



Cuadernos para la preparación del

Máster en Gestión y Administración Local

BLOQUE 5

**ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA (II):
SANCIONES Y EXPROPIACIONES**

Cuadernos para la preparación del
Máster en Gestión y Administración local

Vicente Álvarez García
Flor Arias Aparicio
Ángel Orgaz Valle (directores)

Cuadernos para la preparación del
Máster en Gestión y Administración local



Bloque 5
Actividad administrativa (II):
Sanciones y expropiaciones

UNIVERSIDAD  DE EXTREMADURA



Cáceres
2023

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Estos *Cuadernos para la preparación del Máster en Gestión y Administración Local*, que resulta posible gracias a la colaboración de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura y de la Excm. Diputación de Cáceres, han sido elaborados por el profesorado que imparte docencia en el mismo, con el objeto de que los alumnos que lo cursan dispongan de unos materiales básicos para introducirse y profundizar en el conocimiento de la organización y el funcionamiento de las Entidades locales, así como del Derecho que sirve para regirlas



- © Vicente Álvarez García, Flor Arias Aparicio y Ángel Orgaz Valle, para esta edición
- © Los autores, para esta edición
- © Universidad de Extremadura, para esta edición

Tipografía utilizada: Montserrat y Butler (para cubierta), Bembo Std (para páginas iniciales) y Adobe Garamond Pro (para el texto de la obra)

Edita:

Universidad de Extremadura. Servicio de Publicaciones
Plaza de Caldereros, 2. 10071 Cáceres (España)
Tel. 927 257 041; Fax 927 257 046
publicac@unex.es
<https://publicaex.unex.es>

I.S.B.N.: 978-84-9127-209-0
Depósito Legal: CC-189-2023

Impreso en España - *Printed in Spain*

Maquetación e impresión: Dosgraphic, s. l. (dosgraphic@dosgraphic.es)

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
Abreviaturas.....	9
Lección 1. Los principios generales del Derecho administrativo sancionador	11
<i>Flor Arias Aparicio</i>	
I. Introducción: sobre el Derecho administrativo sancionador	11
II. Los principios generales del Derecho administrativo sancionador	14
Lección 2. El procedimiento administrativo sancionador	29
<i>Flor Arias Aparicio</i>	
I. Planteamiento general	29
II. Las fases del procedimiento administrativo sancionador: un esquema inicial.....	33
III. La iniciación del procedimiento	33
IV. La instrucción o tramitación del procedimiento	36
V. La terminación o finalización del procedimiento	38
VI. La ejecutividad de las sanciones administrativas.....	40
VII. La responsabilidad civil derivada de un ilícito administrativo (art. 90.4 LPAC)	41
Lección 3. La potestad sancionadora de las administraciones locales en la Comunidad Autónoma de Extremadura	43
<i>Manuel Moralo Aragüete</i>	
I. Consideraciones generales.....	43
II. La potestad sancionadora de las administraciones locales.....	45

Lección 4. El régimen jurídico de las expropiaciones 53*Ana Belén Lucas Tobajas*

- I. La filosofía subyacente a la técnica de la expropiación forzosa: la necesidad de lograr un equilibrio entre los intereses generales y los derechos de los particulares 53
- II. El concepto de expropiación forzosa y sus elementos configuradores..... 54
- III. El reparto competencial en materia de expropiación forzosa 58
- IV. Los sujetos de la expropiación forzosa 59
- V. La causa expropiandi y su declaración formal 61

Lección 5. El procedimiento expropiatorio 63*Ana Belén Lucas Tobajas*

- I. El procedimiento expropiatorio: concepto y tipos 63
- II. El procedimiento expropiatorio general u ordinario 64
- III. Las especialidades de las expropiaciones urgentes 69
- IV. La reversión..... 70
- V. Las garantías económicas frente a las demoras en la fijación del justiprecio 72
- VI. Las garantías jurisdiccionales frente a las expropiaciones..... 73
- VII. Las expropiaciones especiales 75

ABREVIATURAS

art.	Artículo
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOP	Boletín Oficial de la Provincia
CC	Código Civil
CE	Constitución Española
CP	Código Penal
EAEEx	Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura
FJ	Fundamento Jurídico
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
LEF	Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
REF	Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TRLSRU	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

LECCIÓN 1. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

FLOR ARIAS APARICIO

*Profesora de Derecho Administrativo
Universidad de Extremadura*

I. INTRODUCCIÓN: SOBRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

1. Breve noción introductoria sobre el poder represivo del Estado.

- A. La necesidad que tienen los Estados de asegurar sus fines esenciales protegidos por el Derecho (esto es, su supervivencia y su funcionamiento ordenado) hace que deban disponer de un aparato represivo o de coerción para hacer frente a los incumplimientos jurídicos.
- B. Existen dos modelos básicos de atribución de este poder represivo o *ius puniendi* del Estado. En un modelo teórico puro de división de poderes, este poder represivo estaría concentrado monopolísticamente en manos del Poder Judicial, y, dentro de este Poder, en un orden jurisdiccional especializado, que es el penal. Es frecuente, sin embargo, que los Estados tengan atribuido su *ius puniendi* tanto a los órganos judiciales como a la propia Administración pública. Este es el caso de nuestro país.
- C. La Constitución Española consagra al máximo nivel jurídico la existencia de una potestad sancionadora en manos de la Administración.
 - a. El art. 25.1 CE, al establecer el principio de legalidad en materia punitiva, se refiere tanto a la penal como a la administrativa.
 - b. El art. 25.3 CE no permite la existencia de sanciones administrativas que conlleven la privación de libertad, pero *sensu contrario* sí posibilita las sanciones que no impliquen la privación de este derecho fundamental.

- c. El art. 45.3 CE, al referirse al *ius puniendi* en materia medioambiental, habilita para que la ley pueda prever “sanciones penales o, en su caso, administrativas”.
- D. En nuestro país esta dualidad penal y administrativa ha sido justificada por el Tribunal Constitucional (STC 77/1983, de 3 de octubre) con base en los siguientes motivos:
- a. La conveniencia de no recargar excesivamente las actividades de la Administración de Justicia con ilícitos de gravedad menor.
 - b. La conveniencia de dotar con una mayor eficacia al aparato represivo en relación con este tipo de ilícitos.
 - c. La conveniencia de una mayor intermediación de la actividad sancionadora con respecto de los hechos castigados.
- E. Los caracteres esenciales del Derecho administrativo sancionador.
- a. El marco normativo general.
 - a.1. La regulación general de los principios sancionadores: la LRJSP.
 - a.2. La ordenación del procedimiento sancionador: la LPAC.
 - a.3. Las leyes administrativas sectoriales: su papel para la concreta tipificación de los concretos ilícitos administrativos y sus correspondientes castigos.
 - b. El titular del *ius puniendi* administrativo: las Administraciones Públicas con competencias sancionatorias.
 - c. La vía para el castigo: el procedimiento administrativo sancionador.
 - d. Los elementos básicos: los ilícitos administrativos (las infracciones) y los castigos administrativos (las sanciones).
- F. El reparto de competencias en el ámbito punitivo dentro de nuestro Estado autonómico. Mientras que en ámbito penal las competencias de la Administración General de Estado son exclusivas (art. 149.1.6ª CE), en materia sancionatoria las competencias siguen las siguientes reglas:
- a. Las competencias estatales para determinar los principios sancionadores y las reglas esenciales en el campo procedimental (art. 149.1.18ª CE).

- b. El carácter accesorio o instrumental de las competencias sancionadoras con respecto a las competencias sustantivas. Esto es, la Administración que ostenta la competencia sobre la materia principal ostenta la competencia sancionatoria en dicho ámbito.
- c. Los titulares de la potestad sancionadora.
 - c.1. Las competencias sancionadoras de las Administraciones Territoriales. El ejercicio de esta potestad corresponde a los órganos que expresamente la tengan atribuida por ley o reglamento.
 - c.2. Las competencias sancionadoras de las Administraciones No Territoriales: la atribución de competencias sancionadoras en sus leyes de creación.

2. Planteamiento general sobre los principios sancionadores.

- A. La aplicación (matizada) de los principios generales del Derecho penal al Derecho sancionador de la Administración.
 - a. El art. 25 CE contiene una regulación unitaria de las penas y de las sanciones administrativas.
 - b. Tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo han incorporado en su jurisprudencia los principios generales del Derecho penal (muy elaborados y precisos) a la esfera sancionatoria administrativa.
 - c. Esta aplicación de los principios penales al Derecho administrativo sancionador no es automática ni total, sino que debe hacerse matizadamente.
- B. La actual regulación de los principios de la potestad sancionadora.
 - a. La separación de la regulación del procedimiento administrativo sancionador y de los principios jurídicos rectores del Derecho sancionador.
 - b. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP): el Capítulo III, denominado “Principios de la potestad sancionadora”, del Título Preliminar (rubricado “Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público”), engloba los arts. 25 a 31.

- c. El ámbito subjetivo de aplicación de la LRJSP.
 - c.1. Las sanciones impuestas en el ámbito de una relación general de poder.
 - c.2. Las sanciones disciplinarias impuestas por las Administraciones públicas con respecto a todo el personal a su servicio, “cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo” (art. 25.3 LRJSP).
 - c.3. Sujetos excluidos del ámbito de aplicación de los principios sancionadores (art. 25.4 LRJSP): 1) Los sujetos vinculados a las Administraciones “por relaciones reguladas por la legislación de contratos del sector público”. 2) Los sujetos vinculados a través de relaciones jurídicas reguladas “por la legislación patrimonial de las Administraciones públicas”.

II. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

1. El principio de legalidad (“*Nullum crimen nulla poena sine lege*”): introducción a su doble vertiente formal y material.
 - A. La previsión constitucional: “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” (art. 25.1 CE).
 - B. El fundamento jurídico-constitucional del principio de legalidad: la exigencia de una ley (*lex scripta*), de una ley anterior al hecho sancionado (*lex praevia*), y de una ley que describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*) como exigencias del Estado de Derecho y garantías de la prohibición de la arbitrariedad y de la objetividad de los poderes públicos.
 - C. El contenido básico del principio según la jurisprudencia constitucional: “El derecho fundamental así enunciado incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, y comprende una doble garantía. La primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja

la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término ‘legislación vigente’ contenido en dicho art. 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora” (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2).

D. Conclusión: la Ley debe predeterminar tanto la conducta ilícita (infracción) como su castigo (sanción). En otras palabras, el principio de legalidad se integra por dos principios:

- a. El principio de reserva de ley (o garantía formal del principio de legalidad).
- b. El principio de tipicidad (o garantía material del principio de legalidad).

2. El principio de legalidad: su vertiente formal (el principio de reserva de ley).

A. Su regulación legal: “La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley” (art. 25.1 LRJSP).

B. El significado de la reserva de ley en materia sancionadora.

- a. El *ius puniendi* del Estado está reservado a las normas con rango de Ley.
- b. El alcance de esta reserva de ley resulta diferente en el Derecho penal y en el Derecho administrativo sancionador.
- c. En el caso del Derecho penal existe una reserva absoluta de Ley orgánica. Esto significa que la ley orgánica ha de cubrir la descripción de las conductas ilícitas (delitos) y de los castigos (penas). Esta reserva de ley orgánica no impide que los tipos penales se perfeccionen mediante remisiones a otras normas legales no orgánicas e, incluso, a reglamentos. Un ejemplo: el tipo básico del delito medioambiental (art. 325.1 CP).

- d. En el ámbito del Derecho administrativo existe una reserva relativa de ley.
 - d.1. Esta reserva relativa de ley permite la existencia de reglamentos ejecutivos para complementar en cada caso las normas legales sancionatorias.
 - d.2. La reserva de ley proscribía las normas sancionatorias absolutamente en blanco (esto es, carentes de todo contenido material).
 - d.3. La reserva de ley excluye, como regla general, los reglamentos independientes.
 - d.4. El Tribunal Constitucional ha admitido, como excepción, los reglamentos independientes en dos tipos de supuestos.
 - d.4.1. Las regulaciones preconstitucionales.
 - d.4.2. Las normas postconstitucionales que se limiten a reproducir íntegramente las regulaciones preconstitucionales para extenderlas a un concreto sector de actividad (por ejemplo, las sanciones sobre los juegos de azar a la actividad de los casinos).
- C. Los ámbitos reservados a la ley.
 - a. La descripción de las conductas ilícitas (infracciones) debe hacerse necesariamente mediante una ley (art. 27.1 LRJSP).
 - b. La delimitación de los castigos que corresponde a cada una de las infracciones debe efectuarse por ley (art. 27.2 LRJSP).
 - c. La relación entre las infracciones y las sanciones.
- D. Los tipos de normas legales que permiten cumplimentar la reserva de ley en materia sancionadora.
 - a. Las leyes formales aprobadas por el poder legislativo.
 - b. Las normas con rango de ley aprobadas por el poder ejecutivo.
- E. El alcance de la colaboración reglamentaria en materia sancionadora.
 - a. La atribución de la potestad sancionadora a órganos administrativos concretos puede efectuarse tanto por normas legales como reglamen-

tarias: “El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario” (art. 25.2 LRJSP).

- b. El espacio de las normas reglamentarias en relación con las infracciones y con las sanciones: “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” (art. 27.3 LRJSP).

3. El principio de legalidad: su vertiente material (el principio de tipicidad).

A. El concepto del principio de tipicidad.

- a. El contenido primario del principio de tipicidad en materia sancionatoria: consiste en la descripción legal de, por un lado, las conductas ilícitas que constituirán una específica infracción, y de, por otro, las sanciones administrativas que se conectarán a cada concreta infracción.
 - a.1. La tipicidad de las infracciones (art. 27.1 LRJSP): la necesaria determinación de las conductas constitutivas de las infracciones (principio de tipicidad de las infracciones), mediante una norma con rango de ley (principio de reserva de ley).
 - a.2. La tipicidad de las sanciones (art. 27.2 LRJSP): la necesaria determinación de cada concreta sanción ligada a una específica infracción (principio de tipicidad de las sanciones), mediante una norma con rango de ley (principio de reserva de ley).
- b. Una derivación del principio de tipicidad: la obligación de que la Administración identifique el fundamento legal de la sanción impuesta en cada resolución sancionadora.

B. La justificación de la necesidad de tipificar las conductas.

- a. El principio general de libertad: un Estado de Derecho se organiza en torno a este principio, que conlleva la idea de que todo está permitido (regla general), menos lo que está expresamente prohi-

bido (excepción). En otros términos, este principio impone que las conductas sancionables sean la excepción a la libertad y que, por tanto, estén exacta y absolutamente delimitadas, sin ningún tipo de indeterminación.

- b. El principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE): las exigencias derivadas de este principio no se cumplirían si la descripción de la conducta sancionable no permitiese un grado de certeza suficiente para que los ciudadanos puedan predecir las conductas de sus actos.

C. Las prohibiciones derivadas del principio de tipicidad.

- a. La interdicción de la analogía en materia sancionatoria.
 - a.1. La regulación legal: “Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica” (art. 27.4 LRJSP).
 - a.2. El alcance de la prohibición: la interdicción de la analogía *in peius*.
- b. La prohibición de cláusulas generales o indeterminadas de infracción.
 - b.1. El Tribunal Constitucional ha negado, por ejemplo, la posibilidad de sancionar en base a un tipo legal genérico que castigaba el “incumplimiento de los deberes y obligaciones” de los funcionarios.
 - b.2. El Tribunal Constitucional ha admitido, sin embargo, la utilización de conceptos jurídicos indeterminados a la hora de definir las infracciones.
- c. La prohibición del establecimiento de sanciones pecuniarias de cuantía indeterminada.

4. **El principio de interdicción de la retroactividad de las disposiciones sancionatorias no favorables.**

- A. Su concepto: “Garantía que forma parte del principio de legalidad administrativa sancionadora y prohíbe la aplicación retroactiva de las normas administrativas sancionadoras cuando sea en perjuicio del presunto infractor” (*Diccionario panhispánico del español jurídico*).

- B. Su previsión constitucional. El art. 9.3 CE prevé: “La Constitución garantiza (...) la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”.
- C. El fundamento último de esta regla: la seguridad jurídica.
- D. Los destinatarios de esta regla:
- a. Los sujetos que aprueban las normas sancionadoras: el poder legislativo (o, en su caso, el poder ejecutivo).
 - b. Los sujetos que aplican las normas sancionadoras: los órganos administrativos.
 - c. Los sujetos que controlan la aplicación de las normas sancionadoras por parte de la Administración: los Jueces y Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.
- E. El funcionamiento de este principio.
- a. El desarrollo legal de este principio constitucional: el art. 26 LRJSP.
 - b. La regla general: “Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa” (art. 26.1 LRJSP).
 - c. La consecuencia necesaria de esta previsión: la interdicción de las disposiciones sancionadoras no favorables, tanto en lo que se refiere a la tipificación de las infracciones, la tipificación de las sanciones y sus respectivos plazos de prescripción.
 - d. La excepción legal a la regla general de la interdicción de la irretroactividad en materia sancionatoria (art. 26.2 LRJSP): la retroactividad de las disposiciones sancionatorias favorables. Esta excepción se extiende a:
 - d.1. La tipificación de las infracciones.
 - d.2. La tipificación de las sanciones. Esta retroactividad favorable se predica también “respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición”.
 - d.3. Los plazos de prescripción favorables tanto de las infracciones como de las sanciones.

5. La prescripción.

- A. Su concepto: forma de extinción de la responsabilidad sancionadora por el cumplimiento del plazo legalmente establecido sin que la Administración realice actuación alguna contra el responsable de la comisión de una infracción (prescripción de la infracción) o no exija el cumplimiento de la sanción impuesta (prescripción de la sanción).
- B. La regla general: “Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan” (art. 30.1, primer inciso, LRJSP).
- C. La cláusula de cierre para el caso de que las leyes no prevean plazos específicos de prescripción para las infracciones y/o para las sanciones prevista por la LRJSP (art. 30.1, segundo inciso, LRJSP):
 - a. Para las infracciones: “las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses”.
 - b. Para las sanciones: las “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”.
- D. El cómputo del plazo de prescripción de las infracciones (art. 30.2 LRJSP).
 - a. El *dies a quo* para este cómputo.
 - a.1. La regla general: “El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido”.
 - a.2. La regla especial para las infracciones continuadas o permanentes: “En el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora”.
 - b. La interrupción de la prescripción: “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”. En el caso de interrupción de la prescripción el plazo debe volver a computarse en su integridad.

- E. El cómputo del plazo de prescripción de las sanciones (art. 30.3 LRJSP).
- a. El *dies a quo* para este cómputo.
 - a.1. La regla general: “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”.
 - a.2. La regla especial para los casos de desestimación presunta de los recursos de alzada: “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”.
 - b. La interrupción de la prescripción: “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 interrupción de la prescripción el plazo debe volver a computarse en su integridad.

6. El principio de proporcionalidad.

- A. El concepto de principio de proporcionalidad sancionadora: “Garantía del derecho administrativo sancionador que debe entenderse consagrada en el artículo 25.1 de la Constitución Española y exige que en la determinación normativa del régimen sancionador así como en la imposición de la sanción por la Administración se guarde la debida adecuación o correspondencia entre la gravedad de la infracción cometida y la intensidad de la sanción aplicada” (*Diccionario panhispánico del español jurídico*).
- B. Los sujetos obligados por este principio.
 - a. Este principio obliga, en primer término, al poder legislativo (y, en su caso, al poder ejecutivo) a la hora de aprobar las normas con rango de ley tipificadoras de las correspondientes sanciones.
 - b. Obliga, en segundo término, a la Administración a la hora de imponer las sanciones en cada caso concreto. Sirve, en otros términos,

para evitar una inadmisble discrecionalidad administrativa, que queda modulada en función de las circunstancias tanto objetivas como subjetivas que rodean a la contravención en cada específico supuesto.

- c. La previsión normativa de este doble destinatario del principio de proporcionalidad: “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” (art. 29.3 LRJSP).
- C. Los límites de las sanciones administrativas.
- a. Los límites máximos están previstos directamente en la Constitución: su art. 25.3 CE. Este límite constitucional está contemplado (y precisado) por el art. 29.1 LRJSP, que prevé: “Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad”.
 - b. La prohibición de las sanciones “rentables”: “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” (art. 29.2 LRJSP).
- D. El contenido del principio de proporcionalidad en materia sancionatoria: este principio exige una correspondencia entre la infracción cometida y la sanción impuesta, proscribiendo las medidas innecesarias o excesivas. O tal y como establece el art. 29.3 LRJSP: “(..) 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” (art. 29.3 LRJSP).
- E. Los criterios legales de graduación.
- a. La potestad sancionadora no tiene carácter discrecional, sino que el principio de proporcionalidad exige una adecuación entre la infracción cometida y la sanción impuesta.
 - b. La Ley especifica los siguientes criterios:
 - b.1. El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.

- b.2. La continuidad o persistencia en la conducta infractora.
 - b.3. La naturaleza de los perjuicios causados.
 - b.4. 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.
 - c. Esta enumeración de criterios no resulta exhaustiva, puesto que la LRJSP indica que: “La graduación de la sanción considerará *especialmente* los siguientes criterios” (art. 29.3).
- F. Reglas legales específicas para la determinación de las sanciones.
- a. En caso de ausencia de circunstancias agravatorias en la conducta sancionada: la imposición de la sanción en el grado inferior.
 - b. Reglas de concurso por la concurrencia de dos o más infracciones.
 - b.1. Cuando para la comisión de una infracción se hayan cometido otras infracciones: la imposición únicamente de la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida (art. 29.5 LRJSP).
 - b.2. La realización de una pluralidad de acciones o de omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos, “en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión” será sancionable como “infracción continuada” (art. 29.6 LRJSP).
7. El principio *non bis in idem*.
- A. Su concepto: el principio *non bis in idem* (“no dos veces por lo mismo”) consiste en la prohibición de sancionar dos veces (con una pena y una sanción o con dos sanciones) por el mismo ilícito.
 - B. La naturaleza jurídico-constitucional del principio del *non bis in idem*.
 - a. El Tribunal Constitucional lo ha caracterizado de “verdadero derecho fundamental del ciudadano en nuestro Derecho” [STC 188/2005, de 4 de julio, FJ 2 a)].
 - b. Este principio encuentra su anclaje en el principio de legalidad punitiva establecido en el art. 25.1 CE.

- c. El principio del *non bis in idem* opera en las relaciones entre el Derecho penal y el Derecho Administrativo sancionador, pero también en la esfera interna de cada uno de estos ordenamientos en sí mismos considerados.

C. La doble dimensión del principio del *non bis in idem*.

- a. La dimensión material o sustantiva: proscribire la doble sanción a un mismo sujeto, por un mismo hecho y con el mismo fundamento. La regulación de esta vertiente material se realiza por el art. 31 LRJSP y se concreta en las siguientes proyecciones:
 - a.1. La relación entre los castigos penales (penas) y los castigos administrativos (sanciones).
 - a.1.1. No pueden volver a sancionarse administrativamente los hechos que ya hayan sido castigados penalmente, cuando además exista una identidad del sujeto y fundamento.
 - a.1.2. Un hecho castigado administrativamente puede, sin embargo, ser castigado penalmente, pero el juez penal deberá tener siempre en cuenta la sanción administrativa previa a la hora de imponer la correspondiente pena.
 - a.2. La exclusión del doble castigo administrativo: no pueden sancionarse de nuevo por parte de la Administración los hechos previamente castigados administrativamente, cuando además exista una identidad del sujeto y del fundamento.
 - a.3. Sobre la posibilidad de sancionar por parte de las Administraciones españolas hechos ya castigados por un órgano de la Unión Europea: el art. 31.2 LRJSP.
- b. La dimensión procesal o formal: “proscribe la duplicidad de procedimientos sancionadores en caso de que exista una triple identidad de sujeto, hecho y fundamento”.
 - b.1. La regulación de esta vertiente formal: no se encuentra en la LRJSP, sino en la LPAC (aunque únicamente sea parcialmente).
 - b.2. Las proyecciones de esta vertiente formal.

- b.2.1. La primacía del enjuiciamiento penal sobre el procedimiento administrativo sancionador: desde el momento en el que un hecho pueda ser constitutivo de delito y se comunique al juez penal, el órgano administrativo competente para la resolución del procedimiento sancionador acordará su suspensión hasta que recaiga una resolución judicial. Si el órgano jurisdiccional penal considera que no hay delito, el órgano administrativo podrá proseguir las actuaciones administrativas.
 - b.2.2. La Administración está vinculada por los hechos declarados probados por las resoluciones penales: “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” (art. 77.4 LPAC).
 - b.2.3. Aunque unos hechos sean castigados administrativamente mediante la correspondiente sanción, la jurisdicción penal puede enjuiciar dichos hechos (STC 2/2003).
- D. La existencia de una relación de sujeción especial no excluye la aplicación del principio de *non bis in idem*.
- a. La doctrina general fijada por el Tribunal Constitucional: “La existencia de esta relación de sujeción especial tampoco basta por sí misma, sin embargo, para justificar la dualidad de sanciones” [SSTC 234/1991, de 10 de diciembre, FJ 2; y 188/2005, de 4 de julio, FJ 2 d)].
 - b. Los supuestos en los que es posible la concurrencia de sanciones: “Para que sea jurídicamente admisible la sanción disciplinaria impuesta en razón de una conducta que ya fue objeto de condena penal es indispensable, además, que el interés jurídicamente protegido sea distinto y que la sanción sea proporcionada a esa protección” [SSTC 234/1991, de 10 de diciembre, FJ 2; y 188/2005, de 4 de julio, FJ 2 d)].

8. El principio de responsabilidad.

- A. Su concepto: en el ámbito del Derecho administrativo sancionador la responsabilidad o culpabilidad se refiere al autor, o sujeto imputable,

de un hecho contrario al ordenamiento jurídico tipificado por una ley como infracción.

B. La responsabilidad.

- a. Son responsables, como regla general, los autores de la infracción al ordenamiento jurídico administrativo (esto es, aquellos sujetos que por acción o por omisión han cometido el ilícito jurídico). Pueden, en concreto, ser sancionadas (art. 28.1 LRJSP):
 - a.1. Las personas físicas.
 - a.2. Las personas jurídicas.
 - a.3. Los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, siempre y cuando se les reconozca legalmente capacidad de obrar.
- b. La infracción ha de ser como regla general consumada (por acción o por omisión), y no debe concurrir, además, una causa de exclusión de la antijuricidad (por ejemplo, un estado de necesidad).
- c. Las leyes reguladoras de los regímenes sancionadores específicos 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” (art. 28.4 LRJSP).
- d. Supuestos de autoría múltiple (art. 28.3 LRJSP).
 - d.1. Se produce este tipo de situaciones cuando “el cumplimiento de una obligación establecida por una norma con rango de Ley corresponda a varias personas conjuntamente”.
 - d.2. La responsabilidad solidaria de las infracciones cometidas y de las sanciones impuestas.
 - d.2.1. La atenuación de esta regla general: “cuando la sanción sea pecuniaria y sea posible se individualizará en la resolución en función del grado de participación de cada responsable”.
 - d.2.2. El tratamiento de los casos de autoría múltiple en el Derecho penal resulta distinto, puesto que entra en juego el

principio del carácter independiente de las penas: esto es, se impondrá una pena a cada uno de los sujetos autores de los delitos, sin que sea posible la responsabilidad solidaria.

- e. Las causas prototípicas de finalización de la responsabilidad.
 - e.1. El cumplimiento voluntario del acto administrativo sancionador.
 - e.2. La ejecución forzosa del acto administrativo sancionador.
 - e.3. La prescripción de la infracción y de la sanción.
 - e.4. La condonación de la sanción.
 - e.5. El fallecimiento del infractor.

C. La culpabilidad.

- a. La tradicional exigencia jurisprudencial de la culpabilidad de los responsables de las infracciones administrativas frente a la falta de referencia en la legislación administrativa sancionadora a la intencionalidad o a la culpa del autor de los hechos ilícitos. En otras palabras, la jurisprudencia no admitía la responsabilidad objetiva para sancionar.
- b. Esta exigencia del elemento subjetivo de la culpabilidad para sancionar está recogida actualmente por el Derecho positivo: sólo podrán ser sancionados los sujetos infractores que resulten responsables “a título de dolo o culpa” (art. 28.1 LRJSP).
- c. Una modulación de la exigencia del principio de culpabilidad está constituida por el reconocimiento legal de la responsabilidad de las personas jurídicas. La idea clásica de que la culpabilidad está ausente en las infracciones cometidas por las personas jurídicas (*societas delinquere non potest*), aunque sí esté presente en los titulares de sus órganos de gobierno o en sus empleados.
- d. Los supuestos de inimputabilidad (por ejemplo, las personas que sufren determinados trastornos psíquicos o los menores de determinadas edades).

LECCIÓN 2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

FLOR ARIAS APARICIO

*Profesora de Derecho Administrativo
Universidad de Extremadura*

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

1. Un recordatorio sobre el concepto y la significación del procedimiento administrativo.

- A. El concepto legal: el procedimiento administrativo consiste en “el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración” (apartado II de la Exposición de Motivos de la LPAC).
- B. La doble finalidad del procedimiento administrativo:
 - a. Ofrece, por un lado, pautas de comportamiento a la Administración, que contribuyen a la necesaria objetividad en su actuación, que está orientada a la satisfacción de los intereses públicos (art. 103.1 CE).
 - b. Contribuye, por otro, a la garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos, que pueden intervenir en la toma de las decisiones administrativas (art. 105 CE).
- C. La existencia del procedimiento facilita el control de la actividad administrativa, tanto el administrativo interno por los órganos superiores, como el jurisdiccional externo.
- D. Las irregularidades procedimentales pueden provocar, en determinados supuestos, la nulidad del acto administrativo. El art. 47.1 e) LPAC: “1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: (...) e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”.

2. La regulación del procedimiento administrativo sancionador.

- A. La integración del procedimiento administrativo sancionador como especialidad del procedimiento administrativo común: la LPAC, al regular el procedimiento administrativo común de manera general, incluye dentro de su articulado diversas especificaciones propias en materia procedimental sancionatoria.
- B. La separación de la regulación de los principios generales de la potestad sancionadora (previstos en la LRJSP) del procedimiento administrativo para su aplicación (regulado en la LPAC).

3. Los ámbitos materiales sancionadores para los que la LPAC resulta aplicable de manera supletoria [dado que se regirán preferentemente por su normativa específica, según la disposición adicional primera, apartado 2, letra c)].

- A. El ámbito tributario y aduanero.
- B. El orden social.
- C. La materia de tráfico y seguridad vial.
- D. La extranjería.

4. Los principios generales rectores del procedimiento administrativo sancionador.

- A. La exclusión de las sanciones de plano: la Administración debe seguir el oportuno procedimiento administrativo para imponer una sanción (art. 63.2 LPAC).
- B. La necesaria separación entre la fase instructora y la fase sancionadora, que, en aras a la imparcialidad y a la objetividad de la actividad punitiva del Estado, debe encomendarse a órganos administrativos distintos (art. 63.1 LPAC).

5. Los derechos de los presuntos responsables en el marco de los procedimientos sancionadores.

- A. Los derechos de cualquier ciudadano ante la Administración: el art. 13 LPAC.

- B. Los derechos de todos los interesados en un procedimiento administrativo: el art. 53.1 LPAC.
- C. Los específicos derechos de los presuntos responsables en el marco de los procedimientos sancionadores: el art. 53.2 LPAC.
- a. Sobre la extensión de los derechos procesales penales recogidos en el art. 24.2 CE al procedimiento administrativo sancionador.
- a.1. El art. 24.2 CE dispone que: “Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia”.
- a.2. La jurisprudencia constitucional justificadora de la extensión de estos derechos al ámbito sancionador: “(..) la interpretación finalista de la Norma Fundamental, nos lleva a la idea de que los principios esenciales reflejados en el art. 24 de la Constitución en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 de la Constitución. No se trata, por tanto, de una aplicación literal, dadas las diferencias apuntadas, sino con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional” (STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 2).
- b. El derecho a conocer los elementos relevantes de la responsabilidad administrativa imputada con la finalidad de hacer posible el ejercicio del derecho de defensa. Este derecho se regula en los términos siguientes en el art. 53.2 a) LPAC: “A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia”.
- c. El derecho a la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa, en tanto que no se demuestre lo contrario.

- c.1. La regulación constitucional del derecho fundamental a la presunción de inocencia: el art. 24.2 CE.
- c.2. La extensión jurisprudencial del derecho a la presunción de inocencia al Derecho administrativo sancionador: “(...) el derecho a la presunción de inocencia no puede entenderse reducido al restringido campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino que debe entenderse también que preside la adopción de cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, que se base en la condición o conducta de las personas y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio o limitativo de sus derechos” (STC 36/1985, de 8 de marzo, FJ 2).
- c.3. La significación del derecho a la presunción de inocencia en el Derecho administrativo sancionador: la imposición de una sanción por una infracción administrativa únicamente resultará posible a partir de un material probatorio suficiente que demuestre la comisión del ilícito por el infractor, cuya aportación corresponde a la Administración sancionadora.
- c.4. La particularidad de algunos tipos de pruebas en el procedimiento administrativo sancionador:
 - c.4.1. El valor en el procedimiento administrativo sancionador de los hechos declarados probados por el orden jurisdiccional penal: “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” (art. 77.4 LPAC).
 - c.4.2. El valor probatorio de los hechos constatados por los funcionarios a los que se les reconoce la condición de autoridad: “Los documentos formalizados por los funcionarios 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 harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario” (art. 77.5 LPAC).

II. LAS FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: UN ESQUEMA INICIAL

1. **La iniciación del procedimiento (arts. 54 a 69 LPAC).**
 - A. Las actuaciones previas (arts. 55 y 56 LPAC).
 - B. La iniciación de oficio (arts. 58 a 65 LPAC).
 - a. Especialidades en el inicio de los procedimientos de naturaleza sancionadora (art. 63 LPAC).
 - b. El acuerdo de iniciación (art. 64 LPAC).
2. **La instrucción o tramitación del procedimiento (arts. 75 a 83 LPAC).**
 - A. Las alegaciones (art. 76 LPAC).
 - B. La prueba (arts. 77 y 78 LPAC).
 - C. Los informes (arts. 79 a 81 LPAC).
 - D. El trámite de audiencia (art. 82 LPAC).
3. **La finalización o terminación del procedimiento (arts. 84 a 95 LPAC).**
 - A. La resolución (arts. 87 a 92 LPAC).
 - a. La terminación en los procedimientos sancionadores (art. 88 LPAC).
 - b. Especialidades de la resolución de los procedimientos sancionadores (art. 90 LPAC).
 - B. La falta de resolución expresa en el procedimiento sancionador: la declaración de caducidad (art. 25 LPAC).

III. LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

1. **Las actuaciones previas en el caso de los procedimientos sancionadores:** tendrán como objetivo la determinación de la manera más precisa posible de “los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros” (art. 55.2 LPAC).

- A. Su carácter previo a la apertura del procedimiento administrativo sancionador.
 - B. Sus consecuencias sobre el procedimiento: al tener un carácter previo a la iniciación al procedimiento administrativo sancionador propiamente dicho, no sirven para interrumpir la prescripción de las infracciones.
2. **La iniciación de oficio.** La iniciación de los procedimientos sancionadores será siempre de oficio por acuerdo del órgano competente, que será el establecido en las normas reguladoras de cada específico procedimiento (arts. 58 y 63.1 LPAC). Este acuerdo puede venir propiciado por:
- A. La propia iniciativa del órgano competente (art. 59 LPAC).
 - B. La orden de un órgano superior jerárquico del competente para la iniciación del procedimiento (art. 60 LPAC). Esta orden superior “expresará, 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 LPAC).
 - C. La petición razonada de otros órganos administrativos (art. 61 LPAC). Estas peticiones “deberán especificar, 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. 61.3 LPAC).
 - D. La denuncia (art. 62.4 LPAC).
 - a. El concepto de denuncia: “Se entiende por denuncia, el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo” (art. 62.1 LPAC).
 - b. El contenido de la denuncia: “Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración. Cuando dichos hechos pudieran constituir una infracción administrativa, recogerán la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables” (art. 62.2 LPAC).

- c. Los efectos de la denuncia:
 - c.1. La regla general: la denuncia no supone, por sí misma, la apertura del procedimiento sancionador.
 - c.2. Con respecto a la Administración, “(C)uando la denuncia invocara un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas la no iniciación del procedimiento deberá ser motivada y se notificará a los denunciantes la decisión de si se ha iniciado o no el procedimiento” (art. 62.3 LPAC).
 - c.3. Con respecto al denunciante, “la presentación de una denuncia no le confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento” (art. 62.5 LPAC), pero se debe notificar a los denunciantes la decisión de iniciar o no el procedimiento (art. 62.3 LPAC).
 - c.4. La incorporación de la delación por parte de un infractor de otro(s) infractor(es) como medida general dentro de la LPAC (art. 62.4 LPAC): 1) “Cuando el denunciante haya participado en la comisión de una infracción de esta naturaleza y existan otros infractores, el órgano competente para resolver el procedimiento deberá eximir al denunciante del pago de la multa que le correspondería u otro tipo de sanción de carácter no pecuniario, cuando sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción, siempre y cuando en el momento de aportarse aquellos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma y se repare el perjuicio causado”; y 2) “Asimismo, el órgano competente para resolver deberá reducir el importe del pago de la multa que le correspondería o, en su caso, la sanción de carácter no pecuniario, cuando no cumpliéndose alguna de las condiciones anteriores, el denunciante facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que se disponga”.

3. El acuerdo de iniciación en los procedimientos de naturaleza sancionadora (art. 64 LPAC).

- A. Su contenido (art. 64.2 LPAC).

- B. La comunicación y notificación del acuerdo (art. 64.1 LPAC).
 - a. Se notificará a los interesados (entre los cuales estará siempre el inculpado).
 - b. Se comunicará al instructor, dándole, además, traslado de todas las actuaciones existentes al respecto.
 - c. Se comunicará, asimismo, al denunciante en el caso de que así lo estableciesen las normas específicas reguladoras de cada procedimiento.
- C. El complemento al acuerdo de iniciación mediante un pliego de cargos: “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 LPAC).
- D. La iniciación del procedimiento en el supuesto de infracciones continuadas: “No se podrán iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo” (art. 63.3 LPAC).

IV. LA INSTRUCCIÓN O TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

1. **Su finalidad:** la práctica de cuantas pruebas y la realización de todas aquellas actuaciones que conduzcan al esclarecimiento de los hechos y de las responsabilidades susceptibles de ser sancionadas.
2. **La competencia:** un órgano administrativo distinto del competente para resolver (art. 63.2 LPAC). El instructor (y, en su caso, el secretario) será identificado en el acuerdo de iniciación del procedimiento administrativo sancionador [art. 64.2 c) LPAC].
3. **Los trámites.**
 - A. Las alegaciones del interesado.

- B. La investigación de oficio por el instructor.
- C. La prueba.
- D. La propuesta de resolución.
 - a. Circunstancias en las que, iniciado un procedimiento sancionador, el instructor procederá a cerrarlo con el archivo de las actuaciones y sin que sea necesaria la formulación de la propuesta de resolución (art. 89.1 LPAC):
 - a.1. “La inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción”;
 - a.2. “Cuando los hechos no resulten acreditados”;
 - a.3. “Cuando los hechos probados no constituyan, de modo manifiesto, infracción administrativa”;
 - a.4. “Cuando no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o bien aparezcan exentos de responsabilidad”; y
 - a.5. “Cuando se concluyera, en cualquier momento, que ha prescrito la infracción”.
 - b. Competencia para formularla: el órgano instructor (art. 89.1 LPAC).
 - c. El momento procedimental en el que debe dictarse la propuesta de resolución: una vez concluida la instrucción del procedimiento (art. 89.2 LPAC).
 - d. El contenido de la propuesta de resolución (art. 89.3 LPAC).
 - d.1. En el supuesto de que el instructor considere que existe infracción y responsabilidad: “En la propuesta de resolución se fijarán de forma motivada los hechos que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, se determinará la infracción que, en su caso, aquéllos 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”.

- d.2. En el supuesto de que el instructor considere que no hay infracción y/o responsabilidad: “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”.
 - e. El significado constitucional de la propuesta de resolución: el derecho a ser informado de la acusación.
 - f. La modificación de una propuesta de resolución sin notificársela al interesado supone una vulneración del derecho de defensa.
- E. La notificación a los interesados de la propuesta de resolución (arts. 88.7 y 89.2 LPAC). En la propuesta de resolución se deberá indicar al interesado:
- a. La puesta de manifiesto del procedimiento.
 - b. El plazo para la formulación de alegaciones y para la presentación de los documentos e informaciones que el interesado pueda considerar pertinentes.
- F. El trámite de audiencia del interesado.
- G. Tras la audiencia, se procede a la remisión al órgano competente para resolver el expediente de la propuesta de resolución y de las alegaciones formuladas por el interesado en el trámite de audiencia.

V. LA TERMINACIÓN O FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

1. **El reconocimiento voluntario de la responsabilidad por parte del infractor (art. 85 LPAC).**
 - A. Iniciado el procedimiento sancionador, el infractor podrá reconocer su responsabilidad, resolviéndose el mismo con la imposición de la sanción que proceda.
 - B. El pago voluntario de la sanción supone 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”).

- C. La reducción de las cuantías de las sanciones (en, al menos, un porcentaje del 20% –o más si así se establece reglamentariamente–), debiendo estar determinada en la notificación de iniciación del procedimiento y estando condicionada su efectividad al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.

2. La resolución.

- A. Las actuaciones complementarias (art. 87 LPAC).
- B. La relación entre la propuesta de resolución y la resolución (art. 90.2 LPAC).
 - a. Con respecto a los hechos: “En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica”.
 - b. Con respecto a la valoración jurídica de los hechos y de las consecuencias jurídicas: “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”.
- C. El contenido de la resolución.
 - a. Debe incluir el contenido previsto para las resoluciones administrativas en general en el art. 88 LPAC, además de tener que estar motivada (art. 84.2 LPAC). No es considerada motivación suficiente la mera indicación de los hechos, así como de la normativa aplicable, puesto que la decisión de sancionar ha de estar fundamentada en una descripción individualizada y detallada de los hechos junto a una justificación jurídica de las causas de responsabilidad de los comportamientos de los sujetos implicados (STS de 6 de junio de 2008, FJ 2).
 - b. Los posibles contenidos:
 - b.1. La declaración de inexistencia de infracción o responsabilidad.
 - b.2. La declaración de existencia de infracción y responsabilidad. En este último supuesto, la resolución incluirá “la valoración

de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, fijarán los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen”.

VI. LA EJECUTIVIDAD DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

1. El principio general de la ejecutividad inmediata de los actos administrativos (art. 39.1 LPAC).
2. Su excepción en materia sancionadora (art. 90.3 LPAC).
 - A. La incorporación en el Derecho positivo de la jurisprudencia constitucional sobre esta cuestión: “...el cumplimiento inmediato de aquéllos que dificulte o impida una plena y efectiva tutela judicial posterior, al hacer imposible el adecuado restablecimiento de los afectados en la integridad de sus derechos e intereses, contraviene el art. 24.1 CE” (la STC 78/1996, de 20 de mayo, FJ 4).
 - B. La ejecutividad de las sanciones se produce cuando no quepa contra ellas ningún tipo de recurso administrativo ordinario.
 - a. El art. 90.3 LPAC dispone que: “La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa”.
 - b. El art. 98.1 b) LPAC establece que: “Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo que: (...) b) Se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición”.
 - C. La posibilidad de que las sanciones que todavía no sean ejecutivas vengán acompañadas de las medidas cautelares precisas para garantizar su eficacia (art. 90.3 LPAC).
 - D. La suspensión de las sanciones administrativas ya ejecutivas (art. 90.3):

“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”.

VII. LA RESPONSABILIDAD CIVIL DERIVADA DE UN ILÍCITO ADMINISTRATIVO (ART. 90.4 LPAC)

1. Si la cuantía destinada a indemnizar los daños y perjuicios no hubiese quedado determinada en el procedimiento sancionador, se determinará en un “procedimiento complementario”.
2. Dicho procedimiento puede finalizarse mediante resolución o mediante terminación convencional.
3. La resolución del procedimiento pondrá fin a la vía administrativa.

LECCIÓN 3. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

MANUEL MORALO ARAGÜETE

Abogado

Profesor Asociado de Derecho Administrativo

Universidad de Extremadura

I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. **La actividad sancionadora de la Administración Pública constituye una de las formas más habituales en las que los poderes públicos intervienen en los distintos sectores de la realidad.** Se trata de un tipo de actividad de lo más corriente y extendida que ha ido adquiriendo un amplísimo campo, hasta tal punto que casi cualquier actividad que puedan realizar los particulares tiene previsto su correspondiente régimen sancionador administrativo. Prácticamente no hay Ley que se dicte que no contenga entre sus apartados la regulación de las infracciones y sanciones previstas para su específico ámbito de aplicación.
2. **Regulación actual de la potestad administrativa sancionadora.**
 - A. El art. 25, apartados 1 y 3, CE.
 - B. Los arts. 25 a 31 (“Principios de la potestad sancionadora”) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Estos preceptos son aplicables a todas las Administraciones Públicas, en su ejercicio de la potestad sancionadora que le atribuya la legislación sectorial. Son la plasmación en el Derecho positivo de los principios que han venido siendo establecidos por la doctrina del TC en su interpretación de los preceptos constitucionales, por lo que tienen un carácter suprallegal. Además, al ser los únicos preceptos que regulan, para todos los sectores y todas las Administraciones, los caracteres esenciales de la potestad sancionadora, se puede entender que vienen a ser en la

actualidad el núcleo de la “parte general” del Derecho Administrativo Sancionador.

C. Y por lo que respecta concretamente a la Administración Local:

- a. El art. 4.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), que reconoce a las Administraciones locales de carácter territorial (municipios, provincias e islas) una serie de potestades administrativas, y entre ellas, en su apartado f), la potestad sancionadora. Ello, claro está, en la esfera de sus competencias y con la correspondiente atribución expresa y específica en la legislación sectorial pertinente, sin la cual no puede existir dicha potestad.
- b. El Título XI de la LBRL (“Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales en determinadas materias”), constituido por sus arts. 139 a 141. Este Título completo fue introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, como consecuencia de la problemática de la aplicación del principio de legalidad sancionadora en el caso de las Ordenanzas Locales. Lo previsto en estos preceptos es de aplicación para determinadas materias allí nombradas (la “ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos”), y sólo en defecto de “normativa sectorial específica” (art. 139).

3. **Manifestaciones de la potestad sancionadora.** Cuando hablamos genéricamente de potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, conviene distinguir las dos formas diversas en que se manifiesta esa potestad que plantean problemáticas diferentes, aspectos que desarrollaremos en los siguientes epígrafes:

- A. Potestad sancionadora como potestad para aprobar normas que establezcan infracciones y sanciones. Es decir la facultad consistente en que la Administración, mediante la aprobación del correspondiente Reglamento, tipifique infracciones y establezca las sanciones que corresponden a las mismas.
- B. Y potestad sancionadora como la atribución reconocida a la Administración para imponer en cada caso concreto, previo el procedimiento administrativo establecido, las sanciones previstas en las normas.

II. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

1. **La potestad administrativa para regular las infracciones y sanciones: la “potestad reglamentaria/sancionadora”.**
 - A. En principio, la existencia del principio de legalidad de las infracciones y sanciones administrativas proscribía, al establecer el art. 25.1 de la Constitución una reserva de Ley, la posibilidad de que dichas infracciones y sanciones se establezcan por una norma que no tenga rango formal de Ley. Así lo recogen también los arts. 25.1 LRJSP: “La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley” (principio de legalidad) y 27.1 LRJSP: “Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley” (principio de tipicidad).
 - B. No obstante lo anterior, aquí el TC vino estableciendo algunos matices diferenciadores en el Derecho Administrativo Sancionador, frente al Derecho Penal, que permiten un cierto papel de las normas reglamentarias, y que actualmente se encuentran recogidos en el art. 27.3 LRJSP (principio de tipicidad): “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”. Por lo tanto, se posibilita una cierta colaboración del Reglamento, siempre partiendo de una Ley previa, para realizar “especificaciones o graduaciones” de las infracciones y sanciones establecidas en la Ley, siempre y cuando no constituyan nuevas infracciones o sanciones.
 - C. Pero además, y por lo que respecta específicamente a las Entidades Locales, desde la entrada en vigor de la Constitución, y, sobre todo, tras la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se venía poniendo en cuestión la adecuación de las Ordenanzas Locales (en especial las tradicionales Ordenanzas de Policía y Buen Gobierno) a los principios de legalidad y tipicidad sancionadoras, dado su rango de normas reglamentarias.

D. Finalmente, el TC dictó la STC 132/2001, de 8 de junio, en la que fijó la doctrina en relación con esta cuestión. Dicha sentencia otorgó el amparo a un taxista que había sido sancionado por el Ayuntamiento de Madrid con una suspensión temporal de su licencia en aplicación de la Ordenanza Municipal reguladora del Servicio de auto-taxi, por entender el Tribunal que se había vulnerado su derecho a la legalidad sancionadora del art. 25.1 CE, ya que la sanción impuesta no tenía cobertura en los criterios sancionadores de ninguna Ley, ni estatal ni autonómica. Pero para llegar a esa conclusión, el TC fijó previamente las condiciones que deberían reunir las Ordenanzas Locales para ser concordes con el principio de legalidad sancionadora. La explicación del TC fue la siguiente:

- a. Los elementos que permiten una flexibilización del principio de reserva de ley en materia local son (FJ 5).
 - a.1. El papel de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE), que “impide que la ley contenga una regulación agotadora de una materia —como los tributos locales— donde está claramente presente el interés local”.
 - a.2. La aprobación de las ordenanzas municipales por un órgano prototípico de representación popular (el Pleno del Ayuntamiento).
- b. El contenido legal mínimo necesario para la tipificación de las infracciones y de las sanciones por las ordenanzas municipales.

Dice, en este sentido, el TC que: “Del art. 25.1 CE derivan dos exigencias mínimas, que se exponen a continuación. En primer término, y por lo que se refiere a la tipificación de infracciones, corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones; no se trata de la definición de tipos —ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completables por medio de Ordenanza Municipal— sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción. En segundo lugar, y por lo que se refiere a las sanciones, del art. 25.1 CE deriva la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige

aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza Municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica” (FJ 6).

- E. Como consecuencia de la referida STC 13/2001, se introdujo en la LBRL, mediante la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, el nuevo Título XI, hoy vigente.

En el apartado IV de la Exposición de Motivos de la Ley 57/2003 se justifica así la introducción de este novedoso Título XI de la LBRL: “[...] no podía demorarse por más tiempo la necesidad de colmar la laguna legal que existe en materia de potestad sancionadora municipal en aquellas esferas en las que no encuentren apoyatura en la legislación sectorial, estableciendo criterios de tipificación de las infracciones y las correspondientes escalas de sanciones para que las funciones de esta naturaleza se desarrollen adecuadamente, de acuerdo con las exigencias del principio de legalidad adaptadas a las singularidades locales, y siempre en defensa de la convivencia ciudadana en los asuntos de interés local y de los servicios y el patrimonio municipal, conforme a la doctrina establecida por la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio”.

- F. Como ya hemos visto, esta potestad de la Entidades Locales, al constituir una modulación de la estricta aplicación del principio de legalidad sancionadora, únicamente está reconocida sobre las materias expresamente recogidas en el art. 139 LBRL: ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos. Y, además, siempre y cuando no exista una normativa sectorial específica que sea de aplicación, en cuyo caso sería de aplicación dicha normativa.
- G. A fin de cumplir con las exigencias del principio de legalidad sancionadora administrativa tal y como lo tiene conformado la doctrina del TC, la LBRL acota esta potestad de las Entidades Locales para establecer infracciones y sanciones mediante los siguientes mecanismos:
- a. Realiza una tipificación de las infracciones muy graves que pueden recogerse en las Ordenanzas Locales (art. 140.1 LBRL). Esta enumeración de las que pueden constituir infracciones graves ha sido criticada

por la doctrina por el uso de conceptos jurídicos indeterminados que pueden resultar incompatibles con el principio de tipicidad.

Así, serán infracciones muy graves las que constituyan:

- a.1. “Una perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera grave, inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas, al normal desarrollo de actividades de toda clase conformes con la normativa aplicable o a la salubridad u ornato públicos, siempre que se trate de conductas no subsumibles en los tipos previstos” en el capítulo V (relativo al Régimen sancionador”) de la vigente Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.
 - a.2. “El impedimento del uso de un servicio público por otra u otras personas con derecho a su utilización”.
 - a.3 “El impedimento o la grave y relevante obstrucción al normal funcionamiento de un servicio público”.
 - a.4. “Los actos de deterioro grave y relevante de equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio público”.
 - a.5. “El impedimento del uso de un espacio público por otra u otras personas con derecho a su utilización”.
 - a.6. “Los actos de deterioro grave y relevante de espacios públicos o de cualquiera de sus instalaciones y elementos, sean muebles o inmuebles, no derivados de alteraciones de la seguridad ciudadana”.
- b. Establece los criterios que se deben seguir para tipificar el resto de infracciones que no sean muy graves como graves o leves (art. 140.2 LBRL). Hay que tener en cuenta que en este punto la LBRL no realiza en puridad una tipificación de las infracciones graves y leves. Lo que hace la LBRL es que da a entender que las Ordenanzas deben partir de los tipos de las infracciones muy graves y, sobre ese mismo tipo, va a ser la intensidad de las perturbaciones causadas (nuevamente usando conceptos jurídicos indeterminados), los que marcarán su calificación como graves o leves.

Tales criterios son:

- b.1. “La intensidad de la perturbación ocasionada en la tranquilidad o en el pacífico ejercicio de los derechos de otras personas o actividades”.
 - b.2. “La intensidad de la perturbación causada a la salubridad u ornato públicos”.
 - b.3. “La intensidad de la perturbación ocasionada en el uso de un servicio o de un espacio público por parte de las personas con derecho a utilizarlos”.
 - b.4. “La intensidad de la perturbación ocasionada en el normal funcionamiento de un servicio público”.
 - b.5. “La intensidad de los daños ocasionados a los equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio o de un espacio público”.
- c. Fija los límites máximos a los que pueden ascender las sanciones económicas impuestas por las Administraciones locales (art. 141 LBRL).
- c.1. En todo caso, si hay una ley estatal o autonómica que resulte de aplicación, los límites de las multas serán los que prevean en cada supuesto concreto tales leyes.
 - c.2. Dado que la LBRL no hace referencia a otro tipo de sanciones que no sean multas, el principio de legalidad impide que las Ordenanzas Locales recojan otro tipo de sanciones diferentes (privación de derechos, etc.), salvo que aparezcan previstas en una norma con rango de Ley.
 - c.3. Los límites máximos de las cuantías de las multas que se pueden establecer en las Ordenanzas Locales son:
 - c.3.1. Hasta 3.000 euros para el caso de infracciones muy graves.
 - c.3.2. Hasta 1.500 euros para el supuesto de infracciones graves.
 - c.3.3. Hasta 750 euros para las infracciones leves.

H. A título de ejemplo de lo que se ha comentado hasta aquí, en Extremadura algunas de las Ordenanzas Locales sancionadoras aprobadas al amparo de lo previsto en el Título XI LBRL son estas:

- a. Badajoz: Ordenanza municipal de seguridad y convivencia ciudadana en el espacio público del Ayuntamiento de Badajoz (BOP de 2 de noviembre de 2021).
- b. Cáceres: Ordenanza municipal reguladora de la convivencia ciudadana y de la protección del entorno urbano (BOP de 5 de junio de 2006).
- c. Mérida: Ordenanza municipal reguladora de la protección de la convivencia ciudadana (BOP de 9 de julio de 2004).
- d. Plasencia: Ordenanza municipal sobre protección de la convivencia ciudadana y prevención de actuaciones no cívicas (BOP de 17 de febrero de 2006).

2. La potestad administrativa para imponer sanciones (potestad sancionadora) por parte de las Administraciones Locales.

A. Su atribución a las Entidades Locales.

- a. Hay una atribución genérica de potestad sancionadora, o por mejor decir, un reconocimiento de la posibilidad de su existencia, en la LBRL [apartado f) del art. 4.1], Es importante matizar que esto es así para las Entidades Locales territoriales (provincias, municipios e islas). En el caso de las Mancomunidades, les corresponde dicha potestad si así lo reconocen expresamente sus Estatutos, o, en su defecto, “siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad, y de acuerdo con la legislación aplicable a cada una de dichas potestades” (art. 4.3 LBRL). Para el resto de Entidades Locales no territoriales, esta atribución genérica de la potestad sancionadora deberá venir reconocida por la legislación autonómica en materia de régimen local (art. 4.2 LBRL).
- b. Obviamente, por mor del principio de legalidad de la Administración, es necesario además que exista una atribución específica de la potestad sancionadora, en relación con el concreto ámbito en el que se puede ejercer dicha potestad. Esta atribución se realiza en las

leyes sectoriales estatales y administrativas que establecen los distintos regímenes sancionadores. Existen numerosos ejemplos de ámbitos de la actividad administrativa en los que se reconoce la potestad sancionadora (ya sea en exclusiva o junto con otras Administraciones Públicas) a la Administración Local: seguridad ciudadana, tráfico, urbanismo, residuos, espectáculos públicos, tributos locales, transporte urbano, animales peligrosos, etc. Sin que exista esta atribución específica de la potestad, no pueden imponerse sanciones por las Entidades Locales.

B. Los principios de la potestad sancionadora (arts. 25 a 31 LRJSP).

- a. Legalidad (art. 25 LRJSP).
- b. Tipicidad (art. 27 LRJSP).
- c. Irretroactividad (art. 26 LRJSP).
- d. Culpabilidad (art. 28 LRJSP).
- e. Proporcionalidad (art. 29 LRJSP).
- f. Prescriptibilidad (art. 30 LRJSP).
- g. *Non bis in idem* (art. 31 LRJSP).

C. El procedimiento administrativo sancionador.

- a. Regulación actual.
- b. Fases del procedimiento sancionador.
 - b.1. Iniciación.

Aunque el procedimiento administrativo común se puede iniciar a solicitud del interesado o de oficio, el procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, es decir, sólo lo puede iniciar la Administración dictando el acuerdo de iniciación o acuerdo de incoación (art. 63.1 LPAC).

La decisión de iniciar el procedimiento corresponde por tanto a la Administración. Ahora bien, este acuerdo se puede tomar por propia iniciativa del órgano competente para iniciarlo, por orden superior (es decir de un órgano jerárquicamente superior),

por petición razonada, proveniente de un órgano diferente que no es el superior jerárquico, o por denuncia.

En los Municipios, la competencia para acordar el inicio de los procedimientos sancionadores corresponde al Alcalde. Así lo establece el art. 21.n) LBRL respecto a los casos de “infracción de las ordenanzas municipales”. Y en los casos de otras infracciones previstas en las normativas sectoriales, también le corresponde dicha competencia al Alcalde si en dichas normas se asignan las competencias al Municipio sin atribuirla a ningún otro órgano municipal, en virtud de la competencia residual establecida en el art. 21.s) LBRL

b.2. Instrucción.

b.3. Terminación.

LECCIÓN 4. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS EXPROPIACIONES

ANA BELÉN LUCAS TOBAJAS

*Profesora de Derecho Administrativo
Universidad de Extremadura*

- I. LA FILOSOFÍA SUBYACENTE A LA TÉCNICA DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA: LA NECESIDAD DE LOGRAR UN EQUILIBRIO ENTRE LOS INTERESES GENERALES Y LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES
 1. Las Administraciones públicas tienen constitucionalmente encomendada la satisfacción de los intereses generales (art. 103.1 CE).
 2. Esta obligación constitucional puede oponerse en ocasiones a los intereses singulares de algunos ciudadanos.
 - A. El art. 33.1 CE prevé: “Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia”. Por su parte, el párrafo inicial del art. 348 del Código Civil dispone: “La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa o de un animal, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes”.
 - B. La propiedad privada carece en la actualidad de un único estatus jurídico: “la propiedad privada, en su doble dimensión como institución y como derecho individual, ha experimentado en nuestro siglo una transformación tan profunda que impide concebirla hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo abstracto descrito en el art. 348 del Código Civil” (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2).
 - C. En el momento presente, existe una diversidad de categorías dominicales con estatutos jurídicos diferentes según la naturaleza del bien objeto de propiedad.
 - D. La función social como límite, o contenido esencial, del derecho individual de propiedad (art. 33 CE).

3. **Puede existir un conflicto entre el interés general y el derecho del particular. Este conflicto debe solventarse a partir de los siguientes parámetros:**
 - A. Existe una supremacía del interés general.
 - B. Pero la CE reconoce la propiedad privada como un derecho de valor constitucional.
4. **La traducción a términos jurídicos de esta técnica de la expropiación forzosa.**
 - A. La Constitución prevé esta técnica al máximo nivel jurídico (art. 33.3 CE).
 - B. Este precepto remite al Legislador para la regulación de esta técnica mediante una ley. Este mandato de nuestra Carta Magna está cumplimentado, de manera general, por una norma preconstitucional: la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (LEF). Esta norma legal ha sido desarrollada, a su vez, por un reglamento ejecutivo: el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, aprobado por el Decreto de 26 de abril de 1957 (REF).
 - C. A partir de estas previsiones constitucionales y legales se ordena la expropiación forzosa como una potestad administrativa prototípica, que consiste en el poder jurídico otorgado a la Administración por el ordenamiento jurídico para la privación singular a los ciudadanos de sus bienes, derechos o intereses legítimos cuando concurren causas de utilidad pública o interés social (art. 33.3 CE), pero siempre con la compensación de dicha privación mediante la correspondiente indemnización, llamada justiprecio.
5. **La expropiación según la jurisprudencia constitucional permite la realización del interés general y constituye al mismo tiempo “una garantía constitucional del derecho de propiedad privada” (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13 y STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2).**

II. EL CONCEPTO DE EXPROPIACIÓN FORZOSA Y SUS ELEMENTOS CONFIGURADORES

1. El art. 1.1 LEF establece: “Es objeto de la presente Ley la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social a que se refiere el

artículo treinta y dos del Fuero de los Españoles, en la que se entenderá comprendida cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueren las personas o Entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio”.

2. Un concepto doctrinal de expropiación forzosa a partir de estas previsiones legales: consiste en un negocio jurídico de Derecho público, que tiene necesariamente como protagonista a la Administración, y que se realiza siguiendo el procedimiento legalmente establecido, por el cual:

- A. Se priva a un sujeto de forma imperativa y singular de un bien de su propiedad o, al menos, de un derecho o interés de contenido patrimonial que le pertenece privativamente por mediar una causa de utilidad pública o de interés social.
- B. A cambio de la correspondiente compensación económica, que técnicamente se denomina justiprecio.

3. Sus elementos.

- A. La expropiación forzosa es una técnica jurídica que tiene una doble función: por un lado, la realización del interés general; y por otro, la protección del interés particular de los ciudadanos.
- B. Los elementos ligados a la función de consecución del interés general.
 - a. El concepto de expropiación forzosa cubre todos los negocios o todas las operaciones de desapoderamiento realizadas por el poder público en aras a la realización del interés general (utilidad pública o interés social).
 - a.1. La ley se refiere a un amplio abanico de negocios jurídicos (venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal) o, incluso, a meras situaciones fácticas (cesación del ejercicio de un derecho).
 - a.2. Esta enumeración no contiene un *numerus clausus*, sino que tiene exclusivamente valor ejemplificativo (art. 1.2 REF).
 - b. Estos negocios de desapoderamiento pueden afectar no sólo al derecho de propiedad, sino también al resto de los derechos e intereses legítimos.

- c. No es necesario que estos negocios jurídicos priven de la totalidad de su derecho al expropiado, sino que son expropiables una parte del haz de facultades que constituyen la plena propiedad sobre una cosa o derecho o alguna “facultad parcial” de otros derechos e intereses legítimos. En este sentido, las expropiaciones pueden ser “plenas” (que extinguen en su totalidad el derecho de propiedad u otro derecho o interés del expropiado, pasando íntegramente su titularidad a la Administración) o “no plenas” (que afectan sólo a algunas facultades del derecho de propiedad o de otros derechos o intereses legítimos).
 - d. Estas operaciones jurídicas pueden afectar a los bienes inmuebles destinados a obras públicas, a bienes muebles e, incluso, incorporales.
 - e. La expropiación centra su ámbito exclusivamente en la propiedad privada, quedando excluidos los bienes demaniales o de dominio público.
- C. Los elementos ligados a la función de protección de los derechos e intereses de los particulares.
- a. Las garantías impuestas de manera expresa y directa por nuestra Constitución en su art. 33.3.
 - b. Las garantías constitucionales son de tres órdenes:
 - b.1. La exigencia de que concurra una causa justificada de utilidad pública o interés social.
 - b.2. El pago de una compensación patrimonial por parte de la Administración que equilibre el desapoderamiento que sufre el particular en sus bienes, derechos o intereses.
 - b.3. La existencia de un procedimiento complejo que los poderes públicos deben seguir necesariamente a la hora de expropiar. Esta exigencia procedimental está prevista en nuestra Norma Fundamental, pero su diseño está concretizado por las leyes a las que remite el propio texto constitucional (“de conformidad con lo dispuesto por las leyes”, dice literalmente el art. 33.3 CE). Este diseño incluye de manera general los siguientes elementos:

- b.3.1. En todo proceso expropiatorio, existe un elemento previo que queda en manos del Poder Legislativo, a quien corresponde, como regla general, la declaración de utilidad pública o interés social del fin al que haya de afectarse el bien expropiado.
 - b.3.2. Existen, además, diversos elementos como la identificación del bien o la determinación y pago del justiprecio, entre otros que sirven para conformar el procedimiento expropiatorio propiamente dicho, y cuya activación corresponde a la Administración.
 - c. La expropiación forzosa, como cualquier otra actividad administrativa, puede generar abusos en su ejercicio contra los cuales el Legislador ha previsto diversas técnicas de garantía.
 - c.1. El recurso a los órganos jurisdiccionales de los órdenes tanto civil como contencioso-administrativo.
 - c.2. La técnica de la reversión, que permite a los expropiados conseguir que la Administración proceda a la devolución del bien cuando éste o bien no se utiliza para la finalidad para la que fue expropiado o bien, habiéndose empleado para la misma durante un tiempo, desapareciese con posterioridad dicha afectación.
- 4. **Las diferencias entre las expropiaciones forzosas y las delimitaciones generales del contenido de un derecho.**
 - A. La expropiación forzosa consiste en la privación singular de un bien, de un derecho o de un interés legítimo dotado de un contenido patrimonial, con la correspondiente indemnización y siguiendo un procedimiento administrativo legalmente impuesto.
 - B. La delimitación del contenido de un derecho consiste en su modulación general –normalmente por el propio Legislador directamente– para su ejercicio por todos los individuos que integran el grupo social, sin que medie indemnización. Su base constitucional se encuentra en el art. 33.2 CE.

III. EL REPARTO COMPETENCIAL EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN FORZOSA

1. La distinción entre la regulación general de la técnica expropiatoria y la utilización de la potestad expropiatoria: las competencias legislativas y ejecutivas sobre esta materia.
2. El art. 149.1.18ª CE.
3. La interpretación de este precepto.
 - A. Las competencias normativas en materia expropiatoria.
 - a. El alcance de las competencias normativas del Estado: este título competencial impone una “uniformidad normativa” destinada a asegurar “la igual configuración y aplicación de las garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado” (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6). Esta uniformidad normativa se extiende a:
 - a.1. La determinación de los criterios y del sistema de valoración del justiprecio (STC 37/1987, FJ 6).
 - a.2. El establecimiento de un procedimiento expropiatorio para el conjunto del Estado “para los distintos tipos o modalidades de expropiación” (STC 37/1987, FJ 6).
 - b. Las Comunidades Autónomas han visto reconocida también competencia normativa, que queda circunscrita a:
 - b.1. La definición de la “causa expropiandi”: corresponde a las Comunidades Autónomas la determinación de los supuestos en los que concurre utilidad pública o interés social del fin en función de las competencias que tienen atribuidas por la Constitución y por los Estatutos de Autonomía.
 - b.2. Las Comunidades Autónomas disponen de competencias normativas para la ordenación de los aspectos organizativos de la técnica expropiatoria en sus territorios.
 - B. Las competencias de naturaleza ejecutiva: la utilización de la expropiación forzosa resulta posible para las distintas categorías de Administraciones Territoriales (esto es, la Administración General del Estado, las Comu-

nidades Autónomas y las Entidades Locales), puesto que todas ellas son titulares de la potestad expropiatoria.

- a. La Administración General del Estado.
 - a.1. La Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (LEF).
 - a.2. El Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa (REF).
- b. Las Comunidades Autónomas.
 - b.1. El reconocimiento de la potestad expropiatoria de las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía.
 - b.2. El ejemplo de Extremadura.
 - b.2.1. El art. 13.1 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (EAEx).
 - b.2.2. El art. 38 b) EAEx.
- c. Las Entidades Locales: la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). Su art. 4.1 d) dispone que: “1. En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas: (...) d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes”.

IV. LOS SUJETOS DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

1. El expropiante.

- A. Su concepto: es el sujeto titular de la potestad expropiatoria (art. 3.1 REF).
- B. Pueden ser expropiantes las Administraciones Territoriales (art. 2.1 LEF y art. 3.2 REF).
- C. Los límites territoriales y objetivos de la potestad del sujeto expropiante.

- a. Toda Administración expropiante ha de ejercer su competencia estrictamente dentro del territorio al que abarca su poder.
- b. El alcance objetivo de la potestad expropiatoria de cada Administración se extiende exclusivamente a los fines que tiene encomendados por el ordenamiento jurídico.

2. El beneficiario.

- A. Su concepto (art. 3.1 REF.): “el sujeto que representa el interés público o social para cuya realización está autorizado a instar de la Administración expropiante el ejercicio de la potestad expropiatoria, y que adquiere el bien o derecho expropiados”.
- B. Podrán ser beneficiarios: las Administraciones Territoriales, las Administraciones no Territoriales y los concesionarios (art. 2.2 LEF). La figura del beneficiario puede coincidir o no con la del expropiante.
- C. En las expropiaciones por causa de interés social, podrán ser beneficiarios las Administraciones Territoriales, las Administraciones no Territoriales, los concesionarios y cualquier persona natural o jurídica (art. 2.3 LEF).
- D. La justificación de la existencia de la figura del beneficiario.
- E. Las funciones del beneficiario (art. 5 REF).
 - a. La solicitud de la iniciación del procedimiento expropiatorio en su favor, debiendo justificar: 1) la procedencia legal de la expropiación; y 2) su cualidad de beneficiario.
 - b. El impulso del procedimiento expropiatorio.
 - c. La determinación de los bienes que deben ser expropiados, indicando su titular.
 - d. La participación en la fijación del justiprecio: 1) bien al convenir con el expropiado la adquisición amistosa del bien; o 2) bien mediante la presentación de la correspondiente hoja de aprecio en la pieza separada de justiprecio, además de aceptar o de rechazar la valoración propuesta por los expropiados.
 - e. El pago del justiprecio (o, en su caso, la consignación), así como el abono de los intereses de demora por los retrasos que le sean imputables.

- f. Los derechos y las obligaciones derivadas de la reversión.
- g. Los demás derechos y obligaciones previstas por la legislación sobre expropiación forzosa.

3. El expropiado.

- A. La definición del art. 3.1 REF.
- B. Su posición jurídica de interesado en el procedimiento expropiatorio.
- C. Las reglas para la determinación de los interesados en el procedimiento de expropiación (arts. 3.1, 3.2, 4.1 y 4.2 LEF).
 - a. La regla general: son necesariamente interesados “el propietario de la cosa o titular del derecho objeto de la expropiación” (art. 3.1 LEF).
 - a.1. El que así conste “en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente”.
 - a.2. “(..) en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registros fiscales”.
 - a.3. “o, finalmente, al que lo sea pública y notoriamente”.
 - b. Otros interesados del procedimiento expropiatorio (arts. 4.1, 4.2, 5.2 y art. 7 LEF).
 - c. La regla de cierre prevista en el art. 5.1 LEF: la intervención del Ministerio Fiscal.
- D. Los sujetos que tienen derecho al cobro del justiprecio (arts. 6.2 y 8.2 REF).

V. LA CAUSA EXPROPIANDI Y SU DECLARACIÓN FORMAL

1. La Administración debe utilizar siempre la potestad expropiatoria para la realización de un fin de interés general al que se afectará el bien o el derecho del que se priva singularmente a un ciudadano mediante esta técnica.
2. La base normativa de la “causa expropiandi”.
 - A. Art. 33.3 CE: “Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social...”.

- B. Las previsiones de la LEF (arts. 1.1 y 9 de la LEF).
3. **El concepto:** la causa expropriandi consiste en la fijación y en la constatación formal del fin de interés general (o, como dice la Constitución, del fin “de utilidad pública o interés social”) que permite, por un lado, la apertura del procedimiento expropiatorio propiamente dicho y, por otro, el mantenimiento de los efectos de la misma una vez materializada la privación singular de los bienes y derechos.
4. **La funcionalidad y el contenido de la causa expropriandi.**
- A. La LEF configura la causa expropriandi como un requisito previo a la expropiación forzosa.
- B. La declaración o constatación formal de la causa expropriandi conlleva “la autorización para expropiar los bienes o derechos necesarios para la realización de las obras o el establecimiento de los servicios” (art. 10 REF).
- C. La Constitución y la LEF dotan de un posible doble contenido material a la causa expropriandi.
5. **La declaración de la causa expropriandi.**
- A. Su significación: determinación formal de los concretos fines que han de ser considerados de utilidad pública para la apertura de un procedimiento expropiatorio.
- B. La competencia para efectuar esta declaración.
- a. La regla general: la declaración mediante ley formal (arts. 10, 11, 12 LEF y arts. 11.1, 12.1 y 13 REF).
- b. Las excepciones.
- b.1. La declaración general para categorías de fines, que debe concretarse mediante actos expresos del Consejo de Ministros [arts. 10 y 12 LEF y arts. 11.2 b), 12.2 y 13 REF].
- b.2. Las declaraciones implícitas de la causa expropriandi [art. 10, inciso inicial, LEF y art. 11.2 a) REF].
- b.3. Las leyes especiales pueden establecer otras formas de declaración de las causas expropriandi.

LECCIÓN 5. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

ANA BELÉN LUCAS TOBAJAS

*Profesora de Derecho Administrativo
Universidad de Extremadura*

I. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO: CONCEPTO Y TIPOS

1. **La potestad administrativa expropiatoria ha de ejercerse siguiendo un procedimiento formal regulado de manera general por la LEF, siempre que concurra una causa expropiandi.** Este procedimiento regula, por un lado, el camino o las pautas de comportamiento que debe respetar la Administración para privar singularmente a un sujeto de sus bienes, derechos o intereses legítimos; y constituye, por otro, una garantía de valor constitucional para los expropiados.
 - A. Durante la tramitación del procedimiento administrativo pueden surgir vicios jurídicos que, según su alcance, provocarán la nulidad [art. 47.1 e) LPAC] o la anulabilidad (art. 48.1 LPAC) de los actos expropiatorios, sin perjuicio de que puedan existir algunas irregularidades jurídicas de carácter no invalidante (art. 48, apartados 2 y 3, LPAC).
 - B. La realización de expropiaciones con absoluta ausencia de un procedimiento administrativo expropiatorio puede llegar a constituir un supuesto de vía de hecho. Únicamente en situaciones de necesidad se puede acudir a este tipo de expropiaciones: las requisas son, en efecto, un tipo de expropiaciones operadas sin procedimiento.
 - C. La garantía constitucional del procedimiento expropiatorio.

Sobre esta cuestión, el Tribunal Constitucional ha señalado que: “(...) La tercera garantía del art. 33.3 de la Constitución es la consistente en que la expropiación se ‘realice de conformidad con lo dispuesto por las Leyes’, es decir, la llamada garantía del procedimiento expropiatorio. Esta garantía se establece en beneficio de los ciudadanos y tiene por objeto proteger sus derechos a la igualdad y seguridad jurídica, estableciendo el respeto y sumisión a normas generales de procedimiento

legalmente preestablecidas, cuya observancia impida expropiaciones discriminatorias o arbitrarias. En cuanto dicha garantía es aplicación específica del principio de legalidad en materia de expropiación forzosa, va dirigida principalmente frente a la Administración y, en razón a ello, puede sostenerse que las Leyes formales, incluidas las singulares, cubren por sí mismas esa garantía cualquiera que sea el procedimiento expropiatorio que establezcan, al cual, obviamente, tendrá que ajustarse la Administración” [STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13 C)].

2. Los tipos de procedimientos.

- A. El procedimiento expropiatorio general u ordinario.
- B. El procedimiento expropiatorio de urgencia.
- C. Los procedimientos expropiatorios especiales.

II. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO GENERAL U ORDINARIO

1. El acuerdo de necesidad de ocupación.

- A. Constituye la primera fase del procedimiento expropiatorio (art. 21.1 LEF), que se inicia con posterioridad a la declaración de la causa expropiandi.
- B. Su significación.
 - a. Esta fase sirve para determinar los concretos bienes y derechos que resulta necesario expropiar para la realización del fin perseguido con la expropiación (art. 15 LEF). Los bienes y derechos que pueden ser expropiados:
 - a.1. Los bienes y derechos “estrictamente indispensables” para la realización del fin perseguido por la expropiación.
 - a.2. Los bienes y derechos “indispensables para previsibles ampliaciones de la obra o finalidad de que se trate”.
 - b. La delimitación de los sujetos que ostentan la condición de expropiados.
 - c. La determinación de las posibles alternativas a la expropiación proyectada sobre los bienes señalados (art. 19.1 LEF).

- d. La solicitud por “cualquier persona” de la rectificación de errores detectados en la relación de bienes y derechos cuya expropiación se considera necesaria (art. 19, apartados 1 y 2, LEF).
 - e. En el supuesto de que en el acuerdo de necesidad de ocupación se contemple la expropiación parcial de una finca rústica o urbana, el expropiado podrá solicitar a la Administración la expropiación total de la misma cuando “resulte antieconómica para el propietario la conservación de la parte de finca no expropiada” (art. 23 LEF).
 - e.1. La Administración puede aceptar o rechazar la expropiación total.
 - e.2. Si se rechaza la expropiación total, “se incluirá en el justiprecio la indemnización por los perjuicios que se produzcan a consecuencia de la expropiación parcial de la finca” (art. 46 LEF).
- C. El procedimiento para la adopción del acuerdo de necesidad de ocupación.
- a. Corresponde al beneficiario la formulación de “una relación concreta e individualizada, en la que se describan, en todos los aspectos, material y jurídico, los bienes o derechos que considere de necesaria expropiación” (art. 17.1 LEF).
 - b. La publicación de la relación efectuada por el beneficiario (art. 18.2 LEF).
 - c. La apertura por parte del Subdelegado del Gobierno de un plazo de información pública de la relación elaborada por el beneficiario durante el plazo de quince días (arts. 18.1 y 19 LEF).
 - d. El Subdelegado del Gobierno, a la vista de las alegaciones efectuadas en el trámite de información pública y tras las comprobaciones que considere oportunas, adoptará y publicará el acuerdo de necesidad de ocupación (arts. 20 y 21 LEF).
 - f. La exclusión del acuerdo de necesidad de ocupación (arts. 17.2 y 52.1 LEF).
- D. El sistema de control del acuerdo de necesidad de ocupación.

- a. El acuerdo de necesidad de ocupación puede ser recurrido en vía administrativa mediante un recurso de alzada ante el Ministro competente en función de la materia (art. 22.1 LEF).
- b. Los legitimados (art. 22.1 LEF).
- c. Los plazos.
 - c.1. El plazo de interposición: diez días (art. 22.2 LEF).
 - c.2. El plazo de resolución: veinte días (art. 22.3 LEF).
- d. Este recurso de alzada tiene efectos suspensivos, que se extienden hasta su resolución (art. 22.3 LEF).
- e. La impugnación jurisdiccional.
 - e.1. La LEF excluye la posibilidad de impugnación contencioso-administrativa (art. 22.3 LEF).
 - e.2. No obstante, la jurisprudencia considera que sí es posible su ataque jurisdiccional, mediante un recurso contencioso-administrativo.

2. El justiprecio.

- A. Su concepto: es un concepto jurídico indeterminado que se refiere a la indemnización o compensación económica que debe otorgarse al expropiado por la pérdida de su bien o de su derecho.
- C. Corresponde al beneficiario (y no al expropiante) el pago del justiprecio.
- D. El justiprecio constituye una garantía (art. 33 de la CE).
- E. El momento en el que se debe hacer frente al pago del justiprecio.
 - a. La tradicional regla del previo pago, antes de que se produzca la privación singular del bien o del derecho del expropiado debe incorporarse a su patrimonio el justiprecio (arts. 349 CC y 124 LEF).
 - b. La matización de la regla por el Tribunal Constitucional:

“El art. 33.3 de la Constitución no exige el previo pago de la indemnización y esto, unido a la garantía de que la expropiación se realice ‘de conformidad con lo dispuesto por las Leyes’, hace que dicho artículo consienta tanto las

expropiaciones en que la Ley impone el previo pago de la indemnización como las que no lo exigen, no siendo, por tanto, inconstitucional la Ley que relega el pago de la indemnización a la última fase del procedimiento expropiatorio” [STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13 B)].

- b.1. Algunos supuestos expropiatorios en los que el pago se pospone a la efectiva privación singular.
 - b.1.1. El procedimiento expropiatorio de urgencia.
 - b.1.2. Las requisas.
 - b.1.3. Las ocupaciones temporales.
 - b.1.4. Las expropiaciones legislativas.
- F. Los criterios legales para valorar los bienes expropiados.
 - a. Un elenco de criterios de valoración.
 - a.1. El valor fiscal.
 - a.2. El valor venal o de mercado de los bienes: el precio que el expropiado hubiese obtenido por el bien o derecho expropiado en una compraventa.
 - a.3. El valor de sustitución: la cantidad de dinero que resultaría necesaria para situar al expropiado en la misma situación económica en la que se encontraba con anterioridad a la expropiación.
 - b. Los criterios de valoración utilizados por la legislación urbanística y por la LEF.
- G. Los elementos que deben ser objeto de valoración.
 - a. Deben valorarse todos los daños y perjuicios que sufra el expropiado por la privación singular de sus bienes y derechos (art. 36.1 LEF).
 - b. No debe valorarse el valor subjetivo de naturaleza afectiva o sentimental. No obstante, sí existe un mecanismo de compensación: el premio de afección (arts. 47 LEF y 26 REF).
 - c. No pueden ser objeto de valoración ni las plusvalías ni las mejoras (art. 36.1 LEF).

- H. El momento de la fijación del valor del bien o del derecho expropiado.
- a. La regla general: el momento de iniciarse el “expediente de justiprecio” [art. 36.1 LEF y art. 34.2 b) TRLSRU].
 - b. La regla especial: si se sigue el procedimiento de tasación conjunta en materia urbanística, dicho momento será el de “exposición al público del proyecto de expropiación” [art. 34.2 b) TRLSRU].
- I. El procedimiento para la fijación del justiprecio.
- a. El momento temporal: cuando alcance firmeza el acuerdo de necesidad de ocupación (art. 25 LEF).
 - b. La apertura de una pieza separada, encabezada por la exacta descripción del bien objeto de expropiación (art. 26.1 LEF).
 - c. Los sistemas de determinación del justiprecio.
 - c.1. El mutuo acuerdo (art. 24 LEF y arts. 26 y 27.2 REF).
 - c.2. A falta de acuerdo amigable.
 - c.2.1. Se empezará a tramitar el procedimiento contradictorio (arts. 24, 29, 30.1 y 30.2 LEF).
 - c.2.2. El órgano competente será el Jurado Provincial de Expropiación (art. 32 LEF).
 - c.2.3. El Jurado Territorial de Expropiación: el Tribunal Constitucional ha admitido la competencia de las Comunidades Autónomas para crear este tipo de órganos administrativos con la finalidad de efectuar las valoraciones de los justiprecios en las expropiaciones que ellas (o los entes locales integrados en ellas) realicen (SsTC 251/2006, de 25 de julio, y 313/2006, de 8 de noviembre).

Un ejemplo: el Decreto 59/2003, de 8 de mayo, por el que se regula el Jurado Autonómico de Valoraciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

3. El pago.

- A. El momento temporal (art. 48.1 LEF).

- a. El pago se efectúa una vez determinado el justiprecio por mutuo acuerdo o por el procedimiento contradictorio previsto por la LEF.
 - b. El plazo máximo: seis meses.
- B. La forma de la realización del pago.
- a. La regla general: en dinero (art. 48.2 LEF).
 - b. Las excepciones: la satisfacción en especie.
 - b.1. Las expropiaciones que dan lugar al traslado de poblaciones.
 - b.2. Las expropiaciones urbanísticas: el art. 43 TRLSRU.
 - c. La fiscalidad del justiprecio: su exención impositiva (art. 49 LEF).
- C. Las previsiones legales ante supuestos de falta de pago del justiprecio (art. 50 LEF).
4. La ocupación.
- A. El momento en el que se verifica (art. 51.1 LEF).
 - B. Supone la operación de la transmisión de la propiedad de los bienes o derechos expropiados.
 - C. La formalización de la ocupación y de la transmisión de derechos (art. 53 LEF).
 - D. La competencia para la ocupación de los bienes (art. 51 LEF).

III. LAS ESPECIALIDADES DE LAS EXPROPIACIONES URGENTES

- 1. Su regulación: el art. 52 LEF.
- 2. Sus rasgos más característicos.
 - A. La urgente necesidad (o, simplemente, urgencia) permite una alteración de las reglas que rigen la ordenación del procedimiento expropiatorio general u ordinario. El objeto perseguido es una mayor celeridad en la tramitación del mismo.

- B. Se permite la ocupación del bien necesario para la realización del fin de utilidad pública o de interés social de una manera rápida. Esto se consigue básicamente con la anteposición de la fase de ocupación a las fases de determinación del justiprecio y del pago.
- C. En definitiva, la estructura simplificada del procedimiento expropiatorio de urgencia es la siguiente:
 - a. El acuerdo de necesidad de ocupación.
 - b. La ocupación.
 - c. La determinación del justiprecio.
 - d. El pago.
- D. Aunque este procedimiento fue concebido como excepcional para hacer frente a situaciones de urgente necesidad (el art. 52 LEF comienza con la utilización de la palabra “excepcionalmente”), la práctica demuestra que su utilización se ha generalizado.
- E. El pago, que incluirá el justiprecio más los intereses de demora determinados desde el día siguiente a la de producción de la urgente ocupación.

IV. LA REVERSIÓN

1. **Una idea inicial:** la reversión, según nuestro Tribunal Constitucional, no es una garantía constitucional *ex* art. 33.3 CE, sino un derecho de mera configuración legal (que puede ser excluido o modulado por el Legislador) (STC 67/1988, de 18 de abril).
2. **Su justificación: la necesaria existencia siempre de un fin de utilidad pública o de interés social a cuya realización se destine el bien expropiado.**
 - A. El concepto del derecho de reversión: consiste en el derecho que, en caso de no haber existido nunca una causa expropiandi válida o de que, habiendo existido, haya dejado de existir, corresponde al expropiado (o a sus causahabientes) para, por un lado, recobrar la totalidad o la parte sobrante del bien o derecho expropiado, a cambio, por otro lado, del pago de la indemnización “reversional” (el “justo precio”) a favor del beneficiario.

- B. Los supuestos en los que puede ejercitarse el derecho de reversión (art. 54.1 LEF).
- a. Cuando no se ejecute la obra o no se establezca el servicio que motivó la expropiación.
 - b. Cuando ejecutada la obra o establecido el servicio quede alguna parte sobrante de los bienes expropiados.
 - c. Cuando desaparezca la afectación de los bienes o los derechos a las obras o servicios que motivaron la expropiación.
- C. Los supuestos en los que no procede la reversión (art. 54.2 LEF).
- D. El plazo para ejercer la reversión (art. 54.3 LEF).
- a. El plazo general para ejercer el derecho de reversión en los casos en los que la Administración notifique la existencia de uno de los tres supuestos de reversión: tres meses desde dicha notificación.
 - b. Los plazos singulares para los supuestos de falta notificación.
 - b.1. Si hay exceso de expropiación o desafectación del bien o derecho expropiado y no hubiesen transcurrido veinte años desde la ocupación o toma de posesión.
 - b.2. Si la obra no se hubiese iniciado o el servicio implantado una vez transcurridos cinco años desde la ocupación o toma de posesión del bien.
 - b.3. En caso de suspensión de la ejecución de la obra o de las actuaciones para el establecimiento del servicio durante más de dos años por causas imputables a la Administración o al beneficiario.
- E. Los sujetos que intervienen en la reversión.
- a. La Administración competente: es aquella Administración a la que se halle vinculado el bien o derecho expropiado o el beneficiario que resultó titular de los mismos (art. 54.4 LEF).
 - b. El beneficiario de la expropiación es el sujeto que debe devolver el bien o derecho que fue objeto de expropiación.

- c. El procedimiento administrativo de reversión tiene como protagonistas principales, no obstante, al expropiado (o a sus causahabientes) y a la Administración.

F. La indemnización reversional: el art. 55 LEF.

a. Su contenido patrimonial.

a.1. La regla general: “la indemnización expropiatoria percibida por el expropiado, actualizada conforme a la evolución del índice de precios al consumo en el período comprendido entre la fecha de iniciación del expediente de justiprecio y la de ejercicio del derecho de reversión” (art. 55.1 LEF).

a.2. La excepción: la realización de una nueva valoración siguiendo las reglas establecidas por la LEF para la determinación del justiprecio cuando se verifiquen cambios (mejoras o daños) en el bien o en el derecho (art. 55.2 LEF).

b. El requisito previo para la recuperación del bien o del derecho por parte del expropiado: el previo pago de la indemnización reversional a la Administración o al beneficiario (o, de no ser posible, su consignación) en un plazo máximo de tres meses desde su determinación en vía administrativa.

G. El control de las reversiones (art. 67.3 REF): la decisión administrativa en materia de reversión resulta impugnabile tanto en vía administrativa mediante un recurso de alzada como, en última instancia, mediante un recurso contencioso-administrativo.

V. LAS GARANTÍAS ECONÓMICAS FRENTE A LAS DEMORAS EN LA FIJACIÓN DEL JUSTIPRECIO

1. Los intereses de demora.

A. Los presupuestos para la activación de estas garantías.

a. El justiprecio debe fijarse en el plazo máximo de seis meses desde la iniciación legal del procedimiento expropiatorio (art. 56 LEF). Este momento tiene lugar con la adopción del acuerdo de necesidad de ocupación (art. 21.1 LEF).

- b. El justiprecio debe pagarse en el plazo de seis meses desde que se fijó (arts. 48.1 y 57 LEF).
- B. En el caso de que no se respeten esos plazos máximos de seis meses para la fijación del justiprecio o para su pago se activa un mecanismo de protección, que es el pago de intereses de demora. Este tipo de intereses constituye una garantía frente a los procesos inflacionistas.
- a. Si transcurren seis meses sin la fijación del justiprecio: la Administración debe indemnizar al expropiado con una cantidad consistente en el pago del interés legal del dinero del justiprecio. Esta indemnización se extenderá desde el transcurso del plazo de seis meses hasta la fijación del justiprecio.
 - b. Si transcurren seis meses sin el pago del justiprecio: se devengará desde ese momento el interés legal del dinero hasta su pago.
- C. El devengo de estos intereses es automático, sin necesidad de que el expropiado deba proceder a su reclamación de manera expresa.
- D. El interés legal del dinero se fija por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

2. La retasación (art. 58 LEF).

- A. Su concepto: consiste en el derecho del expropiado para exigir un nuevo cálculo del justiprecio, adaptando el valor de los bienes o derechos a las fluctuaciones monetarias inflacionistas que se hubiesen podido producir, siempre que concurren determinados requisitos.
- B. Los requisitos para que proceda este derecho son la falta de pago o consignación del justiprecio o el transcurso de cuatro años.
- C. No procederá la retasación, aunque hayan transcurrido más de cuatro años, desde el momento en que se efectúe el pago o la consignación.

VI. LAS GARANTÍAS JURISDICCIONALES FRENTE A LAS EXPROPIACIONES

- 1. El derecho de propiedad no es susceptible de protección por el Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo, pero sus lesiones sí están

controladas por los Jueces y Tribunales ordinarios y, en su caso, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

A. La vía de amparo constitucional sólo está prevista para los derechos comprendidos en los arts. 14 a 29 y 30.2 de la CE.

Dice el Tribunal Constitucional que, aunque “el derecho de propiedad y sus garantías, incluidos los límites constitucionales a la expropiación” no sean susceptibles de recurso de amparo, según el art. 53.2 CE, esto “no supone, sin embargo, la desprotección de tales derechos, sino sólo que el constituyente no ha estimado necesario incluir este derecho y sus garantías en el ámbito de la protección reforzada que el art. 53.2 de la Constitución confiere a determinados derechos y libertades fundamentales, encomendando a los Tribunales ordinarios, que a su vez tienen abierta la vía de la cuestión de inconstitucionalidad, la tutela de tal derecho y sus garantías” (STC 67/1988, de 18 de abril, FJ 4).

B. Los órganos jurisdiccionales ordinarios agotan en nuestro país la vía judicial interna. Cuando este agotamiento se produce, las eventuales lesiones del derecho de propiedad pueden ser controladas por el TEDH como potenciales infracciones del art. 1 del Protocolo Adicional al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Este precepto inicial del Primer Protocolo prevé que: “Toda persona física y moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional”.

2. La protección mediante el orden jurisdicción civil (art. 125 LEF). Sobre la tradicional protección de la propiedad por parte de los órganos jurisdiccionales civiles.

3. La protección a través de la jurisdicción contencioso-administrativa (arts. 126 a 128 LEF).

A. Los actos impugnables.

- a. El acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo.
- b. Los actos administrativos que pongan fin a cada una de las piezas separadas.

B. Los problemas de constitucionalidad de algunas limitaciones para recurrir previstas por el art. 126 LEF.

- a. La prohibición de impugnar en vía contencioso-administrativa el acuerdo de necesidad de ocupación (art. 126.1 LEF).
 - b. Las limitaciones a la hora de impugnar el justiprecio: “En este caso el recurso deberá fundarse en lesión cuando la cantidad fijada como justo precio sea inferior o superior en más de una sexta parte al que en tal concepto se haya alegado por el recurrente o en trámite oportuno” (art. 126.2 LEF).
- C. Los procesos judiciales en materia de expropiación forzosa serán “de turno preferente” (art. 126.3 LEF).

VII. LAS EXPROPIACIONES ESPECIALES

1. Junto al procedimiento expropiatorio ordinario o general y al procedimiento de urgencia, existen una pluralidad de procedimientos especiales previstos, en unos casos, por la LEF (en sus Títulos III y IV), pero, en otros, por legislación sectorial especial.
2. La especialidad de las expropiaciones viene determinada por criterios diversos en función del objeto expropiado, del sujeto expropiante, en orden a la causa especial determinante, por los efectos que provoca o de la limitada temporalidad de sus efectos.
3. Estos procedimientos expropiatorios especiales no son nunca completos, sino que su regulación está concebida, como regla general, como particularidades que excepcionan puntualmente el sistema general.
4. Las expropiaciones por zonas o grupos de bienes (arts. 59 a 70 LEF).
 - A. Su significación: la construcción de obras públicas de gran envergadura (por ejemplo: grandes aeropuertos o bases militares) requieren, ordinariamente, la expropiación de grandes zonas territoriales o series de bienes. Estas expropiaciones exigen de una multiplicidad de bienes o de terrenos y la determinación de sus correspondientes justiprecios. Todo ello generaría problemas de diversa índole.
 - B. Las particularidades de este procedimiento especial (arts. 59 a 69 LEF).
5. La expropiación-sanción o por incumplimiento de la función social (arts. 71 a 75 LEF).

6. Las expropiaciones que dan lugar al traslado de poblaciones (arts. 86 a 96 LEF).

- A. Su justificación: la realización de grandes infraestructuras hidráulicas provoca en ocasiones la necesidad de expropiar grandes extensiones de tierras que incluyen núcleos urbanos de municipios y de entidades locales menores, así como las tierras de labor que los circundan y las instalaciones industriales que sirven para el sustento de dichas poblaciones (art. 86 LEF).
- B. La competencia para acordarla: el Consejo de Ministros de oficio o a instancia de las Corporaciones Públicas interesadas (art. 86 LEF).
- C. El régimen jurídico de estas expropiaciones.
 - a. El objeto de la expropiación: las tierras de necesaria ocupación (art. 87 LEF). El resto de los bienes inmuebles ubicados en el territorio de la entidad afectada, salvo que los interesados soliciten que la expropiación se limite a los bienes estrictamente necesarios.
 - b. Los derechos de los vecinos de la entidad local (arts. 88 y 89 LEF).
 - b.1. El derecho “a ser instalados en una porción de terreno de características similares al territorio de la Entidad afectada” (arts. 88 y 95 y 96 LEF).
 - b.2. El derecho a recibir una indemnización por los perjuicios causados por el traslado (arts. 89, 90 91 y 92 LEF y arts. 107 y 108 REF).

7. Las requisas.

- A. Su concepto: son privaciones singulares de bienes y de derechos que se realizan sin mediar ningún procedimiento expropiatorio (esto es, ni el ordinario, ni el urgente) por concurrir un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad (o emergencia).
- B. Los tipos.
 - a. Las requisas civiles (art. 120 LEF).
 - b. Las requisas militares (arts. 101 a 107 LEF).

8. Las ocupaciones temporales.

- A. Su concepto: consiste en una privación singular, limitada en el tiempo, de la posesión o de las posibilidades de utilización de un bien, pero en ningún caso supone una privación definitiva del derecho sobre la propiedad del bien del expropiado.
- B. Los supuestos en los que puede utilizarse esta técnica (art. 108 LEF).
- C. Los bienes con respecto a los que no puede utilizarse esta técnica: las viviendas (art. 109 LEF).
- D. La determinación del justiprecio (arts. 110 a 114 LEF).
- E. Los criterios para la determinación del justiprecio (art. 115 LEF).

UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA



ISBN 978-84-9127-209-0

