTO DE DAÑOS Y PERJUICIOS . . . . .	186
VI.	VINCULACIÓN DE RESOLUCIONES JUDICIALES PENALES . . . . .	188

#### CAPÍTULO VIII EJECUCIÓN E IMPUGNACIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

I.	EJECUTIVIDAD DE LAS SANCIONES . . . . .	193
II.	PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN . . . . .	199
III.	IMPUGNACIÓN DE LAS SANCIONES. SUSPENSIÓN . . . . .	201

**CAPÍTULO IX**  
**EXTINCIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.**  
**EXAMEN ESPECIAL DE LA PRESCRIPCIÓN**

I.	LA PRESCRIPCIÓN: REGULACIÓN . . . . .	215
II.	PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES . . . . .	216
III.	PRESCRIPCIÓN DE LAS SANCIONES . . . . .	223
IV.	PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD . . . . .	225
V.	OTRAS CAUSAS DE EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD . . . . .	228

**CAPÍTULO X**  
**SANCIONES DE AUTOTUTELA**

I.	LA POTESTAD DISCIPLINARIA COMO RÉGIMEN ESPECIAL . . . . .	231
II.	LA POTESTAD SANCIONADORA DE COLEGIOS PROFESIONALES Y OTRAS CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO . . . . .	243
III.	SANCIONES NO PENALES DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA . . . . .	248
IV.	SANCIONES DE POLICÍA DEMANIAL . . . . .	252

**CAPÍTULO XI**  
**INFRACCIONES Y SANCIONES TRIBUTARIAS**

I.	CONCEPTO Y REGULACIÓN . . . . .	257
II.	PRINCIPIOS SANCIONADORES . . . . .	259
III.	DISTINCIÓN DE LAS SANCIONES CON OTRAS MEDIDAS: RECARGOS FISCALES . . . . .	262
IV.	EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD: PRESCRIPCIÓN . . . . .	264
V.	EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR TRIBUTARIO . . . . .	265

**CAPÍTULO XII**  
**SANCIONES DE PROTECCIÓN DEL ORDEN GENERAL**

I.	INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD . . . . .	285
II.	POTESTAD SANCIONADORA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE . . . . .	292
III.	DISCIPLINA URBANÍSTICA . . . . .	296
IV.	INFRACCIONES Y SANCIONES EN EL ORDEN SOCIAL . . . . .	304
V.	OTRAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS: DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO Y MATERIAS FINANCIERAS Y MERCANTILES . . . . .	308
ANEXO I. Ley 39/2015, de 1 octubre, de Procedimiento Administrativo Común (fragmento).		313
Anexo II. Ley 40/2015, de 1 octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (fragmento).		321
Anexo III. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (fragmento).		325
BIBLIOGRAFÍA . . . . .		327



---

## ABREVIATURAS

art.	Artículo
arts.	Artículos
BOE	Boletín Oficial del Estado
Cap.	Capítulo
CC	Código Civil
CE	Constitución Española
Cfr.	Confróntese
cit.	citada
CP	Código Penal
disp.	Disposición
LAP	Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común de 1992 (derogada)
LBRL	Ley de Bases de Régimen Local
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil
LEF	Ley de Expropiación Forzosa
LGP	Ley General Presupuestaria
LGT	Ley General Tributaria
LHL	Ley de Haciendas Locales
LISOS	Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social
LJCA	Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
LOSC	Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana
LOTT	Ley de Ordenación del Transporte Terrestre
LPA	Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (derogada)
LPAC	Ley de Procedimiento Administrativo Común de 2015
LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público de 2015
LRL	Texto Refundido de la Ley de Régimen Local
LS	Ley del Suelo
LTSV	Ley sobre Tráfico y Seguridad Vial
Núm.	Número
Ob. cit.	Obra citada
pág/s.	Página/s

p.ej.	Por ejemplo
RD	Real Decreto
Rec.	Recurso
RJ	Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi
RPPS	Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora de 1993 (derogado)
RTC	Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional
S	Sentencia
ss.	Siguientes
SS.	Sentencias
STC	Sentencia o Sentencias del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia o Sentencias del Tribunal Supremo
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TC	Tribunal Constitucional
TRLS	Texto Refundido de la Ley del Suelo
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia

---

## PRESENTACIÓN

La posibilidad de que la Administración imponga, y ejecute, por sí misma sanciones a los ciudadanos es uno de principales medios o instrumentos, si no el más cualificado, con que cuenta la Administración para asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos, y, por tanto, el imperio de la Ley.

En efecto, la sanción administrativa, ya consista en la imposición del pago de una multa en dinero o en otro tipo de medida limitativa, es uno de los recursos más empleados por la Administración para perseguir el cumplimiento de las leyes, leyes que pueden ser de todo tipo, desde las que rigen la circulación de vehículos automóviles hasta el cumplimiento de las determinaciones relativas a la urbanización y edificación.

Por supuesto, lo importante es que las leyes se cumplan, no tanto sancionar su incumplimiento, y la amenaza, o la imposición concreta, de sanciones, no es un fin en sí mismo, sino una medio de conseguir lo primero, a través de la llamada prevención general, es decir, que el conjunto de los ciudadanos cumplan las leyes ante la amenaza de la posible sanción, y, en particular, de la llamada prevención especial, esto es, que el sujeto sancionado no vuelva a infringir la ley, ya sea por el especial temor en ser sancionado o incluso porque la sanción impida una nueva infracción debido a que, por ejemplo, le sea retirada la licencia, permiso o concesión que le facultaba para desarrollar una determinada actividad. Pero, insistimos, todo ello no es un fin en sí mismo y, desde luego, debe reprobarse el ejercicio de la potestad sancionadora con fines meramente recaudatorios. Para subvenir las cargas públicas, la Administración goza de la potestad tributaria, de exigir impuestos, tasas y contribuciones especiales, mientras que la potestad sancionadora no tiene esta finalidad, aunque su ejercicio también redunde en un incremento de las arcas públicas.

En cualquier caso, el ejercicio de la potestad sancionadora, constitucional y legalmente atribuida a la Administración Pública, así como las garantías,

derechos y recursos del presunto responsable, es una materia de especial interés, tanto para quienes desde el poder público deben asegurar el cumplimiento de las leyes como para los ciudadanos frente a los cuales, justa o injustamente, se dirige un procedimiento sancionador, así como para quienes tengan atribuido el asesoramiento jurídico o la representación y defensa de la Administración o de los ciudadanos ante los tribunales, y éstos mismos.

Tomamos nota de que en el informe rendido por la Real Academia Española al Tribunal Constitucional se acoge, junto al término «sancionador», el adjetivo «sancionatorio», aunque se advierte que no son sinónimos, sino que el primero realiza la acción del verbo base «sancionar» y el segundo significa «perteneciente o relativo a la sanción». Lo cierto, sin embargo, es que los vocablos «sancionador» o «sancionadora» siguen usándose en ambos sentidos, y, con todas las disculpas necesarias, seguimos empleándolos en este libro.

Para abordar este estudio, es preciso, en primer lugar, delimitar el concepto de las sanciones administrativas, que deben ser distinguidas de las sanciones penales, a pesar de su naturaleza común, y de otras medidas administrativas coactivas que carecen de naturaleza sancionadora y que, por tanto, no quedan sometidas al mismo régimen jurídico.

Por lo que se refiere a la regulación de las infracciones y sanciones administrativas debe apuntarse que, en un Estado de Derecho, la actuación de la Administración debe sujetarse a lo dispuesto en la legislación vigente, máxime en esta materia en que rige un principio de reserva de ley, esto es, que la ley, entendida como norma emanada del Parlamento, debe regular, necesariamente, las determinaciones esenciales de las infracciones y de las sanciones a imponer, sin perjuicio de la colaboración de las disposiciones reglamentarias, dictadas por la propia Administración, en ámbitos secundarios, de desarrollo.

En cualquier caso, la legislación sancionadora debe cumplir determinados principios, propios de la potestad sancionadora del Estado y, por tanto, comunes con el Derecho penal, aun cuando su aplicación no sea completamente idéntica en ambos campos. Estudiaremos, por tanto, principios tales como los de irretroactividad de las normas sancionadoras no favorables, tipicidad o determinación específica de las infracciones administrativas y de las sanciones que por ellas pueden imponerse, proporcionalidad, «non bis in idem» o prohibición de concurrencia de dos o más sanciones por la misma infracción, y culpabilidad.

Como toda actuación administrativa, la potestad sancionadora debe sujetarse al procedimiento legal y reglamentariamente establecido. En dicho procedimiento, el ciudadano goza de determinados derechos y garantías, destacando la llamada presunción de inocencia, esto es, que el supuesto infractor se debe presumir o considerar no culpable salvo que se pruebe lo contrario, si bien en este ámbito tal presunción se debe conjugar con la presunción de validez de

los actos administrativos, especialmente en el caso de denuncias o actas de la propia Administración.

Esa misma presunción de validez es aplicable a la sanción misma, que es ejecutiva una vez haya concluido la vía administrativa, y puede ser ejecutada por la propia Administración, sin perjuicio del recurso a los tribunales de justicia, concretamente los tribunales del orden contencioso-administrativo, y de la posible suspensión cautelar de las sanciones por estos.

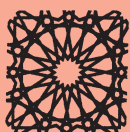
La presente obra se centra en el régimen general de la potestad sancionadora, pero, como hemos advertido, son muchas las leyes que contienen o previenen infracciones y sanciones administrativas. No es posible un completo estudio de todas ellas, si bien, junto a los principios y normas generales, haremos una referencia a distintos supuestos de sanciones, sean de las llamadas de autotutela, en las que la Administración protege su orden interno, caso del régimen disciplinario de personas especialmente relacionadas con la Administración, como también de las infracciones y sanciones tributarias y de la tutela sancionadora del dominio público, o sean sanciones de protección del orden general, que, a su vez, pueden ser de muy diversas clases, p.ej. en materia seguridad, medio ambiente y urbanismo, orden social, Derecho administrativo económico y materias financieras y mercantiles.

Finalmente, como anexos, se recoge la legislación general que sobre la potestad sancionadora se ha dictado por el Estado, sin ánimo, no obstante, de exhaustividad, ni, desde luego, de entrar en la regulación específica de los distintos regímenes sancionadores.

En la ya cuarta edición de la obra se toma buena nota de nuevos pronunciamientos jurisprudenciales destacables y nuevas disposiciones legales con previsiones sancionatorias, en particular las Leyes 39 y 40/2015 de Procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico del Sector Público.

FRANCISCO GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO  
*www.gomezdemercado.es*

Editorial Comares



COMARES  
editorial

ISBN 978-84-9045-500-5



9 788490 455005