

CUESTIONES CONTROVERTIDAS EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA

J. LEANDRO MARTÍNEZ-CARDÓS RUIZ

LETRADO MAYOR DEL CONSEJO DE ESTADO

RESUMEN

La potestad administrativa sancionadora está sujeta *mutatis mutandis* a los principios propios del derecho penal constitucionalmente instituidos. Cabe la inversión legal de la carga de la prueba en los procedimientos sancionadores. Los documentos públicos expedidos por funcionarios que tienen reconocida la condición de autoridad hacen prueba por sí solos, pero no los formalizados por quienes son simples agentes de la autoridad o por organismos privados de control autorizados. El incumplimiento de la obligación de identificar a un conductor por parte del titular del vehículo en la legislación de seguridad vial por parte de determinados familiares no es sancionable por aplicación de lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Los procedimientos sancionadores instruidos contra quienes están ligados por contratos o concesiones demaniales no se rigen por las determinaciones reguladores de los procedimientos sancionadores, quedando la duda sobre si les resulta de aplicación el efecto previsto en el artículo 25.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Palabras clave: Procedimiento sancionador, carga de la prueba, autoridad pública, organismos de control autorizados, deber de identificar a los conductores de vehículos, procedimientos sancionadores en materia de contratación y dominio público.

ABSTRACT

The administrative sanctioning power is subject “*mutatis mutandis*” to the principles of criminal law constitutionally instituted. The legal reversal of the burden of proof in sanctioning procedures is feasible. Public documents issued by officials holders of the condition of authority are proof by themselves, but those formalized by simple agents of the authority or authorized private oversight agencies are not. The infringement of the obligation to identify a driver of your own car by certain family members is not punishable by road safety legislation, in application of the provisions of the Spanish Ley de Enjuiciamiento Criminal. The sanctioning procedures against those bound by contracts or public concessions are not regulated by the sanctioning procedures. Doubt remains if the effects of article 25.1.b) of Law 39/2015, from October 1st, is applicable to them.

Keywords: Sanctioning procedure, burden of proof, public authority, authorized control bodies, duty to identify, automobile drivers, sanctioning procedures contracting and public domain.

1. ALGUNOS ASPECTOS DE LA REGULACIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA EN LAS LEYES 39/2015 Y 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE

1. La aprobación de las Leyes 39/2015 y 40/2015, ambas de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común y del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, regulan la potestad y algunos aspectos del procedimiento sancionador. Poco innovadoras son sus previsiones, aunque sí es distorsionadora –y confusa– la técnica legislativa empleada a la hora de hacerlo. Dispersar las normas aplicables en la materia en ambas leyes, sin ningún criterio racional o lógico, dificulta su aplicación por el operador jurídico. Insertar las previsiones especiales aplicables al procedimiento sancionador a lo largo del texto de la primera de las disposiciones citadas, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, constituye un claro ejemplo de mala técnica legislativa, que menoscaba la seguridad jurídica de los destinatarios de la norma. Y, finalmente, no solventar problemas apreciados durante los años de vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, denota la premura con que las leyes citadas se elaboraron y aprobaron. Procede examinar algunas de las cuestiones no resueltas por la nueva regulación.
2. La potestad sancionadora de la Administración está sujeta a los principios inspiradores del orden penal, según ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional (desde las *Sentencias de 30 de enero y 8 de junio de 1981*). Ello comporta que le resultan de aplicación los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad y proporcionalidad y el derecho a la presunción de inocencia, según ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional desde las ya lejanas sentencias de 10 de junio de 1981, 7 de abril de 1982 y 29 de enero de 1983.

Así lo reconoce la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. Su artículo 25.1 previene que:

“1. La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma de 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...”

Los principios de irretroactividad, de tipicidad, de culpabilidad, de proporcionalidad y responsabilidad están igualmente acogidos en la misma norma legal (artículos 26 y ss.).

La regulación legal consagra pues los principios de culpabilidad y personalidad, que rigen inexorablemente en nuestro derecho. En virtud del primero, en el ámbito sancionador, resulta inadmisibles un régimen de responsabilidad objetiva o sin culpa (*Sentencia del Tribunal Constitucional 246/1991, de 19 de diciembre*). Y, en virtud del segundo, se “prohíbe expresamente el traslado de la responsabilidad personal a persona ajena al hecho infractor al modo de una exigencia de responsabilidad objetiva sin intermediación de dolo o culpa” (*Sentencia del Tribunal Constitucional 219/1998, de 22 de noviembre*).

La imposición de sanciones exige a la Administración la prueba de los hechos imputados; prueba que no puede ser mera presunción, salvo que expresamente

así lo establezca la ley. En efecto, la presunción constitucional de inocencia, con rango de derecho fundamental, supone que solo sobre la base de pruebas cumplidas, cuya aportación es carga de quien acusa, esto es, de la Administración, podrá ser sancionado alguien. Toda sanción ha de apoyarse en una actividad probatoria de cargo o de demostración de la realidad de la infracción que se reprime, sin la cual la sanción misma no es posible (*Sentencias del Tribunal Supremo de 26 de diciembre de 1983, 20 de febrero y 11 de marzo de 1985, 11 de febrero de 1986, 21 de mayo de 1987, 4 de febrero de 1991, 346/2006, de 11 de diciembre, 131/2003, de 30 de junio*, entre otras). En otros términos, “*la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia*” (*Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de abril de 1990*). Por consiguiente, la presunción de inocencia origina que, en los procedimientos sancionadores, la carga de la prueba recaiga sobre la Administración. No es el imputado el que tiene que probar su inocencia. Si así fuere, habría de probar un hecho negativo (*probatio diabólica*): la inexistencia de conducta tipificada o de participación en los hechos. El Tribunal Constitucional –en la *sentencia 76/1990, de 26 de abril*– lo prohíbe expresamente por entrañar una inversión de la carga de la prueba y, con ello, un menoscabo de la presunción de inocencia.

La prohibición de la inversión de la carga de la prueba no es incompatible, sin embargo, con los efectos derivados de la presunción de legalidad de los actos administrativos sancionadores. Esta presunción de legalidad no es contraria a la de inocencia, pues solo comporta la carga de accionar o impugnar la sanción por el expedientado.

3. La presunción de inocencia impone a la Administración en el procedimiento sancionador la carga de probar los hechos y la participación del expedientado en su comisión, según ha declarado el Tribunal Constitucional –*Sentencias 169/2003, de 29 de septiembre y 131/2003, de 30 de junio*, entre otras–. Y al expedientado, por su parte, compete la prueba de las circunstancias excluyentes, atenuantes o extintivas de la responsabilidad. Esta última regla no comporta que la Administración esté exonerada de acreditar la culpabilidad del inculpado. La presunción de inocencia comporta también la obligación administrativa de probar la culpabilidad del expedientado.

Salvo en los casos expresamente previstos, los hechos no pueden entenderse acreditados, ni exclusivamente de la presunción de verdad de las actas o denuncias de los agentes administrativos (*Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de abril de 1990*), ni de la simple manifestación de una de las partes, pues estas son simplemente un elemento más que ha de ser valorado en el conjunto de las actuaciones practicadas. Para que dichas actas o denuncias hagan prueba es preciso que se trate de “*documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad pública y que observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquellos*”, según previene el artículo 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Conviene observar que la condición del funcionario debe ser la de “*autoridad pública*”, no la de “*agente de la autoridad*”.

La cuestión no es baladí por cuanto el acta levantada por el funcionario que no es autoridad pública no hace prueba por sí, de ahí que la legislación especial

sea especialmente prolija en la atribución de dicha condición al personal inspector (e.g.: Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de Transportes Terrestres, artículo 33). En este sentido no tiene el mismo tratamiento jurídico la denuncia formulada por un agente de la Guardia Civil en el ejercicio de funciones inspectoras en materia de transporte terrestre que la hecha en el ejercicio de funciones de tráfico o de caza. En el primer caso, hace prueba sin más aditamentos. En el segundo, ha de ir acompañada de otros elementos de ratificación.

4. La cuestión planteada adquiere perfiles singulares en los frecuentes casos en los que las inspecciones y comprobaciones de hechos que dan lugar a la incoación de procedimientos sancionadores no son llevadas a cabo por funcionarios sino por entidades privadas habilitadas para ello –organismos de control autorizados-.

La mayor parte de las disposiciones sectoriales, las que la regulan –Ley de Industria, Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad Vegetal- previenen que las actas de inspección levantadas por el personal de estos organismos de control autorizados tienen valor probatorio, sin perjuicio de cualesquiera otros medios admitidos en derecho que pudieran emplearse. Ahora bien, debe observarse que la posición jurídica de dichos organismos de control autorizados, aunque revestidos de competencias para llevar a cabo las correspondientes inspecciones, no es equiparable sin más a la de los funcionarios públicos. Su personal ni es funcionario, ni tiene reconocida la condición de autoridad. Por este motivo, las leyes sectoriales no establecen que las actas levantadas por ellos hagan prueba en los términos previstos en el artículo 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Su valor hay que ponderarlo en cada caso concreto y para hacerla, por lo general, exige que vayan acompañadas de otros elementos que confirmen su contenido. Además, frente a lo que puede suceder con los documentos a que se refiere el mencionado artículo 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, el simple relato de hechos contenido en esas actas levantadas por los organismos de control autorizados no es de por sí acreditativo de la realidad y certeza de lo narrado. Por consiguiente, no cabe –sin perjuicio de la valoración que corresponda hacer en cada caso concreto-, imponer sanciones con base única y exclusivamente en las actas levantadas por dichos organismos cuando, bien de las propias circunstancias concurrentes, bien de otros elementos probatorios, no puede alcanzarse la certeza de la realidad de los hechos constitutivos de infracción y de la participación de los imputados.

5. Se observa por otra parte que, en ocasiones, la simple existencia de indicios determina la imposición de sanciones por parte de la Administración, sin dejar constancia en la resolución sancionadora, ni de los hechos que sirven de fundamento a dichos indicios, ni del razonamiento lógico seguido para concluir que se ha cometido la infracción. La jurisprudencia ha declarado que la prueba indiciaria puede constituir una prueba suficiente para destruir la presunción de inocencia y para justificar la imposición de una sanción (*Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1997, de 11 de marzo*). Ahora bien, para que la prueba indiciaria prive de eficacia a la presunción de inocencia es preciso partir de unos hechos plenamente probados, deducir de manera palmaria de los citados

hechos la comisión de la infracción y ser posible el control riguroso de la deducción alcanzada conforme a criterios coherentes y lógicos (*Sentencias del Tribunal Constitucional 116/2007, de 21 de mayo; 45/1997, de 11 de marzo, entre otras*). La verificación de la concurrencia de estos tres requisitos obliga a la Administración a acreditar de forma patente los hechos que constituyen el indicio; en segundo lugar a dejar constancia del proceso mental racional seguido –esto es, conforme con las reglas del criterio humano- y, finalmente, la inclusión en la resolución sancionadora del razonamiento por el que se deduce la certeza del hecho presunto.

6. En la tramitación de los expedientes sancionadores han de observarse escrupulosamente las reglas establecidas para la práctica de las pruebas; en especial, las atinentes a las garantías formales necesarias. El derecho de defensa comprende no solo el de conocer qué se imputa al interesado -pues solo conociendo dichas imputaciones es posible articular de forma completa y cierta dicha defensa-, sino también el de poder oponer frente a ellos las oportunas excepciones y defensas y participar en la práctica de las pruebas que sirven de sustento a la decisión de la Administración.

El derecho a la prueba exige que sean practicadas “sin desconocimientos y obstáculos” (*Sentencias del Tribunal Constitucional 104/2003, de 2 de junio; 128/2003, de 30 de junio; 157/2000, de 12 de junio, etc.*). No pueden serlo de cualquier manera. Han de llevarse a cabo asegurando al encartado, al momento de su práctica, ciertas garantías entre las que se cuenta, de un lado, la posibilidad de contradicción, lo que implica que esté presente y participe en su ejecución y, de otra parte, la inmediatez del instructor, esto es, que sea este quien dirija su práctica.

Por todo ello, ha de velarse por la estricta observancia de las reglas reguladoras de la práctica de la prueba y de su valoración en cada caso concreto, ponderando las específicas circunstancias concurrentes y orillando cualquier forma de aplicación mecánica de criterios valorativos. Y, aún con más rigor, en el caso de que dichas diligencias se basen en actuaciones desarrolladas por entidades privadas colaboradoras de la Administración como son los organismos de control autorizados.

7. Por otra parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas, no regula el procedimiento administrativo sancionador sino que establece los principios que lo informan. Sigue la estela de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, por su parte disciplina de manera dispersa algunos aspectos de dicho procedimiento. Esta falta de sistemática y de rigor en la labor legislativa, ha hecho que sean múltiples las disposiciones de rango legal y reglamentario que los disciplinen. Y ello tiene consecuencias desafortunadas por cuanto es difícil establecer criterios unitarios en la materia, apreciándose una dispersión en la interpretación y aplicación de las normas sancionadoras por parte de las Administraciones Públicas.

Un examen –aún somero- de las normas y de los procedimientos sancionadores permite colegir que, en relación con determinados extremos, no existe unidad de

criterio a la hora de abordar unas mismas cuestiones. Así, en lo tocante a la suspensión del procedimiento administrativo sancionador en tanto existan en tramitación diligencias penales, las normas utilizan diferente terminología y criterios a la hora de dar preferencia al orden jurisdiccional penal. En ocasiones, establecen distintos momentos en los que la suspensión por razón de la tramitación de las diligencias termina: unas veces, la paralización cesa al dictarse sentencia; otras veces, cuando la sentencia penal es firme (caso de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, etc.); no faltan los casos en los que se cita el archivo como hito en el que dicha suspensión se levanta (Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria). Y en fin, en otros casos, la paralización del procedimiento administrativo sancionador viene determinada por la iniciación de actuaciones judiciales o también por la incoación de actuaciones por parte del Ministerio Fiscal.

La falta de criterios uniformes constituye un baldón predicable de las mencionadas Leyes 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre. La cuestión debió ser resuelta en ellas. No se hizo por la premura y precipitación con que se elaboraron y por su falta de rigurosidad.

2. UN CASO SINGULAR: EL DEBER DEL TITULAR DEL VEHÍCULO DE CONOCER Y FACILITAR A LA ADMINISTRACIÓN LOS DATOS NECESARIOS PARA IDENTIFICAR AL CONDUCTOR

La Administración de tráfico ha venido promoviendo –y obteniendo– durante los últimos años la aprobación de una legislación especial reguladora de su actividad, siguiendo la estela de la Administración tributaria. Dicha legislación especial adquiere tintes de excepcionalidad en muchas ocasiones por cuanto se funda en principios diametralmente opuestos a los que informan la regulación general. Se trata de una legislación que carece de justificación, puesto que la seguridad vial no es más relevante que otra infinidad de materias sectoriales desenvueltas por la actividad administrativa y que se sujetan a las reglas generales de ordenación pública. Se trata además de una legislación especialmente lesiva para los derechos de los administrados, en la que poco importan sus garantías y en la que se las sacrifica sin rubor en aras de una eventual eficacia de las medidas encaminadas a evitar las víctimas de los accidentes de tráfico.

La pérdida de garantías alcanza umbrales especialmente relevantes en el ámbito del ejercicio de la potestad sancionadora por infracciones de la Ley de la Seguridad Vial, dándose casos verdaderamente anómalos.

Un caso singular –si no es anómalo– que se presenta con ocasión de los expedientes sancionadores de tráfico es aquel en que se requiere al titular de un vehículo a motor para que facilite a la Administración los datos necesarios para identificar al conductor.

En vía administrativa, el Consejo de Estado ha examinado la cuestión en varias ocasiones (*Dictámenes 1989/2009, de 18 de febrero de 2010 y 2337/2010//643/2010, de 21 de diciembre de 2010*, entre otros) ante la imposición mecánica de sanciones a los administrados por parte de la Administración en los casos de infracción del referido deber.

El artículo 93 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, circulación de Vehículos a Motor

y Seguridad Vial, dispone “en el supuesto de que no se haya producido la detención del vehículo, el titular, el arrendatario a largo plazo o el conductor habitual, en su caso, dispondrán de un plazo de veinte días naturales para identificar al conductor responsable de la infracción”. Y caso de no hacerlo, se le puede imponer una sanción. Este precepto, trasunto del artículo 72 del anterior texto refundido de la misma Ley de 1990, tiene su origen en el antiguo artículo 278.1 del Código de la Circulación, que fue interpretado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 219/1998. El Alto Tribunal señaló que el artículo 278.1 del Código de la Circulación se basaba en el principio correcto de la responsabilidad personal por hechos propios (principio de la personalidad de la pena o sanción), al decir que “serán responsables de las infracciones (...) los conductores de vehículos (...) que las cometiesen”. Señaló el Alto Tribunal que no se puede inferir de la notificación de la denuncia y de la advertencia de la posible exigencia de la multa al titular del vehículo, que dicha previsión resulte una legitimación a la Autoridad de Tráfico para imponerle directamente la sanción pecuniaria, ni por ello la exonera de proseguir las pertinentes diligencias de prueba para conseguir la identificación del conductor. La advertencia no puede convertirse -por la pasividad de la Administración- en una presunción *iuris et de iure* que no resulta, en los términos absolutos que entraña dicha presunción, del artículo 278 del Código de la Circulación.

El precepto vigente se configura legalmente como un deber de colaboración del titular de un vehículo con la Administración en la identificación del conductor supuestamente responsable. Deber que es inherente al hecho de ser titular o conductor habitual. Su incumplimiento constituye una infracción autónoma en materia de tráfico y circulación de vehículos, que obliga al titular del automóvil a “conocer y facilitar” los datos necesarios para proceder a esa identificación cuando sea requerido.

No obstante, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 111/2004, dictada en un recurso de amparo interpuesto contra resolución que imponía una multa por no haber aportado datos suficientes para identificar al conductor de un vehículo que había cometido una infracción de tráfico -en este caso faltaba el número de DNI del conductor-, el Alto Tribunal señaló que la necesidad de motivación debe vincularse con el derecho a la legalidad sancionadora consagrado en el artículo 25.1 de la Constitución. Los aspectos esenciales de la interpretación de la norma tipificadora deben expresarse en la motivación de la resolución con el fin de permitir la comprobación de si la decisión sancionadora es fruto previsible de una razonable aplicación judicial o administrativa de lo dispuesto en la Ley. El Alto Tribunal añadió que no solo vulneran el principio de legalidad las resoluciones sancionadoras que se sustentan en una subsunción de los hechos ajena al significado posible de los términos de la norma aplicada sino que son también constitucionalmente rechazables aquellas aplicaciones que, por su soporte metodológico o axiológico, conduzcan a soluciones esencialmente opuestas a la orientación material de la norma y, por ello, imprevisibles para sus destinatarios. En resumen, el Tribunal Constitucional concluyó que el titular de un vehículo no puede ser sancionado por no haber facilitado, a los efectos de la identificación, el número de DNI del conductor si ya había notificado su nombre. Y este criterio debe ser tenido en cuenta por la Administración.

Se ha suscitado también la cuestión de la eventual existencia de una contradicción entre el deber del titular de conocer y facilitar los datos del conductor a la Administración instructora y la posible exención de ese deber de facilitar los datos (conocidos) en el caso de que el conductor resultara ser una de las personas a las que se refiere el artículo 261 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Como es sabido, este último precepto se expresa en estos términos: “Tampoco estarán obligados a denunciar: 1. El cónyuge del delincuente. 2. Los ascendientes y descendientes consanguíneos o afines del delincuente y sus colaterales consanguíneos o uterinos y afines hasta el segundo grado inclusive; 3. Los hijos naturales respecto de la madre en todo caso, y respecto del padre cuando estuvieren reconocidos, así como la madre y el padre en iguales casos”.

Resulta especialmente significativo que una persona no pueda ser sancionada penalmente por no denunciar a su cónyuge, autora de un ilícito –v.gr. un asesinato- y sí lo pueda ser por no comunicar a la autoridad de tráfico que conducía su vehículo. Si el derecho es solo un instrumento formal de fuerza o violencia, la norma legal que ampara la situación es irreprochable. Pero si el derecho es algo más –aún orillando la idea de justicia, si es simplemente ordenación razonable, la regulación vigente carece de legitimidad.

En este último sentido, el Consejo de Estado ha considerado –desde el dictamen antes citado 2337/2010//643/2010, de 21 de diciembre de 2010- que la Ley de Enjuiciamiento Criminal ocupa una especial posición en el sistema sancionador, cuyos principios y criterios alcanzan no solo a los procedimientos penales sino también al ejercicio de las potestades sancionadoras por parte de la Administración pública. El *ius puniendi* estatal aparece, en nuestro sistema constitucional, compartido entre los órganos judiciales penales y la Administración (*Sentencia del Tribunal Constitucional 188/2005*) de modo que esos principios informadores no pueden diferir en uno y otro supuesto.

Así las cosas, la exclusión del deber de denunciar a determinadas personas resulta de aplicación también en el procedimiento sancionador administrativo de tráfico, sobre todo si se tiene en cuenta la relevancia de los bienes protegidos. Y es que, a la potestad sancionadora de la Administración, como se ha dicho, le son aplicables los principios sustantivos derivados del artículo 25.1 de la Constitución y las garantías procedimentales concedidas al ciudadano en el 24.2, como es doctrina constante del Tribunal Constitucional desde la Sentencia 18/1981.

3. UN CASO EXCLUIDO: PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES DE PERSONAS VINCULADAS CON LA ADMINISTRACIÓN POR LA LEGISLACIÓN DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO O POR LA LEGISLACIÓN PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El artículo 25.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas establece que “las disposiciones de este capítulo no serán de aplicación al ejercicio por las Administraciones Públicas de la potestad sancionadora respecto de quienes estén vinculados a ellas por relaciones reguladas por la legislación de contratos del sector público o por la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas”.

En virtud de esta previsión, queda consolidado el criterio de que las penalidades impuestas al contratista o al concesionario de bienes de dominio público no tienen la condición de sanciones administrativas. Por consiguiente, no se sujetan a las prescripciones establecidas para los procedimientos sancionadores. Las penalidades y sanciones que las Administraciones públicas pueden imponer a los contratistas y concesionarios son instrumentos –convencionales y legales- de coerción propios, distintos de las sanciones en estricto sentido, que se insertan en las relaciones bilaterales.

Tienen una naturaleza peculiar. No derivan de las potestades administrativas generales sino de concretas relaciones convencionales o actos específicos de atribución –licencias o autorizaciones-. En eso se diferencian de las sanciones administrativas previstas en las normas sectoriales específicas, cuya regulación general procedimental se establece en las leyes 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre. El que deriven de relaciones convencionales o de actos concretos de atribución no implica, por otra parte, que tengan que estar previstas en el correspondiente pliego de condiciones o título habilitante. Las facultades coercitivas o sancionadoras de la Administración pueden nacer –y lo hacen- directamente de la Ley. Lo que se quiere decir es que las sanciones administrativas son punitivas, castigan conductas en tanto que las aplicables en el seno de las relaciones contractuales y dominicales son instrumentos resarcitorios o coercitivos, encaminados a que el contratista lleve a efecto el servicio contratado, aunque los términos del contrato ofrezcan dudas, porque de lo contrario se pueden seguir perjuicios irreparables para la causa pública. En otros términos, las sanciones aplicables en las relaciones contractuales y dominicales son primordialmente coercitivas, encaminadas a asegurar el cumplimiento de las prestaciones, aunque en ocasiones adquieran tinte punitivo.

La exclusión del ámbito de la regulación contenida en los artículos 25 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de este tipo de sanciones tiene consecuencias claras. No rigen los principios de culpabilidad y proporcionalidad. Se debilita el de tipicidad y resulta inaplicable la presunción de inocencia. Pero a lo que aboca la exclusión es a una duda: en concreto, a la pervivencia de la doctrina jurisprudencial de la caducidad de los procedimientos por aplicación del plazo máximo de tramitación cuando no se ha dictado resolución (Ley 39/2015, de 1 de octubre, artículo 25.1.b).

Sabido es que la Audiencia Nacional, primero, y el Tribunal Supremo, después, sentaron el criterio de que los procedimientos de resolución de contratos por causa imputable al contratista, los de declaración de caducidad de las concesiones por incumplimiento de los concesionarios y los de imposición de penalidades están sujetos a los plazos máximos de tramitación legal o reglamentariamente establecidos (hoy Ley 39/2015, artículo 25.1.b). Y que su superación, sin haberse dictado y notificado la correspondiente resolución al interesado, comporta automáticamente que quedan incursos en causa de caducidad, debiendo archivers. Esta doctrina jurisprudencial no nació porque se considerara que las potestades ejercidas por la Administración fueran materialmente sancionadoras. Nació como fórmula de los órganos judiciales para quitarse de en medio, de la manera más expeditiva y directa, sin necesidad de entrar en el fondo de los asuntos, numerosos recursos contencioso-administrativos. No había construcción teórica alguna que la sustentara. Luego, la jurisprudencia ha tratado de vestir su actuación con dudosos criterios sustantivos. La cuestión que se plantea ahora es la relativa a si dicha doctrina puede pervivir tras la manifestación legal contenida en el artículo 25.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. Y parece que, a tenor de los artículos citados, la respuesta es negativa, por cuanto las sanciones impuestas en el ámbito de las relaciones contractuales y demaniales no participan de la naturaleza de las sanciones punitivas.

Fecha de recepción: 18/01/2018. Fecha de aceptación: 25/06/2018