

1. INTRODUCCIÓN.

Una vez estudiado el procedimiento administrativo común, procedemos a analizar en esta sesión una de las modalidades procedimentales más peculiares e importantes – por sus consecuencias prácticas-: el procedimiento sancionador, con particular referencia a la esfera militar.

2. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

2.1. Concepto.

El origen de la potestad sancionadora de la Administración pública se encuentra en sus poderes de policía, de tal modo que junto a la posibilidad de impartir órdenes limitativas de las actividades de los particulares, se atribuía la facultad de sancionar su incumplimiento.

De acuerdo con GARCÍA DE ENTERRÍA, la sanción puede definirse como *“un mal infligido por la administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal”*. Es tradicional la distinción entre el Derecho Administrativo sancionador y el Derecho Penal basándose en un dato formal: la autoridad que impone las sanciones y la que impone las penas son distintas, pues mientras las primeras son impuestas por la Administración, las segundas lo son por los órganos jurisdiccionales.

La CE de 1.978 no sólo no suprimió la potestad sancionadora, sino que la recogió expresamente cuando hace referencia a las infracciones y sanciones administrativas en los **artículos 25.1 y 3 y 45.3** (STC de 3 de octubre de 1.983). Dado que el *ius puniendi* del Estado puede manifestarse, salvo supuestos de sanciones privativas de libertad, tanto por vía judicial penal como por vía administrativa, concluyó la doctrina y la jurisprudencia que los principios sancionadores que inspiran el orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho sancionador, aunque salvando las diferencias entre uno y otro (STC de 8 de junio de 1.981).

Como hemos señalado, el propio texto constitucional que recoge en el artículo 25.1 ambos sistemas represivos -penal y administrativo- señalando que *“nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.”*

Tradicionalmente el mal que podía imponer la Administración pública a los administrados consistía en la privación de un bien o de un derecho, imposición de una obligación de pago de una multa e, incluso, de un arresto personal del infractor. Esta última opción está vedada en la actualidad a la Administración pública civil, pues el **art. 25.3 CE** dispone:

“La Administración Civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad”.

A sensu contrario, la Administración militar sí podrá hacer uso de esta modalidad de sanción tal y como han venido recogiendo nuestras sucesivas normas de régimen

disciplinario –la última de ellas y que está en vigor, la Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre-.

Como señaló nuestro ALTO TRIBUNAL en su sentencia de 15 de junio de 1.981, “...la Constitución española reconoce la singularidad del régimen disciplinario militar. Del artículo 25.3 se deriva a sensu contrario que la Administración militar puede imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad. Y en su artículo 17.1 establece que nadie puede ser privado de su libertad sino en los casos y en la forma previstos en la ley. De ambos artículos se deduce la posibilidad de sanciones disciplinarias que impliquen privación de libertad y la remisión a la ley para la fijación de los supuestos”.

2.2. Marco normativo.

Uno de los problemas con los que ha contado tradicionalmente el Derecho Administrativo ha sido el de la dispersión normativa, tanto en textos legales como reglamentarios, estatales o autonómicos. Fue en 1.992, a través de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo común, la que en base al título competencial recogido en el **artículo 149.1.18 CE**, introdujo el Título IX referido a la potestad sancionadora, recogiendo los principios elaborados por la jurisprudencia constitucional relativos a la potestad sancionadora y al procedimiento sancionador (los trataremos en el siguiente epígrafe del tema).

Posteriormente, esa regulación se completó con la aprobación del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, con valor supletorio de las normas especiales.

La regulación expuesta se divide a partir del año 2.015 en dos textos legales: (1) la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y (2) la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

La LRJSP dedica el Capítulo III del Título Preliminar a los Principios de la Potestad sancionadora, en tanto en tanto que la LPACAP recoge la regulación del procedimiento administrativo, pero no lo hace en un Título o capítulo independiente, sino como una especialidad del procedimiento administrativo común.

Por su parte, algunas Comunidades Autónomas han aprobado leyes generales del ejercicio de la potestad sancionadora por su propia Administración (País Vasco, Ley 2/1998, de 20 de febrero) o reglamentos generales del procedimiento sancionador (Cataluña, Decreto 278/1993, de 9 de noviembre, o la Comunidad de Madrid, Decreto 245/2000, de 16 de noviembre. En todo caso, esta normativa autonómica, además de respetar la legislación básica (**art. 149.1.1 CE**), no puede introducir tipos de infracción ni prever sanciones que no se ajusten, en lo esencial, a los previstos por la legislación estatal.

También se ha ido elaborando paulatinamente un Derecho sancionador de la Unión Europea, como queda reflejado en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) en relación con el consejo de ministros, la Comisión o el Banco Central Europeo

(BCE). También se reconocen competencias al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) para conocer de las sanciones que prevén los reglamentos europeos.

3. PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA.

Como ya hemos puesto de manifiesto, los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho Sancionador dado que ambos son manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, tal y como refleja la propia Constitución Española en su **artículo 25**, cuando proclama que:

“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”.

En dicho precepto se encuentran, según la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC de 30 de enero y 8 de junio de 1.981), no sólo el principio de legalidad, sino el resto de principios que condicionan la potestad punitiva del Estado (culpabilidad, tipicidad, irretroactividad, non bis in idem, etc.).

Se encuentran regulados en el Capítulo III del Título Preliminar de la LRJSP, y son los siguientes:

3.1. Principio de Legalidad (Art. 25.1 LRJSP).

De conformidad con este principio:

a) La potestad sancionadora se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de Ley.

“La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta Ley y en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, cuando se trate de Entidades Locales, de conformidad con lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril”.

b) Su ejercicio corresponde a los órganos que sean competentes por determinación expresa atribuida por norma legal o reglamentaria.

“El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario”.

c) Sólo constituyen infracciones y sanciones administrativas las previstas como tales en una norma con rango de Ley.

No cabe la remisión “*en blanco*” a normas reglamentarias (STC 60/2000, de 2 marzo).

3.2. Principio de Irretroactividad (Arts. 9.3 CE y 26 LRJSP).

Desde un punto de vista negativo, supone que las disposiciones sancionadoras no pueden aplicarse con carácter retroactivo, salvo que favorezcan al infractor, y atendiendo

a una delimitación positiva del mismo, implica que han de aplicarse las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos constitutivos de la infracción, no de imponer la sanción.

“1. Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa.

2. Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición”.

3.3. Principio de Tipicidad (art. 27 LRJSP).

A cuyo tenor nadie puede ser sancionado por una acción u omisión que no constituya infracción administrativa según la legislación vigente.

No cabe aplicación analógica de los tipos de infracción, del mismo modo que tampoco caben remisiones a normas reglamentarias.

La STC 181/2008, de 22 de diciembre de 2.008 señala que la garantía de tipicidad exige el uso de normas concretas, precisas, claras e inteligibles. La garantía material de lex certa integra asimismo el derecho a no ser sancionado en aplicación de una disposición imprecisa (STC 283/2006, de 9 de octubre).

“1. Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves.

2. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.

3. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente 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.

4. Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica”.

3.4. Principio de Responsabilidad o “culpabilidad” (Art. 28 LRJSP).

Este principio fue introducido en nuestro sistema jurídico gracias a la labor jurisprudencial del Tribunal Supremo en sus sentencias de 2 y 25 de marzo de 1.972 y queda recogido en el **art. 28 LRJSP**. Conforme a su configuración jurisprudencial, sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia.

Por tanto, a diferencia de lo que sucede en el ámbito penal, podrán ser sujetos responsables tanto las personas físicas como las jurídicas.

Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine, y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente.

Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan.

“1. Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa.

2. Las responsabilidades administrativas que se deriven de la comisión de una infracción serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados, que será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora. De no satisfacerse la indemnización en el plazo que al efecto se determine en función de su cuantía, se procederá en la forma prevista en el artículo 101 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3. Cuando el cumplimiento de una obligación establecida por una norma con rango de Ley corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan. No obstante, cuando la sanción sea pecuniaria y sea posible se individualizará en la resolución en función del grado de participación de cada responsable.

4. Las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores podrán tipificar como infracción el incumplimiento de la obligación de prevenir la comisión de infracciones administrativas por quienes se hallen sujetos a una relación de dependencia o vinculación.

Asimismo, podrán prever los supuestos en que determinadas personas responderán del pago de las sanciones pecuniarias impuestas a quienes de ellas dependan o estén vinculadas”.

3.5. Principio de Proporcionalidad (Art. 29 LRJSP).

De modo que ha de adecuarse la sanción aplicada a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción, prohibiéndose las sanciones innecesarias o arbitrarias. Las sanciones que se impongan han de ser estrictamente necesarias para que la privación a la que someten

al expedientado cumpla con su finalidad, adecuando el quantum de aquella a las circunstancias de cada caso.

“1. Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.

2. El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

3. En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios:

a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.

b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.

c) La naturaleza de los perjuicios causados.

d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.

4. Cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en el grado inferior.

5. Cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida.

6. Será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión”.

3.6. Principio de prescripción de las infracciones y sanciones (art. 30 LRJSP).

Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.

a) El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. En el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora.

Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora, reiniciándose el plazo de

prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

b) El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla.

Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

En el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso.

3.7. “Non bis in idem” (art. 31 LRJSP)

Este principio se contempla desde una doble perspectiva:

a) **Perspectiva material.** No cabe sancionar dos veces por los mismos hechos, ya sean sanciones penales y administrativas, ya dos sanciones administrativas, en los casos en los que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento.

“1. 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.

2. Cuando un órgano de la Unión Europea hubiera impuesto una sanción por los mismos hechos, y siempre que no concurra la identidad de sujeto y fundamento, el órgano competente para resolver deberá tenerla en cuenta a efectos de graduar la que, en su caso, deba imponer, pudiendo minorarla, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción”.

b) **Perspectiva procesal.** Un mismo hecho no puede ser objeto de dos procedimientos sancionadores distintos y que, en caso de seguirse dos procedimientos simultáneamente - penal y administrativo- el segundo queda suspendido hasta que recaiga resolución judicial firme en el primero, cuyo contenido, además, condiciona al segundo.

El **artículo 77.4** de la LPACAP señala al respecto que:

“En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien”.

4. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.

Como ha recordado PARADA VÁZQUEZ, hasta la Ley de Procedimiento Administrativo de 1.958 no existió una preocupación seria por las garantías y, consecuentemente, no hubo una regulación completa del procedimiento sancionador.

Por ministerio del **Art. 25** de la Constitución, son comunes los principios que informan el Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal, y que la mayor elaboración del Derecho Penal ha condicionado su aplicación a la potestad sancionadora de la Administración.

Esta aplicación de principios ha sido efectuada primero por el Tribunal Supremo y recogida también por el Tribunal Constitucional (STC 18/1981, de 8 de junio, citada); si bien, dicha aplicación se realiza con ciertos matices, dadas las diferencias que existen entre las sanciones administrativas y las penales. Acerca de la necesaria aplicación de los principios del Derecho penal al sancionador administrativo se ha pronunciado también el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sentencia de 21 de febrero de 1.984 -caso OZTURK-).

4.1. Garantía del procedimiento.

La obligatoriedad del procedimiento supone el rechazo a la imposición de «*sanciones de plano*»: decisiones sancionadoras adoptadas sin expediente previo.

La LPACAP ha recogido este principio constitucional estableciendo que, en ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el oportuno procedimiento (**art. 63.2**), debiendo fijarse separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándose a órganos distintos (**art. 63.1**), que implica la garantía de imparcialidad en el procedimiento contemplado en el **artículo 24.2** de la Constitución al prever que la decisión se adopte por un órgano ajeno a la investigación previa.

El procedimiento, que tiene por objeto el esclarecimiento de los hechos y determinar las responsabilidades susceptibles de sanción, juega por tanto, como un elemento fundamental de las garantías de los ciudadanos frente a la actuación administrativa limitadora de sus derechos.

Y dentro de este procedimiento, si bien alguna sentencia ha dicho que no todos los trámites del mismo se consideran esenciales en casos de notoriedad indiscutible pueden obviarse alguno de ellos (nombramiento de instructor, pliegos, etc.) (STS de 22 de mayo de 1.990), en todo caso deben constar en el expediente testimonios directos y contradictorios de los hechos, situándose la audiencia del interesado, como elemento esencial del procedimiento cuya ausencia supone un defecto causante de indefensión, que determina la anulación de la sanción impuesta.

4.2. Derechos del presunto responsable.

El **artículo 64** de la LPACAP enumera los derechos del presunto responsable:

1. A ser notificado de 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.

Excepcionalmente, cuando en el momento de dictar el acuerdo de iniciación no existan elementos suficientes para la calificación inicial de los hechos que motivan la incoación del procedimiento, la citada calificación podrá realizarse en una fase posterior mediante la

elaboración de un Pliego de Cargos, que deberá ser notificado a los interesados (**art. 64.3 LPACAP**).

Este derecho, directamente vinculado al procedimiento sancionador y reconocido ya con anterioridad a esta norma, supone el derecho a que se notifique al interesado lo que la Ley de Procedimiento Administrativo denominaba pliego de cargos y que reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sentencias 190/89 y 170/90, entre otras, entiende se satisface siempre que haya conocimiento de los hechos imputados para poder defenderse de los mismos.

2. A conocer la identidad del instructor, del secretario y del titular del órgano decisor, así como de la norma que atribuya tal competencia; derecho que se traduce a su vez en la posibilidad para el presunto responsable de recusación siempre que se den las circunstancias legalmente previstas.

3. A formular alegaciones rebatiendo la imputación formulada en el pliego de cargos, así como a utilizar los medios de prueba previstos en el Ordenamiento Jurídico.

Derecho que, reconocido por el **artículo 24.2** de la Constitución e inseparable del derecho mismo a la defensa, como afirman numerosas sentencias del Tribunal Constitucional (STC. 147/87, 50/88 y 59/91) consiste en que las pruebas pertinentes sean admitidas y practicadas por el Juez o Tribunal «sin desconocerlo u obstaculizarlo» (STC. 59/91, citada) y considerándose improcedentes sólo aquellas pruebas que no puedan alterar la resolución final a favor del presunto responsable.

El **art. 77.4** de la LPACAP señala que en los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien.

4. A los demás derechos reconocidos a los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

4.3. Medidas de carácter provisional.

La Ley prevé la posibilidad de adoptar medidas provisionales (la más frecuente es la suspensión provisional de funciones o de actividades) que, como dice el Tribunal Constitucional, habrán de ser razonables, proporcionadas y temporalmente limitadas (sentencias 108/84, 41/91 y 80/91) y que tienen la finalidad de asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, mediante acuerdo motivado (**artículo 56 LPACAP**).

En todo caso, el acuerdo de incoación del expediente sancionador deberá contener, inexcusablemente, 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 (art. 64.2,e LPACAP)**.

4.4. Presunción de inocencia.

La presunción de que nadie es culpable de un delito o infracción hasta que no se demuestre lo contrario es una de las reglas básicas y más elementales de un Estado de Derecho.

Tal presunción ha sido consagrada por nuestra Constitución en el **apartado 2 del artículo 24**, viniendo configurada como un verdadero derecho subjetivo público de carácter fundamental, por lo que además de vincular a todos los poderes públicos, goza de la especial protección que la CE otorga a los derechos fundamentales: su aplicación inmediata y su inclusión en el ámbito del recurso de amparo constitucional (STC de 28 de julio de 1.981).

Que tal presunción no pueda entenderse reducida al estricto campo del enjuiciamiento de conductas delictivas, sino que deba entenderse que preside la adopción de cualquier resolución, por tanto también las de carácter administrativo, es algo que ha recalcado la jurisprudencia, no obstante su obiedad (STC 13/1982, de 1 de abril). Esta presunción exige, por tanto, que toda sanción venga precedida de un expediente administrativo en el que tengan lugar las oportunas actuaciones en orden a probar la comisión de los hechos determinantes de la infracción y, por ende, de las sanciones correspondientes.

A este respecto, es muy importante señalar, como ha apuntado GARCÍA DE ENTERRÍA, que la presunción de validez de los actos administrativos, no dispensa a la Administración de llevar a cabo todas las actuaciones necesarias que conduzcan al esclarecimiento de los hechos y a la determinación de las responsabilidades susceptibles de sanción.

Lo que la presunción de legalidad desplaza es, simplemente, la carga de accionar o de impugnar la decisión para destruir la presunción de validez de que se beneficia, pero la impugnación podrá fundarse justamente en la falta de prueba de que la decisión administrativa ha partido.

Criterio este que sigue la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de abril de 1.990, dictada en relación con determinados preceptos de la Ley General Tributaria en la redacción dada por la Ley 10/1985, de 26 de abril.

Precepto que también recoge la LPACAP cuando en su **artículo 77.5** reconoce valor probatorio a los documentos formalizados por los funcionarios públicos a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos, salvo que se acredite lo contrario.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo Sentencias de 15 de junio de 1.983 (R. 3516), 6 de mayo y 28 de septiembre de 1.987 (R. 5233 y 8261) es mucho más clara que la del Tribunal Constitucional al señalar que los informes oficiales no gozan de presunción de veracidad, con efecto de prueba de cargo, que haya de ser desvirtuada por el denunciado, sino que como las demás actuaciones del expediente administrativo constituyen un material probatorio que se incorpora al proceso y como tal ha de ser valorado por el Tribunal, criterio que se confirma con la STS de 17 de mayo de 1.990 (R. 4385) sobre policía de aguas.

4.5. Resolución.

La resolución es la forma de terminación normal en los procedimientos sancionadores. Ésta habrá de ser motivada y resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente, sin poder aceptar hechos distintos de los determinados en él, es decir, habrá de ser

congruente y podrá adoptar las medidas cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva (**artículos 89 y 90** LPACAP).

No obstante, la LPACAP recoge, en su **artículo 85**, supuestos distintos de conclusión del procedimiento sancionador:

(1) Por un lado, si iniciado un procedimiento, el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver este, sin necesidad de más trámites, con la imposición de la sanción que proceda.

(2) Por otro, si la sanción a imponer fuere de naturaleza pecuniaria, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implica la terminación anticipada del procedimiento. En ambos casos, la Administración actuante aplicará una reducción de, al menos, el 20% sobre el importe de la sanción pecuniaria propuesta.

Artículo 85. Terminación en los procedimientos sancionadores.

1. Iniciado un procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda.

2. Cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se ha justificado la improcedencia de la segunda, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implicará la terminación del procedimiento, salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción.

3. En ambos casos, cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta, siendo éstos acumulables entre sí. 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.

El porcentaje de reducción previsto en este apartado podrá ser incrementado reglamentariamente.

Además, antes de llegar a la resolución definitiva, el órgano instructor deberá formular propuesta de resolución que deberá ser notificada a los interesados (art. **88.7** LPACAP). Dispone el **artículo 89** LPACAP que una vez concluida la instrucción del procedimiento, el órgano instructor formulará una propuesta de resolución que deberá ser notificada a los interesados. La propuesta de resolución deberá indicar la puesta de manifiesto del procedimiento y el plazo para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes.

En la propuesta de resolución se fijarán:

1. De forma motivada los hechos que se consideren probados y su exacta calificación jurídica.
2. Se determinará la infracción que, en su caso, aquéllos constituyan.
3. La persona o personas responsables.
4. La sanción que se proponga,
5. La valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión,
6. Así como las medidas provisionales que, en su caso, se hubieran adoptado.

Cuando la instrucción concluya la inexistencia de infracción o responsabilidad y no se haga uso de la facultad prevista en el apartado primero, la propuesta declarará esa circunstancia.

Una vez formulada la propuesta e incorporadas las alegaciones finales del expedientado, el expediente se pasa al órgano competente para resolver. La resolución contendrá, además del contenido señalado para la propuesta, los siguientes extremos (**art. 90 LPACAP**):

1. La valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión.
2. Fijará los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables.
3. La infracción o infracciones cometidas, y
4. 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 inculcado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes en el plazo de quince días.

Por último, la Ley establece que la resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa, ya que su ejecución con anterioridad a este momento iría en contra del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el **artículo 24** de la Constitución (STC 6 de junio de 1.984 y 20 de junio de 1.986). La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.

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

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

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

b) Habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo:

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

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

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