

Derecho sancionador y patrimonio público: estudio comparado de los ámbitos estatal y andaluz (autonómico y local)

M^a Dolores Rego Blanco

Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. FUENTES REGULADORAS DEL DERECHO SANCIONADOR EN MATERIA DE BIENES PÚBLICOS: REPARTO COMPETENCIAL Y CARÁCTER ADJETIVO DEL DERECHO SANCIONADOR. III. CLASES DE BIENES PÚBLICOS A LOS QUE OTORGA PROTECCIÓN LA POTESTAD SANCIONADORA. IV. LA SUSTANTIVIDAD DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR PATRIMONIAL A TRAVÉS DE LOS PRINCIPIOS INFORMADORES DE LA POTESTAD SANCIONADORA: 1) Principio de legalidad; 2) Principio de tipicidad. a) La tipificación de infracciones. b) La tipificación de sanciones; 3) Principio de proporcionalidad; 4) Principio de prescripción de infracciones y sanciones. a) La determinación del plazo de prescripción . b) La fijación del dies a quo del plazo de prescripción . V. UNA REFLEXIÓN FINAL. VI. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

El análisis doctrinal de la potestad sancionadora en la legislación general sobre patrimonio público ha sido eclipsado por el protagonismo otorgado en este ámbito a otras potestades administrativas¹ identificadas por la Ley como potestades para la protección del dominio público (recuperación de oficio, de investi-

¹ Mientras que sería inconcebible que un trabajo sobre el régimen jurídico de los bienes públicos omitiera el análisis de las potestades de protección del patrimonio público, con cierta frecuencia se detectan estudios de calidad que no aborda el examen del derecho administrativo sancionador en esta materia, como ocurre, por ejemplo, en HORGUÉ BAENA (Coord.): *Régimen patrimonial de las Administraciones Públicas*,

gación, de deslinde o de desahucio). Un cúmulo de circunstancias puede explicar ese escaso interés de los autores por el derecho sancionador patrimonial, entre las que cabe incluir desde la falta de atención por parte del legislador, que no siempre la ha abordado², o, no lo ha hecho con esmero³; hasta el poco uso (por no decir, dejación) que parece haber hecho la Administración de esta potestad como mecanismo de protección de su patrimonio⁴, salvando los casos en que existe una legislación patrimonial especial de carácter sectorial (costas, aguas, carreteras, etc.). También incide en la situación que describimos el importante solapamiento que se produce en esta materia con la **protección jurídico-penal del patrimonio público** (delitos de usurpación, delitos y faltas de daños, etc)⁵, junto con

Iustel, 2007; GALLARDO CASTILLO, M.J.: *El Derecho de Bienes de las entidades Locales. Teoría y práctica jurisprudencial*. Ed. La ley-El Consultor, 2007.

² En el ámbito estatal, cabe hablar de una desatención no ya cualitativa, sino absoluta hasta la Ley 33/2003, pues, como ha puesto de manifiesto la doctrina, el título IX de la Ley (“Régimen sancionador”) es una de las novedades de la Ley, frente a su antecesora, la Ley de Patrimonio del Estado, aprobada como texto articulado por el Decreto 1022/1964. Esta Ley se limitaba a prever sanciones por incumplir el deber de colaborar en la defensa de los bienes y derechos del patrimonio del Estado; deber que hacía pesar sobre autoridades, funcionarios públicos y particulares (arts. 48 y 49 de la Ley de Patrimonio del Estado). Esta realidad ya la puso de manifiesto en su día ASTRAY SUÁREZ FERRÍN, M: “Título IX. Régimen sancionador” en *Comentarios a la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Thomson-Aranzadi & Ministerio de Justicia, 2008, p. 1325.

³ En términos generales, y no sólo para el ámbito del Derecho patrimonial, “[l]a rémora que más entorpece el desarrollo actual de Derecho Administrativo sancionador”, es para NIETO, el hecho de que “[l]as leyes sectoriales cumplen con evidente desgana –que se manifiesta en ocasiones en graves deficiencias– el rito de añadir una coda de tipificaciones infractoras y sancionadoras” (*Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, 4^a ed, 2005, p. 570). A lo largo de este trabajo podrá verificarse que esta es la situación en el ámbito del Derecho andaluz autonómico y local.

⁴ O al menos eso es lo que puede inferirse de la poquedad de sentencias sobre sanciones en materia de bienes públicos al amparo de la legislación patrimonial de carácter general, lo que hace pensar que, en este ámbito el índice de infracciones efectivamente sancionadas debe estar muy por debajo de la media, que ya NIETO aventura que no llega ni al uno por mil en otros sectores, como urbanismo, seguridad en el trabajo, etc. [(2005):131].

⁵ Aunque excede de nuestras pretensiones el análisis de la protección jurídico penal de los bienes públicos, a los solos efectos de apuntar las dimensiones del solapamiento con el Derecho Administrativo sancionador de carácter patrimonial, se sintetizan las tres formas diferentes en que se protege el patrimonio público desde el Código Penal. En primer lugar, a través de la protección genéricamente otorgada a todo tipo de bienes por los delitos contra el patrimonio (delito de usurpación en sus distintas modalidades, hurto, robo, daños, etc.). En segundo lugar, hay que mencionar la protección refleja que reciben de la tutela de intereses de naturaleza no patrimonial contemplados en los delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico artístico, y en los delitos contra el medio ambiente. Y en tercer y último lugar, los bienes públicos quedan protegidos igualmente a través de los delitos contra la Administración (prevaricación, cohecho, malversación etc). Una breve referencia bibliográfica sobre la protección jurídico-penal del patrimonio público puede ser la siguiente: ORTIZ DE URBINA GIMENO, I. y MONTANER FERNÁNDEZ, R.: “Protección penal de los bienes públicos” en GONZÁLEZ

la preeminencia del ejercicio del *ius puniendi* a través de la vía penal frente a la administrativa⁶; o igualmente la posibilidad de las Administraciones de ejercer acciones para hacer efectiva la **responsabilidad civil** por daños provocados en sobre el patrimonio público de su titularidad⁷; o incluso la misma exigencia de **responsabilidad patrimonial de autoridades y personal** del servicio por daños causados a los bienes de las Administraciones Públicas, que tiene su regulación en el capítulo II del Título X de la Ley 30/1992⁸.

GARCÍA, J.: *Derecho de los bienes públicos*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009, p. 379 y ss; ORTIZ DE URBINA GIMENO, I.: "Protección penal de los bienes públicos" en GONZALEZ GARCIA, J.V.: *Diccionario de Obras Públicas y Bienes Públicos* Iustel, 2007; COLMENERO MENENDEZ DE LUARCA, M y SAAVEDRA RUIZ, J.: *Delitos contra el Patrimonio*, Ed. La Ley, 2007; RODRIGUEZ RAMOS, L. (Dir.), y MARTÍNEZ CUENCA, A. (Coord.): *Código Penal. Concordado y comentado con jurisprudencia y leyes penales especiales y complementarias*, La Ley, 2011.

⁶ Preeminencia que refleja, por ejemplo, el art. 7 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, cuando, para regular las vinculaciones entre el orden jurisdiccional penal y el procedimiento administrativo sancionador, dispone que: "1. En cualquier momento del procedimiento sancionador en que los órganos competentes estimen que los hechos también pudieran ser constitutivos de ilícito penal, lo comunicarán al Ministerio Fiscal, solicitándole testimonio sobre las actuaciones practicadas respecto de la comunicación. En estos supuestos, así como cuando los órganos competentes tengan conocimiento de que se está desarrollando un proceso penal sobre los mismos hechos, solicitarán del órgano judicial comunicación sobre las actuaciones adoptadas.. 2. Recibida la comunicación, y si se estima que existe identidad de sujeto, hecho y fundamento entre la infracción administrativa y la infracción penal que pudiera corresponder, el órgano competente para la resolución del procedimiento acordará su suspensión hasta que recaiga resolución judicial. 3. En todo caso, los hechos declarados probados por resolución judicial penal firme vinculan a los órganos administrativos respecto de los procedimientos sancionadores que substancien."; o también el art. 171 del Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el reglamento de bienes de las Entidades Locales de Andalucía, al disponer: "Artículo 171. Responsabilidad penal.

1. Cuando los hechos a que se refieren los artículos anteriores puedan ser constitutivos de delito o falta, la Entidad Local deberá ejercitar la acción oportuna o poner los hechos en conocimiento de la autoridad judicial competente o del Ministerio Fiscal cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento entre la presunta infracción administrativa y la penal. La Entidad Local dejará en suspenso la tramitación del procedimiento administrativo hasta que se dicte sentencia firme o se sobresean las actuaciones, sin perjuicio de las medidas cautelares urgentes previstas en el artículo 78 de la Ley 7/1999. 2. En el supuesto de responsabilidad penal del personal al servicio de las Entidades Locales, se estará a lo previsto en el artículo 146, apartado 2, de la Ley 30/1992"

⁷ Ejercicio de acciones que puede llegar a tener carácter preceptivo, como se hace en el art. 72 de la Ley de 5/1985, de Bases de Régimen Local, al establecer que las Entidades Locales están obligadas a ejercitar las acciones e interponer los recursos que sean procedentes para la defensa de sus bienes y derechos, previendo, incluso, la posibilidad de ejercicio de acciones por sustitución. Sobre esta cuestión puede verse GALLARDO CASTILLO, M.J. (2007: 577 y ss).

⁸ AHUMADA RAMOS, F.J.: *Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*, Aranzadi, 2º edición, 2004; GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*, Civitas, 4ª edición, 2006; MANTECA VALDELANDE, V: "Reclamación de responsabilidad a las Administraciones Públicas (IX): supuestos especiales de responsabilidad" en *Actualidad Administrativa*, nº 7, 2011, p. 5 y ss.

El presente trabajo tiene como objetivo ofrecer las conclusiones de una labor de análisis de los textos positivos que regulan en la actualidad la potestad administrativa sancionadora en materia de bienes públicos con carácter general (esto es, con carácter no sectorial). Para ello, se ha considerado oportuno, adoptar una perspectiva global, a base del contraste comparativo de las normas estatales, autonómicas y locales. Para estas dos últimas se tomado como referencia las normas autonómicas andaluzas. Puede adelantarse que esas normas carecen hoy en día de otro contenido común⁹ de carácter vinculante que el provisto por la regulación de los principios de la potestad sancionadora recogida en el propio art. 25 de la Constitución y en el Título IX de la Ley 30/1992, con lo que cobra interés la verificación, a través del un análisis comparativo que proponemos, de la racionalidad, en términos jurídicos, del conglomerado normativo.

II. FUENTES REGULADORAS DEL DERECHO SANCIONADOR EN MATERIA DE BIENES: REPARTO COMPETENCIAL Y CARÁCTER ADJETIVO DEL DERECHO SANCIONADOR

Según la jurisprudencia constitucional, a la hora de atender la distribución competencial en relación con el Derecho sancionador en una materia, como puede ser el patrimonio público, ha de tenerse en cuenta el carácter adjetivo que las normas administrativa sancionadoras tienen respecto a la materia sustantiva, de manera que el Derecho sancionador corresponde dictarlo a quien ostenta el título competencial legislativo sobre la materia sustantiva, con el límite para las Comunidades Autónomas de respetar “las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho Sancionador (art. 25.1 de la Constitución básicamente) y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio” (STC 87/1985, de 16 de julio, seguida por las posteriores SSTC 15/1998, 110/1998, y 123/2003). Este dato, unido al reconocimiento a favor del Estado y de las Comunidades Autónomas de la competencia legislativa para determinar el régimen jurídico de su propio patrimonio (arts. 47.1.2^a y 60.1.c LO 2/2007, de 19 de marzo), provoca una importante dispersión normativa, en el sentido de que la norma reguladora del Derecho sancionador sustantivo varía según se trate del patrimonio estatal, autonómico y local.

⁹ Sobre la necesidad de que, al amparo del título competencial estatal recogido en el art. 149.1.1^a CE, deba construirse un derecho sancionador sustantivo que represente un mínimo común para toda la nación, puede consultarse a CASARES MARCOS, A: *Principio de legalidad y ejercicio de la potestad administrativa sancionadora*. IAAP, 2012, p. 176 y ss.

La dispersión se agudiza porque, según determina la de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, reguladora del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), su Título IX: “Derecho sancionador”, no tiene carácter de normativa básica ni de normativa general¹⁰. Por tanto, dicho Título es aplicable única y exclusivamente para la protección del patrimonio de la Administración general del Estado y de los patrimonios de los organismos públicos que se encuentren en relación de dependencia o vinculación con la misma, según se desprende del apartado 1 del art. 2 de la Ley, que configura su ámbito de aplicación.. Ni siquiera puede considerarse que en los ámbitos autonómico o local, el Título IX de la Ley 33/03 sea de aplicación supletoria en virtud del art. 149.3 CE¹¹, y ello porque el presupuesto de hecho para recurrir a la supletoriedad es la existencia de una previa laguna jurídica y la mera inexistencia de norma sancionadora no puede considerarse tal¹², teniendo en cuenta la exigencia de positiva y expresa tipicidad tanto de infracciones como de sanciones que deriva del art. 25 CE.

En consecuencia, el Derecho sancionador en materia de bienes públicos autonómicos ha de localizarse en el Derecho propio de las distintas Comunidades Autónomas¹³. En concreto, tratándose de la Comunidad Autónoma de Andalucía, las normas aplicables son la Ley 4/1986, de 5 de mayo, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma, y el Decreto 276/1987, de 11 de noviembre, por el que

¹⁰ Véase la Disposición Final Segunda de la LPAP.

¹¹ En contra, defendiendo el carácter supletorio del título X de la Ley 33/03 “en defecto de regulación específica en las Comunidades Autónomas”, véase ASTRAY SUÁREZ FERRÍN (2008): 1325.

¹² Sobre el interesante problema jurídico que plantea en el ámbito sancionador el principio de supletoriedad del derecho estatal en relación con el derecho autonómico puede consultarse REGO BLANCO, M^a. D.: “Reflexiones en torno a la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 de la Constitución” en *Revista Andaluza de Administración Pública*, n^o 32.

¹³ Todas las Comunidades Autónomas gozan de una normativa propia para dotar de régimen jurídico a su patrimonio. Las normas con rango de Ley son las siguientes: Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón; Ley 1/1991, de 21 de febrero, del Patrimonio del Principado de Asturias; Ley 6/2006, de 17 de julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias; Ley 3/2006, 18 de abril, Comunidad Autónoma de Cantabria; Ley 11/2006, 26 de octubre, Patrimonio Castilla y León; Ley 6/1985, de 13 de noviembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha; Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de la Generalidad de Cataluña; Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi; Ley 2/2008, 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura; Ley 3/1985, de 12 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia; Ley 6/2001, de 11 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; Ley 3/1992, 30 Julio Patrimonio Comunidad Autónoma de Murcia; Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid; Ley 14/2007, 4 de abril, del Patrimonio de Navarra; Ley 11/2005, de 19 de octubre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja; Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalidad Valenciana.

se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ambas normas dedican sus respectivos títulos IV a “Responsabilidad y Sanciones”. Su ámbito de aplicación no va más allá del patrimonio propio de la Comunidad Autónoma, sin que puedan trasladarse válidamente a la esfera local andaluza, que goza de fuentes propias.

Las fuentes reguladoras del ejercicio de la potestad sancionadora en materia de bienes públicos locales son varias y para identificarlas conviene partir de la legislación básica de régimen local, la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), especialmente su título XI (“Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales”). Como es sabido, este título, fue introducido por la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local con la intención de poner fin a la polémica sobre la debida observancia de la garantía constitucional de reserva de Ley a la hora de tipificar infracciones y sanciones por parte de las Entidades Locales¹⁴; Entidades a las que la propia LBRL reconoce potestad reglamentaria y sancionadora, pero cuyas Ordenanzas, al carecer de fuerza de Ley, no alcanzan a satisfacer tal garantía por sí mismas, necesitando de la cobertura, si quiera en grado mínimo, de una norma con rango de Ley. Según indica el art. 139 de la LBRL, la cobertura legal que ofrece el mencionado título XI se extiende, “**en defecto de normativa sectorial específica**”, a todos los ámbitos de regulación local que afecten a la convivencia de interés local, y por lo que aquí interesa, al “uso de sus servicios equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos”.

Por tanto es necesario determinar cuál es el ámbito de aplicación de la LBRL en lo referente al derecho sancionador en materia de bienes públicos, y para ello nada mejor que indagar la existencia de esa “normativa sectorial específica”. De no haber sido aprobada¹⁵, el derecho sancionador en materia de bienes de las

¹⁴ Sobre el particular, véase a ARIAS MARTÍNEZ, M.A.: “Breve apunte sobre la potestad sancionadora de las entidades locales tras la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local por la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local” en *Revista Jurídica Galega* n° 45, 2004, p. 51 y ss; GARCIA MANZANO, P.: “La potestad reglamentaria en el Proyecto de Ley de medidas para la modernización del gobierno local” en *Revista jurídica de Castilla y León*, N1 2, 2004, p. 13 y ss; LASAGABASTER HERRARTE, I.: “La potestad sancionadora local en la Ley 57/2003 de Medidas para la modernización del Gobierno local” en *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 68, 2004, p. 155 y ss; CARRERO FERNÁNDEZ VALMAYOR, J.L.: “Sobre la potestad sancionadora municipal” en *Cuadernos de Derecho Local*, n° 6, 2004, p. 131 y ss.; con una postura muy crítica, véase GALLARDO CASTILLO, M.J.: “Las ordenanzas municipales y su deficiente cobertura legal tras el pacto local” en *R.E.D.A.* n° 144, 2009, p. 589 y ss.

¹⁵ Sirve de ejemplo de esta situación la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, cuyo art. 173, al enumerar las prerrogativas de las Entidades Locales de dicha Comunidad Autónoma

Entidades Locales se regirá por lo dispuesto en el título XI¹⁶, cuya aplicación apela como *conditio sine qua non*, a su vez, a la aprobación de una Ordenanza Local. En cambio, de existir esa legislación sectorial específica habrá de estarse a lo que en ella se determine, sin que tenga virtualidad alguna el contenido del Título XI LBRL (por paradójico que pueda parecer este resultado, en el que una Ley que se titula básica renuncie a su efecto básico directo).

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, esa legislación específica la constituye la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (en adelante LBELA), y en especial, su Título V, “Responsabilidades y sanciones”. Su art.1.2 establece el ámbito de aplicación de la misma diciendo:

“Los bienes que integran el patrimonio de las entidades locales se rigen por la presente Ley, por el reglamento que la desarrolle y por las ordenanzas propias de cada entidad, sin perjuicio de la legislación básica del Estado que, en su caso, resulte de aplicación”.

Consecuentemente, la legislación estatal que resulta de aplicación en la esfera local andaluza para la materia que nos ocupa no se integra ni por el título IX

ma, prevé “ejercer la potestad sancionadora para la defensa de su patrimonio y para asegurar la adecuada utilización del mismo”, pero sin entrar a desarrollar el principio de legalidad sancionadora respecto del patrimonio local. Su art. 197 dispone “Artículo 197. Infracciones y sanciones.

Las ordenanzas locales podrán complementar y adaptar el sistema 1. de infracciones y sanciones establecido en las leyes sectoriales, introduciendo las especificaciones o graduaciones que consideren conveniente, sin que, en ningún caso, supongan nuevas infracciones o sanciones, ni alteren su naturaleza o límites.

Además, las ordenanzas locales, en las materias de competencia 2. exclusiva de las entidades locales, y en ausencia de previsión legal específica, podrán tipificar como infracción el incumplimiento de los mandatos y prohibiciones en ellas establecidas. En estos casos, las multas por infracción de ordenanzas no podrán exceder de las siguientes cuantías: infracciones leves, hasta 25.000 pesetas; infracciones graves, hasta 150.000 pesetas; infracciones muy graves, hasta 300.000 pesetas. Junto con dichas sanciones, deberá exigirse la indemnización de los daños y perjuicios que pudieran haberse causado en los bienes y derechos de titularidad municipal o adscritos a los servicios públicos, o, en su caso, la reposición de las cosas a su estado anterior.

Corresponde al Presidente de la Corporación la iniciación y la 3. resolución de los procedimientos sancionadores, salvo que la ley o, en su caso, las ordenanzas locales lo atribuyan a otro órgano de la Corporación.

La instrucción de los procedimientos sancionadores corresponderá al funcionario, unidad administrativa u órgano que se determine en el acuerdo de iniciación o, con carácter general, en las ordenanzas locales”

¹⁶ No abundaremos en el contenido de estos preceptos, por no caer en el ámbito de estudio delimitado. Bastará con señalar que son varias las infracciones previstas en su art. 140 sobre la protección del dominio público (art. 140.1 apartados d, e, f).

de la LPAP¹⁷, ni por el título XI LBRL¹⁸, sino que se reduce a las disposiciones de la Ley 30/1992 relativas a la potestad sancionadora. Así pues, el marco normativo de la Ordenanza local en Andalucía para el derecho sancionador relativo al patrimonio público local lo componen la referida Ley andaluza 7/1999 y su reglamento. Ambos, en calidad de normativa específica, evitan que entre en juego el título XI de la LBRL, de aplicación subsidiaria. Es de destacar, por otro lado, el importante papel que la LBELA asigna a las Ordenanzas locales como fuente del Derecho sancionador, aunque, según veremos más adelante, la LBELA diseña algunas infracciones y sanciones para ser aplicadas directamente, sin necesidad de previsión de una Ordenanza Local, lo que, en claro contraste con el título XI LBRL, pudiera entenderse como una muestra de desconfianza del legislador autonómico hacia las Entidades Locales andaluzas.

Finalmente, conviene aludir a que las leyes andaluzas de 1986 y de 1999 no se pronuncian sobre cómo articular su contenido con la legislación sectorial demanial que reconozca la titularidad autonómica o local de bienes de dominio público (*vgr* Ley 8/2001 de Carreteras de Andalucía, que reconoce la titularidad a favor de las Diputaciones Provinciales de la red de carreteras provinciales, y a favor de la Comunidad Autónoma de la red de carreteras autonómicas). Este problema lo soluciona el art. 5.4 de la Ley 33/003 (que es de aplicación general, según su Disposición Final 2^a), determinando que:

“Los bienes y derechos de dominio público se regirán por **las leyes y disposiciones especiales** que les sean de aplicación y, a falta de normas especiales, por esta Ley y las disposiciones que la desarrollen o complementen. Las normas generales del derecho administrativo y, en su defecto, las normas del derecho privado, se aplicarán como derecho supletorio”.

El precepto no recoge otra cosa que el recurso al principio de especialidad, según el cual estas leyes especiales (sectoriales) desplazarán al Derecho sancionador recogido en las leyes de patrimonio, todas ellas de carácter general en esta materia, de modo que, en caso de que las leyes especiales procedan a tipificar infracciones y sanciones sobre el patrimonio local, autonómico o estatal, serán éstas las aplicables y no las genéricas de la LBELA, de la Ley andaluza 4/86, o de la LPAP, respectivamente. Dado lo abundante de la legislación demanial sectorial, esta conclusión supone una muy relevante reducción del ámbito propio del derecho san-

¹⁷ Como se ha señalado, este título de la Ley 33/2003 carece de carácter básico, según su Disposición Final Segunda.

¹⁸ Este título, pese a tener carácter básico, solo es aplicable en defecto de legislación específica, quedando desplazada por la existencia de la LBELA.

cionador objeto de este estudio, pues, en esencia, se circunscribe a los bienes que sirven de soporte a la prestación de servicios públicos con estatuto indiferenciado (edificios, plazas, calles, mobiliario, inmuebles rústicos, maquinaria, parque móvil, etc). Una importante consecuencia para el derecho sancionador derivada de este principio de especialidad es que evita la posible concurrencia de infracciones y sanciones sobre el patrimonio local, autonómico o estatal. El principio de especialidad impide el solapamiento de las normas sectoriales con las generales, ya que éstas últimas no entran en juego más que “a falta de normas especiales”, y por lo tanto, existiendo norma especial en la que se establezcan infracciones y sanciones, el régimen sancionador recogido en las leyes que protagonizan este estudio, no será de aplicación, eludiéndose así un concurso normativo que, de otra manera, habría que dilucidar a través del principio *non bis in idem*¹⁹.

III. CLASES DE BIENES PÚBLICOS A LOS QUE OTORGA PROTECCIÓN LA POTESTAD SANCIONADORA

Pasemos al análisis de lo que en sentido estricto puede considerarse Derecho sancionador en materia de bienes públicos, haciendo notar, en primer lugar, cuál es el patrimonio que queda protegido en las respectivas normas reguladoras, pues entre ellas hay diferencias que no deben pasar desapercibidas. El concepto de “patrimonio de las Administraciones Públicas”, definido por el art. 3 de la LPAP, tiene carácter básico²⁰, y hace referencia, como es bien conocido, al “conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y título de adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos”, pero sin incluir “el dinero, los valores, los créditos y demás recursos financieros de su hacienda, ni en el caso de las entidades públicas empresariales y entidades análogas dependientes de las comunidades autónomas o corporaciones locales, los recursos que constituyen su tesorería”. Por tanto, los bienes y derechos excluidos legalmente del concepto de patrimonio público quedan al margen de la potestad sancionadora que es objeto de estudio en el presente trabajo.

En cuanto a los bienes y derechos que sí caen dentro del concepto del concepto de patrimonio público, y por tanto, también en la esfera de la potestad que

¹⁹ Sobre este principio puede consultarse, aparte de las obras de referencia general sobre potestad sancionadora, los trabajos de MESEGUER YEBRA, J.: *El principio “non bis in idem” en el procedimiento administrativo sancionador*. Ed. Bosch, 2000; de LÓPEZ BARJA DE QUIROGA, J.: *El principio “non bis in idem*, Ed. Dykinson 2004; y de BOIX REIG, F.J.: “La jurisprudencia constitucional sobre el principio non bis in idem” en *Homenaje al profesor Dr. Gonzalo Rodríguez Mourullo*, 2005, págs. 123-150.

²⁰ De acuerdo con la Disposición Final 2ª de la Ley 33/2003, que apela al título estatal contenido en el apartado 18ª del art. 149.1.1 CE.

aquí se analiza, debe destacarse que la titularidad de los mismos se predica, conforme al art. 2 de la LPAP, de Administración General del Estado y también de las Administraciones especializadas de las mismas, esto es, los “organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma”, lo que incluye tanto a las Administraciones Instrumentales²¹ como a las Administraciones de carácter independiente. De forma parecida, pero no idéntica, el ámbito de aplicación que se arroga la Ley andaluza 4/1986 (art.1) implica que las infracciones y sanciones en ellas reguladas se predicán de los bienes y derechos que integran el patrimonio de la Administración General de la Comunidad Autónoma andaluza, así como de las Entidades de derecho público dependientes de la misma²², pero queda en la indefinición lo relativo a los patrimonios de las Entidades con régimen de independencia funcional o de especial autonomía, sobre las que la Ley andaluza 4/1986 no se pronuncia. La Disposición Adicional Segunda de la Ley andaluza 9/2007 de Administración de la Junta de Andalucía remite esta cuestión a lo que decida la respectiva normativa específica²³. En la LBELA, sin embargo, según se deduce de su art. 1, sólo queda protegido por la potestad sancionadora el patrimonio de la propia Entidad Local, pero no el de sus organismos públicos. Es de observar, por otro lado, que en cualquiera de los tres ámbitos, estatal, andaluz o local, el patrimonio de los entes instrumentales de personalidad jurídico-privada (sociedades, fundaciones, etc.) no queda expresamente aludido en el régimen sancionador que vamos a exponer.

Pero abundando más, y dejando a un lado la perspectiva subjetiva que pro-

²¹ En sus diversas modalidades establecidas en la Ley 6/1997, de 14 de julio, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, tales como los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales o las Agencias Estatales, estas últimas reguladas por la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales.

²² Las distintas modalidades de estos Entes de derecho público se regulan en la actualidad por la Ley 9/2007, de 22 de octubre; concretamente en su Título III, según la redacción dada por la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía. Se incluyen, por tanto, a los patrimonios de las Agencias administrativas, de las Agencias Públicas Empresariales y de las Agencias de Régimen Especial.

²³ La dicción literal de esta disposición adicional es la que sigue: “Tienen la consideración de Administración institucional las entidades públicas vinculadas con personalidad jurídica propia a las que se les reconozca expresamente por ley independencia funcional o un especial régimen de autonomía respecto de la Administración de la Junta de Andalucía. Estas entidades se regularán por su normativa específica y supletoriamente por lo establecido con carácter general en la presente Ley para los distintos tipos de agencias que resulte de aplicación en atención a las características de cada entidad. En lo que se refiere a su régimen económico-financiero, de control y de contabilidad se regulará por lo dispuesto en la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El régimen jurídico mencionado en el párrafo anterior será también de aplicación a los órganos o instituciones sin personalidad jurídica creados por ley con autonomía orgánica y funcional respecto a la Administración de la Junta de Andalucía.”

porciona la titularidad, habría que destacar que la potestad sancionadora en materia de bienes tampoco se configura de forma homogénea cualitativamente hablando, ya que mientras que en la esfera andaluza (autonómica y local) sirve para tutelar tanto bienes de dominio público como bienes patrimoniales o privados de la Administración, en el ámbito estatal se diseña para la protección exclusivamente de bienes de dominio público. Esta diferencia de tratamiento en el régimen de protección de los bienes patrimoniales, ha merecido el rechazo de voces de la talla de LOZANO CUTANDA²⁴, quien ha criticado que los bienes patrimoniales merezcan una menor protección que los demaniales, puesto que las potestades administrativas patrimoniales se prevén tanto para bienes demaniales como patrimoniales, aunque también se ha hecho notar que la cláusula de cierre del art. 192.3.f) LPAP podría servir para proteger igualmente los bienes patrimoniales. El precepto define como infracción leve “cualquier otro incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley”. Ciertamente la LPAP establece algunas obligaciones en relación con los bienes patrimoniales (*vgr*: la de protegerlos y defenderlos como elemento de su patrimonio –art. 28 y 29-, de inventariarlos –art. 32.1-, de registrarlos), pero no lo es menos que tales obligaciones se establecen para las Administraciones Públicas, a la postre para autoridades y personal. Por esta razón, habría que puntualizar que el art. 192.3.f) LPAP no ofrece una protección sancionadora para los bienes patrimoniales estatales frente a conductas de terceros.

La divergencia de tratamiento de los bienes patrimoniales en las normas estatales andaluzas nos sirve en bandeja la reflexión sobre la razón última de la protección del patrimonio público a través de la potestad sancionadora. Partiendo de que, como admite unánimemente la doctrina²⁶, el fundamento de la especial protección del dominio público es la afectación, en nuestra opinión, no resulta tan inmediato identificar el fundamento de una equiparación jurídica a efectos sancionadores entre los distintos tipos de bienes que integran el patrimonio de las Administraciones Públicas, ni cuál el fundamento de que los bienes de una Administración que no estén afectados al uso general o al desenvolvimiento de un

²⁴ LOZANO CUTANDA, B: “Régimen sancionador” en CHINCHILLA MARÍN, M. C: *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*. Civitas. Madrid, 2004, p. 889.

²⁶ Ya desde el célebre trabajo de CLAVERO ARÉVALO: “La alienabilidad del dominio público” en RAP n° 25, 1958, pasando por MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I.: *El dominio público: construcción doctrinal*. Ed. Trivium, 1992, o también, centrada en la polémica que suscitamos en el texto principal ASTRAY SUÁREZ FERRÍN (2008): 1341, si bien esta autora admite la potestad sancionadora para los bienes patrimoniales.

servicio público, esto es, los llamados bienes patrimoniales o bienes de dominio privado (arts. 5 y 7 LPAP), deban protagonizar la tipificación de infracciones, en la medida en que ello supone una exorbitancia en comparación con el régimen jurídico de Derecho Privado que corresponde a los bienes de los particulares. No hay que olvidar que cuando el art. 7 LPAP determina los aspectos que en relación con los bienes patrimoniales deben sujetarse a Derecho Administrativo, alude a la “adquisición, administración, defensa y enajenación”, pero no hace referencia alguna a la potestad sancionadora, que no se regula en la Ley en el Título II (“Protección y defensa del Patrimonio”) sino en su Título IX (“Régimen sancionador”)²⁷. En términos jurídicos, ¿no es más lógica precisamente la exclusión que la LPAP hace de los bienes patrimoniales del ámbito del Derecho sancionador, que la inclusión de los mismos que se encuentra en las Leyes andaluzas? Esta no es más que una propuesta de *lege ferenda; de lege data*, la realidad de la norma jurídico-positiva es que la LPAP no otorga carácter básico a la exclusión de los bienes patrimoniales de la potestad sancionadora, y la legislación de la Comunidad Autónoma andaluza opta por acoger una potestad sancionadora que se puede ejercer sobre bienes patrimoniales. Otra cosa será el determinar si esta diferencia de trato constituye o no una violación del límite constitucional identificado por la jurisprudencia del Alto Tribunal, de que las Comunidades Autónomas de no introduzcan “divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio”,

Como quiera que sea, cuando los bienes patrimoniales se excluyen de la potestad sancionadora, como es el caso del derecho estatal, la pregunta surge inevitablemente en relación con el *tertium genus* del que cabe hablar tras la STC 166/1998, de 15 de julio²⁸, esto es, la categoría de los bienes patrimoniales “materialmente afectados a un servicio público o a una función pública”: si estos bienes patrimoniales fueran estatales ¿podrían acogerse a una mayor protección a través del ejercicio de la potestad sancionadora?

²⁷ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ parece sostener que el art. 28 LPAP establece una “obligación general de protección” en la que incluye tanto un régimen común de protección de todos los bienes que se integran en el ámbito de la Ley como la potestad sancionadora de la Administración (Voz “bienes públicos: infracciones y sanciones” en LOZANO CUTANDA, B.: *Diccionario de Sanciones Administrativas*, Iustel, 2010, p. 134 y 138). También afirma que la LPAP ha regulado la potestad sancionadora “como otro de los instrumentos ordinarios para proteger los bienes públicos”. De ahí que al constatar que no se prevén infracciones sustantivas sobre los bienes patrimoniales, critique que eso “no encaja muy bien en el esquema común de protección de todos los bienes públicos asumido en la propia Ley”.

²⁸ La Sentencia ganó merecida fama por declarar contrario al artículo 24 CE, en su vertiente de ejecución de sentencia, el privilegio legal de inembargabilidad de los bienes patrimoniales. Al respecto puede verse el trabajo de FANLO LORAS, A.: “El alcance del principio de inembargabilidad de los bienes y derechos de las Entidades Locales: a propósito de la STC 166-1998, de 15 de Julio” en *Justicia administrativa. Revista de Derecho Administrativo*, n.º 3, 1999, p. 35 y ss.

En la respuesta a esta pregunta se contraponen fuertemente dos argumentos. Por un lado, teniendo en consideración la prohibición de aplicación analógica de la norma sancionadora (art. 129.4 Ley 30/1992)²⁹, a falta de previsión legal expresa, habría que sostener que los *bienes patrimoniales materialmente afectados* no pueden beneficiarse sin más del régimen sancionador que protege el dominio público, de modo que si la norma reguladora, como ocurre para la Administración estatal, reduce el Derecho sancionador al dominio público, las sanciones impuestas por comisión de infracciones sobre bienes patrimoniales materialmente afectados carecerán de validez. De forma semejante, si el régimen sancionador otorga distinto tratamiento (en cuanto a las infracciones o a las sanciones) a los bienes demaniales y a los bienes patrimoniales, los bienes patrimoniales materialmente afectados sólo podrán beneficiarse del régimen sancionador de aquéllos últimos. Pero, por otro lado, no hay que olvidar que el origen del *tertium genus* formado por los bienes patrimoniales materialmente afectos a un servicio o uso público es la postergación del carácter formal de la afectación demanializadora y frente al destino efectivo al servicio o uso público del bien. Y, por decirlo de alguna manera, dicha afectación formal queda oculta a los ojos del presunto infractor, mientras que sí es evidente el destino al servicio público o uso general, con lo que a la hora de aplicar el derecho administrativo sancionador, dada la cognoscibilidad del tipo de la infracción cometida sobre bienes materialmente afectos, si no fuera por la prohibición de analogía *in malam partem*, lo suyo sería utilizar un concepto material de demanio y no uno formal, con la consecuencia de tratarlos como si se tratara de bienes de dominio público propiamente dicho.

El supuesto opuesto a éste, el de infracción cometida sobre bienes formalmente demanializados con abandono material de la afectación (que no están dedicándose materialmente a prestar servicio público ni uso general, pero no se han desafectado formalmente) reclamaría, por el mismo argumento, un tratamiento equiparable al régimen jurídico propio de los bienes patrimoniales estatales, sobre los que ninguna infracción construye la Ley estatal. En este caso,

²⁹ A mayor abundamiento, puede recordarse lo dicho por el Tribunal Constitucional en la STC 75/1984: «el derecho (...) de no ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no constituyan delito o falta según la legislación vigente (...), que es garantía de la libertad de los ciudadanos, no tolera (...) la aplicación analógica *in peius* de las normas penales o, dicho en otros términos, exige su aplicación rigurosa, de manera que sólo se pueda anudar la sanción prevista a conductas que reúnen todos los elementos del tipo descrito y son objetivamente perseguibles» (fundamento jurídico 5.º). O en el mismo sentido, la STC 133/1997: «el principio de legalidad (...) significa un rechazo de la analogía como fuente creadora de delitos y penas, e impide, como límite a la actividad judicial que el Juez se convierta en legislador» (fundamento jurídico 4.º). Puede consultarse también sobre el alcance de la prohibición de aplicación analógica a GARBERÍ LLOBREGAT, J: *El procedimiento administrativo sancionador*. Vol I, Tirant lo Blanch, 2001, p. 95 y ss.

sería una analogía *in bonam partem* la que permitiría excluir sanción, reforzada con el argumento de que otro tratamiento estaría haciendo pechar con las consecuencias de actuaciones realizadas bajo un error invencible que afecta a la tipificación de la infracción.

IV. LA SUSTANTIVIDAD DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA DE BIENES A TRAVÉS DE LOS PRINCIPIOS INFORMADORES DE LA POTESTAD SANCIONADORA

Precisadas las normas jurídicas de aplicación y su respectivo ámbito, podemos proceder al comentario sustantivo del Derecho sancionador en materia de bienes públicos, viendo cómo se plasman en sus normas reguladoras los distintos principios informadores de la potestad sancionadora³⁰, y deteniéndonos en los que presenten algún interés en el concreto campo del patrimonio de las Administraciones Públicas. Puede adelantarse que focalizaremos nuestra atención sobre los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad, y prescripción. Algunos otros principios juegan de forma idéntica en materia de bienes que en cualquier otro ámbito sectorial, hasta el punto de que las Leyes sobre patrimonio ni siquiera hacen referencia a los mismos. Así ocurre con el **principio irretroactividad** de la norma sancionadora, y con el **principio *non bis in idem***, de los que nada específico hay comentar, más allá de su vigencia. Y también con el **principio de culpabilidad**³¹, sobre el que no incide ninguna de las normas objeto de nuestro estudio, rigiendo por tanto, la regulación general de la responsabilidad del art. 130 de la Ley 30/1992, que admite la responsabilidad incluso “a título de mera inobservancia”, tanto de personas físicas como de personas jurídicas³², y tanto de forma individual como solidaria.

³⁰ MESTRE DELGADO, J. F. “Los principios de la potestad sancionadora” en LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M.: *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993. GALLARDO CASTILLO, M^a J.: *Los principios de la potestad sancionadora. Teoría y práctica*. Iustel, 2008.

³¹ Para abundar sobre el principio de culpabilidad, pueden consultarse los trabajos de DE PALMA DEL TESO, A.: El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador. Ed. Tecnos, 1996, y “La culpabilidad”, en *Justicia Administrativa*, n^o extraordinario 1 dedicado a: Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador, 2001; PARDO ÁLVAREZ, M. y GOMEZ TOMILLO, M.: “El principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador” en *Actualidad Administrativa*, n^o 2, 2001, págs. 17 y ss.

³² Sobre este aspecto ver LOZANO CUTANDA, B.: “La responsabilidad de la persona jurídica en el ámbito sancionador administrativo,” en *RAP* n^o 129, 1992.

1) Principio de legalidad

En cuanto al **principio de legalidad**, debe subrayarse el dato de que el vigente Derecho Administrativo sancionador está recogido, como se ha tenido ocasión de exponer, en normas con rango de Ley, por lo que el principio de legalidad queda respetado en su vertiente formal. Como es conocido, para poner fin al debate sobre las exigencias del principio de legalidad sancionadora en el ámbito local y sobre su articulación con la autonomía local constitucionalmente garantizada³³, se añadió en su día el Título XI a la Ley 7/1985, que permite hoy que, en ausencia de legislación sectorial, una ordenanza local pueda tipificar infracciones y sanciones para, entre otros, proteger el patrimonio local. En el ámbito local andaluz, sin embargo, sí existe legislación sectorial, y la LBELA proporciona, al menos, un mínimo de cobertura legal formal a las Ordenanzas locales que pudieran aprobarse en esta materia.

En su vertiente material, el principio de legalidad plantea otra cuestión, cual es la de la suficiencia del pronunciamiento legal en relación con una eventual remisión al reglamento para terminar de completar la regulación de las infracciones y sanciones. Al respecto hay que decir que en los tres ámbitos analizados, el mínimo exigible con el principio de legalidad queda satisfecho, e incluso sobrepasado en ocasiones. Así es en el caso de la regulación estatal, que se realiza íntegramente por la LPAP, pues el Real Decreto 1373/2009 no ha desarrollado el Título IX de la Ley, pese a contar con habilitación suficiente para ello en la Disposición Final Quinta de la Ley.

2) Principio de tipicidad

En íntima conexión con el principio de legalidad, el principio de tipicidad asegura la identificación de la infracción y de su sanción, a través del establecimiento normativo de sus límites y naturaleza, tal como indica el art. 129 de la Ley 30/1992. La exigencia de definición típica y previa materializa la garantía de la certeza sobre la conducta punible y sobre o la extensión de la sanción. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional³⁴, **el contenido constitucional del principio de legalidad en el ámbito penal comporta, entre otros, un mandato al legislador de taxatividad**, según el cual han de configurarse las leyes sanciona-

³³ Para conocer los términos de tal debate y su evolución jurídica, nos remitimos a NIETO, A.: *Derecho Administrativo Sancionador* (2005.): 320 y ss; CASARES MARCOS, A: *Principio de Legalidad y Ejercicio de la Potestad Administrativa Sancionadora*, I.A.AP, 2012, p. 104 y ss; o TOSCANO GIL, F: *Autonomía y potestad normativa local*. Comares, 2006.

³⁴ Por todas, STC 62/1982 y STC 151/1997.

doras llevando a cabo el «máximo esfuerzo posible» para garantizar la seguridad jurídica, es decir, para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo prohibido y prever, así, las consecuencias de sus acciones.

2.a) *La tipificación de infracciones*

Comencemos el estudio de la tipificación de infracciones en el Derecho sancionador patrimonial abordando el ámbito local. Para ello, recordemos la diferente posición en que, en términos generales, quedan las Entidades Locales, en cuanto a su libertad normativa tipificadora, cuando existe legislación sectorial específica, y cuando ésta no se ha aprobado. En el primer caso, como ocurre en Andalucía con la Ley 7/1999 (LBELA), el pronunciamiento legal constriñe el posible contenido de una eventual norma local sancionadora (no cabrán, por ejemplo, tipificaciones adicionales a las legalmente previstas); mientras que en el segundo, aunque la LBRL comporta una limitación evidente a las Entidades Locales en lo relativo al techo máximo de las sanciones económicas y los criterios de graduación de las infracciones, no impone límites tan claros en cuanto a la definición de la infracción, ya que, como mucho, la prohibición sustantiva que se puede extraer de la LBRL es la de que se califiquen como muy graves las infracciones protagonizadas sobre bienes patrimoniales (puesto que los apartados d, e y f del art. 140 LBRL parecen referirse únicamente a bienes demaniales).

En el ámbito local andaluz, dada la vigencia de la LBELA, la posible tipificación de infracciones por las Entidades Locales debe ajustarse a sus arts. 76 y 77, que se reproducen a continuación:

“Artículo 76. Daños en el dominio público

1. Las personas que, aun a título de simple inobservancia, causen daños en el dominio público de las entidades locales u ocupen bienes sin título habilitante o lo utilicen contrariando su destino normal o las normas que lo regulan, serán sancionadas con una multa cuyo importe se determinará por el órgano competente entre el tanto y el duplo del perjuicio ocasionado, con independencia de la reparación del daño y de la restitución de lo usurpado. En todo caso se dará audiencia al infractor.
2. Para la graduación de la sanción a aplicar, dentro de los límites establecidos en el apartado anterior, se tendrán en cuenta la cuantía del daño, el beneficio obtenido por el infractor, así como su reincidencia y circunstancias personales y económicas.
3. La entidad local no podrá, en ningún caso, dejar de adoptar las medidas tendientes a devolver los bienes al estado anterior a la producción del daño.

Artículo 77. Tipificación de sanciones

1. Serán sancionables en las ordenanzas locales las infracciones que supongan:
 - a) Ocupar bienes sin título habilitante.
 - b) Su utilización contrariando su destino normal o las normas que lo regulan.
 - c) Causar daños materiales a los bienes.
2. Las ordenanzas locales definirán la cuantía de las sanciones, atendiendo a la buena o mala fe del infractor, a la reincidencia, a la utilidad que la infracción le haya reportado y al daño causado al patrimonio, de acuerdo con la siguiente escala:
 - a) Para sanciones leves, multas de 10.000 a 500.000 pesetas.
 - b) Para sanciones graves, multas de 500.001 a 2.500.000 pesetas.
 - c) Para sanciones muy graves, multas de 2.500.001 a 5.000.000 de pesetas³⁵.

Los preceptos son muy parecidos en cuanto a su contenido, pero no son idénticos. La primera diferencia que ha de señalarse es que el art. 76 habilita directamente a las Entidades Locales para que, sin necesidad de dictar Ordenanza previa, ejerzan su potestad sancionadora, tramitando los correspondientes procedimientos sancionadores e imponiendo las sanciones que procedan. Por el contrario el art. 77 apela a la Ordenanza local, a la que trata de ofrecer cobertura legal, para que defina ella el tipo de la infracción, incorporando necesaria graduación de las infracciones en leves, graves y muy graves, que permita la correlación las sanciones previstas en el apartado 2. En consecuencia, en defecto de Ordenanza, no sería aplicable el art. 77, sino el 76 y podría ponerse en cuestión la licitud de que las Entidades Locales andaluzas tramitasen expedientes para sancionar las conductas aludidas en el art. 77 LBELA (por ejemplo, en el hipotético supuesto de que la acción infractora se produjera sin causar daños, no podría sancionarse por el art. 76 de esta misma Ley, que tipifica la sanción en función del perjuicio ocasionado por la infracción). Careciendo de Ordenanza, tampoco las Entidades Locales de Andalucía podrían sancionar directamente a partir de la LBRL, que recordemos, solo es de aplicación en defecto de legislación específica, y en Andalucía sí que hay una legislación específica vigente, la LBELA.

³⁵ El art. 168 del Decreto 18/2006 incorpora la traducción al euro de estas cantidades, aludiendo a la horquillas de “ 60,10 a 3.005,06 euros” para las sanciones leves; la” de 3.005,07 a 15.025,30 euros” para las infracciones graves, y finalmente, la de “15.025,31 a 30.050,61” para las infracciones muy graves.

Como segunda diferencia destacaremos que el art. 76 se refiere a actuaciones sobre bienes de dominio público (excluyendo por tanto a las realizadas sobre bienes patrimoniales), y el art. 77 a actuaciones sobre “bienes” de las Entidades Locales. Como los tipos de la infracción coinciden en ambos artículos (dañar, ocupar sin título y utilización contra natura o contra norma), habrá que buscar una razón de ser a la dualidad de regulación, siendo dos las posibilidades entre las que optar: a) con una interpretación literal del precepto, podría mantenerse que el art. 77 es de aplicación para cualquier tipo de bienes públicos locales, (ya demaniales ya patrimoniales); b) en una interpretación sistemática, que tuviera en cuenta lo que la Ley regula en otros preceptos, podría sostenerse que el art. 77 es de aplicación a las actuaciones que no se hayan regulado en otros preceptos, como el 76, y por tanto, concluir que el art. 77 se refiere a bienes que no sean de dominio público, esto es, a bienes patrimoniales. Quizás la segunda de las opciones tenga más coherencia interna con la norma en su conjunto puesto que, pese a que las acciones protagonistas de los tipos de infracción son idénticas, las sanciones previstas en el art. 76 y en el 77 son diferentes. Refuerza esta conclusión la diferencia apuntada en el párrafo anterior, pues es lógico que la Ley proteja más a los bienes demaniales (regulando la potestad sancionadora para que pueda ser ejercida incluso sin Ordenanza) que a los bienes patrimoniales (cuya protección a través de la potestad sancionadora es prescindible, y por ello se relega a la voluntad local expresada en la correspondiente Ordenanza).

En cuanto a la definición del tipo de las infracciones, no puede pasar desapercibida la vaguedad con que la LBELA acomete esta tarea en su art. 76, que es, como venimos indicando, directamente aplicable sin necesidad de ulterior precisión mediante Ordenanza. La tipicidad de las infracciones se despacha con sucintas referencias a actuaciones definidas muy genéricamente y sin graduación alguna. En concreto, la Ley alude a “ocupar bienes sin título habilitante”, “utilizar bienes contrariando su destino normal o las normas que lo regulan”, y “causar daños materiales a los bienes”.

Además de señalar que las infracciones primera y última se solapan con tipificaciones incluidas en el Código Penal (parcialmente con el delito de usurpación³⁶ y totalmente con los delitos de daños³⁷), la manera de diseñar infracciones por la LBELA no puede decirse que sea abiertamente contraria al principio cons-

³⁶ El art. 245 del Código Penal recoge el tipo de usurpación consistente en la ocupación de inmueble mediando violencia o intimidación.

³⁷ El art. 263 del Código Penal recoge el tipo de daños, para proteger las cosas muebles e inmuebles de la destrucción, inutilización o menoscabo por parte de quienes no son sus propietarios, tipo que se agrava en su pena cuando los daños afectan a bienes de dominio o uso público (art. 264.1.4).

titudinal de tipicidad, pero tampoco obedece a la más cuidadosa de las tipificaciones, puesto que al recurrir al diseño “grosso modo” de los tipos erosiona en cierta manera la certeza o previsibilidad de qué actuaciones u omisiones son sancionables y correlativamente. Por ejemplo, en relación con la primera de las infracciones (ocupar bienes sin título habilitante) se puede cuestionar si incluye o no el continuar ocupando un bien con título habilitante caducado; o en relación con la segunda infracción (utilizar bienes contrariando su destino normal) puede plantearse dudas acerca de qué destinos de un bien público pueden considerarse “no normales” y por tanto sancionables; o también si excluye la pretendida anormalidad la posesión de un título habilitante para dicho uso.

En el ámbito autonómico andaluz la tipificación de infracciones no puede decirse que supere en calidad jurídica a la LBELA, pues la abstracción en la definición de la infracción es aún mayor. En efecto, el art. 114 de la Ley 4/1986 establece el tipo como el “incumplimiento de las obligaciones previstas en los arts. 111 y 112”, o sea, incumplimiento de obligaciones de “custodia, conservación y utilización con diligencia”, que el art. 111 hace recaer sobre los usuarios³⁸ de bienes del patrimonio autonómico y sobre quienes tengan a cargo su gestión; y obligaciones de “respetar los bienes afectos al servicio público que utilice”, que pesa sobre el usuario. Superar el grado de laxitud de esta tipificación de esta legislación no es tarea sencilla, pudiéndose poner en cuestión su compatibilidad con las exigencias del principio de tipicidad.

En la esfera patrimonial estatal, el art. 192 de la LPAP realiza una definición de las infracciones de forma detallada y graduada, ajustándose debidamente, por lo general, al principio de tipicidad (aunque cabe hacer alguna crítica, al apartado de la definición de infracción leve). En concreto, este precepto establece literalmente lo siguiente:

1. Son infracciones muy graves:

- a La producción de daños en bienes de dominio público, cuando su importe supere la cantidad de un millón de euros.
- b La usurpación de bienes de dominio público.

³⁸ La dicción llega al ridículo de no abarcar a quien no sea usuario de los bienes. Parece que quién no sea usuario de los mismos queda al margen de cualquier tipo de infracción.

2. Son infracciones graves:

- a La producción de daños en bienes de dominio público, cuando su importe supere la cantidad de 10.000 euros y no exceda de 1.000.000 de euros.
- b La realización de obras, trabajos u otras actuaciones no autorizadas en bienes de dominio público, cuando produzcan alteraciones irreversibles en ellos.
- c La retención de bienes de dominio público una vez extinguido el título que legitima su ocupación.
- d El uso común especial o privativo de bienes de dominio público sin la correspondiente autorización o concesión.
- e El uso de bienes de dominio público objeto de concesión o autorización sin sujetarse a su contenido o para fines distintos de los que las motivaron.
- f Las actuaciones sobre bienes afectos a un servicio público que impidan o dificulten gravemente la normal prestación de aquél.
- g El incumplimiento del deber de comunicar la existencia de saldos y depósitos abandonados, conforme al artículo 18 de esta Ley
- h El incumplimiento de los deberes de colaboración y cooperación establecidos en los artículos 61 y 63 de esta Ley.³⁹
- i La utilización de bienes cedidos gratuitamente conforme a las normas de la sección V del capítulo V del título V de esta Ley para fines distintos de los previstos en el acuerdo de cesión.

3. Son infracciones leves:

- a La producción de daños en los bienes de dominio público, cuando su importe no exceda de 10.000 euros.
- b El incumplimiento de las disposiciones que regulan la utilización de los bienes destinados a un servicio público por los usuarios del mismo.
- c El incumplimiento de las disposiciones que regulan el uso común general de los bienes de dominio público.
- d El incumplimiento del deber de los titulares de concesiones o autorizaciones de conservar en buen estado los bienes de dominio público.
- e El incumplimiento de los deberes de colaboración establecidos en el artículo 62 esta Ley.
- f Cualquier otro incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley.”

³⁹ Es de observar que tanto el apartado g) como h) del Párrafo 2 del artículo 192 no hace distinción de los bienes de dominio público de los patrimoniales, a diferencia del resto de los apartados, lo que nos hace pensar que ambos supuestos de infracción se aplican indistintamente a bienes demaniales y patrimoniales.

Nuevamente, como ya vimos en el ámbito local andaluz, hay muchos tipos que se solapan con los penales de usurpación o daños⁴⁰. Además, la definición de las infracciones leves no resulta totalmente satisfactoria por utilizar fórmulas omnicomprensivas, como ocurre en los apartados b y c (“incumplimiento de disposiciones que regulan”) o ser de carácter genérico, como el apartado f (cualquier otro incumplimiento de las obligaciones de esta Ley⁴¹) aspecto ya criticado por LOZANO CUTANDA⁴².

Expuestas las diferentes tipificaciones de infracciones en los tres ámbitos que nos vienen ocupando, pueden hacerse dos órdenes de comentarios. En primer lugar, hemos de referirnos al problema jurídico de la compatibilidad del uso de conceptos jurídicos indeterminados en la definición de las infracciones con los principios constitucionales de la potestad sancionadora de legalidad y de tipicidad, como es el caso de las definiciones de la LBELA y, en mayor grado incluso, de la Ley 4/1996. La tipificación de infracciones mediante conceptos jurídicos indeterminados plantea el problema de si con ello se erosiona la certeza o previsibilidad de qué actuaciones u omisiones son sancionables y correlativamente, hace surgir a favor de la Administración cierta discrecionalidad sobre lo que está y no tipificado, a la hora de sancionar⁴³. Sin embargo, el Tribunal Constitucional no rechaza de plano la tipificación de infracciones mediante conceptos jurídicos indeterminados, lo que “no significa que el legislador pueda recurrir indiscriminadamente al empleo de estos conceptos, ya que tan sólo resultan constitucionalmente admisibles cuando exista una fuerte necesidad de tutela, desde la perspectiva constitucional, y sea imposible otorgarla adecuadamente en términos más precisos” (STC 151/97). Es cuestionable que en las dos leyes andaluzas que comentamos no sea posible mayor precisión tipificadora, pues la regulación de la LPAP viene a evidenciar lo contrario. Con todo, hay que recordar que la jurisprudencia constitucional admite que los conceptos jurídicos indeterminados en las normas tipificadoras lo son compatibles con el art. 25.1 CE condicionado “a la posibilidad de que su concreción sea razona-

⁴⁰ No lo hacen, sin embargo, los apartados b, e, f, g, h, i de los tipos de las infracciones graves, y los apartados b, c, d de los tipos de infracciones leves.

⁴¹ Puede referirse tanto a obligaciones de la Administración, como de Notarios y Registradores, como de los particulares (obligación de colaboración, obligación de comunicación previa de modificación subjetiva o transmisión de concesiones).

⁴² (2004) aptado. II.

⁴³ Sobre los límites admisibles de la utilización de conceptos jurídicos indeterminados por las normas tipificadoras de infracciones, véase GALLARDO CASTILLO (2008): 108 y ss.

blemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia, de tal forma que permitan prever, con suficiente seguridad la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada” (STC 151/97, 305/93, 116/93, etc.).

Y como segundo comentario, es obligado hacer referencia a un viejo problema, cual es el solapamiento de infracciones sobre dominio público con el supuesto básico de extinción de concesiones y autorizaciones consistente en “falta de pago del canon o cualquier otro incumplimiento grave de las obligaciones del titular de la concesión, declarados por el órgano que otorgó la concesión o autorización”. Es un supuesto que afecta por igual a los tres ámbitos aquí estudiados, dado el carácter básico del precepto. La jurisprudencia mayoritaria es hoy tajante en la distinta naturaleza de uno y otro supuesto, así como en no reconocer carácter sancionador al supuesto que deriva en extinción del título habilitante⁴⁴. La consecuencia jurídica es relevante en cuanto al procedimiento que debe tramitarse para determinar la extinción, que no habrá de ajustarse a las exigencias del procedimiento administrativo sancionador.

2.b). *La tipificación de sanciones*

Las sanciones tipificadas por la legislación que venimos estudiando se reconducen mayoritariamente a las de carácter pecuniario, siguiendo la pauta general del Derecho Administrativo Sancionador. Las tres leyes comentadas contienen previsiones de sancionar mediante multa, y además, en el ámbito estatal se contempla la sanción de declaración de inhabilitación para ser titular de autorizaciones y concesiones durante un plazo de uno a tres años.

Junto a la tipificación de sanciones, se recoge en los tres ámbitos comparados, la reparación o indemnización del daño por parte del infractor⁴⁵, pero dejando

⁴⁴ STS de 29 de abril y de 5 julio de 1988, STS de 20 de octubre de 1990; o STS de 18 de julio de 1994.

⁴⁵ El art. 193.3 LPAP dice “Con independencia de las sanciones que puedan imponérsele, el infractor. *estará obligado a la restitución y reposición de los bienes a su estado anterior, con la indemnización de los daños irreparables y perjuicios causados*, en el plazo que en cada caso se fije en la resolución correspondiente. El importe de estas indemnizaciones se fijará ejecutoriamente por el órgano competente para imponer la sanción”. El art. LPA establece “Quienes tengan a su cargo la legislación o hagan uso de los bienes o derechos de dominio público o privado de la Comunidad Autónoma o de las Entidades públicas de ella dependientes, están obligados a su custodia, conservación y utilización con la diligencia debida, *debiendo indemnizar en su ca-*

claro el carácter no sancionador de esta obligación. En realidad estos pronunciamientos de la legislación patrimonial podrían haberse obviado, puesto que el art. 130.2 de la Ley 30/1992 declara con carácter básico la compatibilidad entre sanciones administrativas y “la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados”. Por consiguiente, la única misión de estos preceptos en la legislación de bienes es servir de mero recordatorio.

Pasemos a analizar cómo se han tipificado las sanciones en las Leyes estudiadas, siguiendo el orden de exposición local, autonómico y estatal.

En el ámbito local andaluz, la tipificación de las sanciones en los arts. 76 y 77 LBELA rompe con la simetría que reina entre estos preceptos al tipificar infracciones, lo cual puede tomarse como un indicio que venga a ratificar la independiente funcionalidad de cada uno de estos preceptos, en la línea mantenida antes al tratar de la tipificación de la infracción. Aunque en ambos casos la Ley elige como sanción la multa económica, el art. 76 concreta su montante atendiendo a la cuantificación del perjuicio provocado por la infracción; mientras que el art. 77 lo hace sobre la base de la clasificación de la sanción según su gravedad. Y en cuanto a los límites cuantitativos de la sanción, la multa relativa a las infracciones sobre bienes de dominio público oscilará, dice el art. 76 de la Ley, entre el tanto y el duplo del perjuicio ocasionado; mientras que tratándose de las previstas por el art. 77, para una infracción leve, la sanción oscilará entre 10.000 y 500.000 pesetas (60,10 a 3.005,06 euros); las para las graves entre 500.001 y 2.500.000 pesetas (3.005,07 a 15.025,30 euros), y para las muy graves entre 2.500.001 y 5.000.000 de pesetas (15.025,31 a 30.050,61 euros)⁴⁶.

so al titular del derecho por los daños y perjuicios que produzcan y que no sean consecuencia del uso normal de los bienes”; su reglamento ejecutivo añade en el art. 241.2 que “En el referido expediente deberán informar preceptivamente el Gabinete jurídico de la Consejería de la Presidencia y, en su caso, técnicos competentes.” Finalmente, el art. 72 LBELA establece que “1. Las personas que, aun a título de simple inobservancia, causen daños en el dominio público de las Entidades Locales u ocupen bienes sin título habilitante o lo utilicen contrariando su destino normal o las normas que lo regulan, serán sancionadas con (...), con independencia de la reparación del daño y de la restitución de lo usurpado. En todo caso, se dará audiencia al infractor. (...) 3. La Entidad Local no podrá, en ningún caso, dejar de adoptar las medidas tendentes a devolver los bienes al estado anterior a la producción del daño.” Es de resaltar cómo esta última Ley amplía de forma interesante el contenido de la obligación que corresponde a la Administración (en este caso Local Andaluza) de protección de sus bienes, imponiendo una actuación positiva tendente a la reparación y restitución, cosa que no integra el contenido del art. 28 LPAP.

⁴⁶ La concreción en euros de las horquillas previstas por la Ley se realiza por el art. 168 del Decreto 18/2006.

Merece destacarse que el art. 76, relativo a actuaciones ilegales que afectan a dominio público, la sanción es de multa cuantificada en función del *perjuicio ocasionado*. REBOLLO PUIG considera que esta forma de diseñar la sanción tiene por objeto no tanto facilitar un resarcimiento a la Entidad local titular del bien dañado, como reflejar la gravedad de la conducta infractora⁴⁷, aspecto este, sin embargo, que siempre se puede tener en cuenta a la hora de concretar la cuantía de la sanción, incluso si ésta se define legalmente mediante la determinación de una horquilla de cifras. Como quiera que sea, en nuestra opinión, lo peculiar de configurar así una sanción es que eleva la valoración del daño provocado por la comisión de la infracción a la condición de requisito para la cuantificación de la sanción, de manera que en caso de que la comisión de la infracción no implique perjuicio alguno (como podría ocurrir, por ejemplo, en la infracción consistente en usar u ocupar sin título), el tipo de la sanción conlleva la imposibilidad de sancionar.

Pasando a comentar el art. 77 LBELA, observemos que la tipificación de la sanción ya no se basa en el daño ocasionado, como en el artículo precedente, sino en la clasificación de la sanción en leve, grave y muy grave, estableciéndose límites mínimos y máximos para cada una de ellas (antes reproducidos), a los que habrá de atender la ordenanza local sancionadora, cuya cobertura ofrece este art. 77.

Conviene recordar que no juega para el ámbito local andaluz el límite general de cuantificación de sanciones del art. 141 LBRL (750, 1500 y 3000 euros de tope, respectivamente, para infracciones leves, graves y muy graves). Volviendo a insistir en lo dicho páginas atrás al tratar sobre las fuentes del derecho sancionador patrimonial, la regulación de la LBRL se establece “salvo previsión legal distinta”, por lo que la regulación del art. 77 LBELA impide que despliegue sus efectos el límite estatal básico, por importante que sea la diferencia de topes máximos entre éste y el de la Ley Andaluza.

En segundo lugar, resulta altamente llamativo que la LBELA proceda a la clasificación de las sanciones sin haber procedido previamente a realizar una clasificación de las infracciones en leves, graves y muy graves, con la que establecer correspondencia. ¿Deben ser la ordenanza local la que clasifique las infracciones?, ¿Puede defenderse que el art. 129 Ley 30/1992 presta cobertura a una eventual remisión a la ordenanza, para que clasifique las infracciones cuando establece que “*las disposiciones reglamentarias de desarrollo* podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas le-

⁴⁷ REBOLLO PUIG, M.: Voz “Sanciones Pecuniarias” en *Diccionario de Sanciones Administrativas*, Iustel, 2010, p. 994, constando, a su vez, que en nuestro Derecho este tipo de sanciones no suponen una confusión entre la finalidad punitiva y la reparadora, como se ha ocurrido y criticado en Francia.

galmente 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”? Según nuestro parecer, ambas cuestiones merecen una respuesta negativa, basada en el papel que corresponde desempeñar a la Ley en la tarea tipificadora de infracciones y sanciones, papel que excluye cualquier remisión en blanco a la norma reglamentaria como la que se diría que contiene el art. 77 LBELLA para la clasificación del tipo de la infracción. La previsión del art. 129 Ley 30/1992 flexibiliza esa exigencia, pero es claro que no prescinde de la intervención la Ley, pues expresamente se refiere al “cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente”.

La omisión de la clasificación de infracciones en la LBELLA constituye una importante laguna jurídica de la Ley andaluza que, por lo explicado, no puede sustituirse por la previsión en ordenanza local, pero sí podría intentarse su integración a través del título XI LBRL, por servir éste a los supuestos “en defecto de normativa sectorial específica”. Ciertamente que esa normativa sectorial específica existe, pero igualmente clara es la laguna jurídica en ella. La operación de integración no requeriría más que establecer la correspondencia entre las sanciones muy graves, graves y leves de la LBELAA con la clasificación de las infracciones muy graves, graves y leves del art. 140 LBRL. Sin embargo, hay un obstáculo jurídico que esta operación no puede salvar y es que la clasificación del art. 140 LBRL cuando se refiere al patrimonio local, lo hace respecto a bienes afectos a un servicio o uso públicos, lo que trunca la conexión con el art. 77 LBELAA, que como dijimos, se prevé únicamente para bienes patrimoniales.

En el ámbito autonómico andaluz, la Ley 4/1986, utiliza el mismo criterio de tipificación de sanciones que hemos visto para el demanio local, aunque con mayor dureza en la sanción, y sin hacer distinciones entre bienes demaniales y patrimoniales. En efecto, la Ley prevé una sanción que oscile entre “el tanto y el triple del valor del daño” (art. 114). Se prefiere el triple como límite máximo, mientras que la misma infracción si se comete sobre demanio local, tendría como límite máximo el duplo del daño provocado. Para esta diferencia de trato no encontramos justificación, máxime teniendo en cuenta que son normas provenientes de un mismo legislador autonómico.

Para terminar con las sanciones autonómicas, prestemos atención a la Disposición Adicional Séptima de la Ley 4/1986, que dice: “El Consejo de Gobierno mediante decreto procederá, cuando las circunstancias así lo aconsejen, a la modificación de las cuantías de las sanciones en materia patrimonial con objeto de adecuar el montante de las mismas a la naturaleza y gravedad de los actos que las originen. Las cuantías así modificadas no podrán ser objeto de mera revisión,

de acuerdo con los criterios establecidos en el párrafo anterior, hasta transcurrido el plazo de un año”. El precepto contiene una deslegalización que va más allá de permitir una actualización de las cuantías sancionadoras, pues una cosa es actualizar las cuantías, por ejemplo, para atender a la depreciación de la moneda por el paso del tiempo, y otra muy distinta adecuar las sanciones “a la naturaleza y gravedad de los actos que originen las infracciones”, cosa que nos tememos que no puede someterse a deslegalización sin infringir el principio constitucional de legalidad.

En el ámbito estatal la tipificación de sanciones de la LPAP no presenta mayor problema: a las infracciones muy graves les corresponde sanción de hasta 10 millones de euros, a las graves de hasta un millón de euros y a las leves de hasta cien mil euros. Todas estas sanciones pecuniarias, por su consideración de ingresos de Derecho Público, cuentan la habilitación prevista en la Disposición Adicional 11^a Ley 33/03 para ser actualizadas por una Ley de presupuestos. Aparte de que, para tal cosa, una Ley no requiera de una autorización como la transcrita, resulta llamativo que en esta Disposición la habilitación para la actualización no alcance igualmente a las infracciones, que se gradúan en función de distintos umbrales relativos a la cuantía del daño provocado (art. 192, apartados 1.a, 2.a y 3.a).

Como peculiaridad, la Ley estatal no sólo contempla sanciones pecuniarias. Estas constituyen la regla general, pero además se prevén algunas otras modalidades de sanción. Así, y con carácter general, se define una sanción complementaria consistente en la inhabilitación para ser titular de autorizaciones y concesiones por un plazo de uno a tres años (art. 193 LPAP). Esta sanción complementaria se tipifica para los casos de reincidencia⁴⁸. No precisa la Ley qué infracciones pueden, por reincidencia, dar lugar a la imposición de esta sanción complementaria, pero dada su relevancia, el principio de proporcionalidad descartaría su validez en caso de que se aplicara a reincidencias en infracciones de poca entidad. Por otro lado, es de reseñar la ausencia en la legislación andaluza autonómica y local, de este tipo de sanciones complementarias, que pudieran desempeñar un interesante papel tanto disuasorio de la reincidencia y como de protección preventiva del patrimonio público.

⁴⁸ Da por supuesto la Ley lo que hay que entender por “reincidencia”. La Ley 30/1992 lo tiene en cuenta como “criterio para la graduación de la sanción a aplicar”. Según su art. 131.3.c) se produce 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”, definición con la que debería integrarse el silencio de la Ley 33/2003 en este extremo. Con otras características la actuación podría constituir reiteración, pero no reincidencia.

Existe además en la Ley estatal una sanción específica para la infracción grave consistente en no comunicar la existencia de saldos y depósitos abandonados en entidades financieras (art. 18 Ley 33/03). Se trata de una sanción que no tiene parangón en el ámbito andaluz, lo cual no es de extrañar puesto que se refiere a una infracción diseñada en relación con un modo de adquirir *ope legis* que únicamente corresponde a la Administración estatal, y por ello, carece de sentido en las esferas autonómicas o local. Consiste la sanción en una multa de hasta 10 euros por cada día de retraso en el cumplimiento del deber de comunicar los saldos y depósitos abandonados, a contar desde el trigésimo día natural posterior a aquél en que nazca esa obligación.

En ocasiones se ha cuestionado la naturaleza sancionadora de esta multa, queriendo ver en ella una multa coercitiva^{49 50} (STSJ Cataluña de 7 de noviembre de 2001), pero esta calificación jurídica no convence porque las multas coercitivas son simplemente un medio de ejecución forzosa y carecen, por tanto, de naturaleza sancionadora. El art. 193 de la Ley 33/03, muy al contrario, establece expresamente sanciones propiamente dichas⁵¹. La que nos ocupa se diseña atendiendo al elemento temporal, pero no para establecer una periodicidad en el devengo de sanciones, sino para el cálculo de la cuantía de la sanción, de manera que se atiende al número de días de incumplimiento de la obligación que pesa sobre la entidad financiera, una vez que, a partir del día trigésimo primero puede considerarse que se produce tal incumplimiento. El montante de la sanción se halla, según prescribe el art. 193.2, multiplicando el número de días que haya durado el incumplimiento por la cantidad de 10 euros, y siempre con el límite máximo de un millón de euros

⁴⁹ Para TRAYTER este precepto contiene no una sanción, sino una multa coercitiva (TAYTER, J.M.: “Régimen sancionador (artículos 192 a 197)” en MESTRE DELGADO, J.F. (Dir): *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones públicas*. Madrid, 2004, p. 1322). ASTRAY SUÁREZ FERRÍN señala que aunque no se trata de una sanción, se repite en el tiempo como la multa coercitiva, y afirma que “comparte caracteres tanto de la multa-sanción (es consecuencia de una previa infracción y se determina en procedimiento sancionador rigiéndose por los principios de la potestad administrativa sancionadora) como de la “multa-coerción” (se reitera por lapsos de tiempo hasta el completo cumplimiento por el obligado)” [(2008): 1358].

⁵⁰ Como bibliografía específica sobre la multa coercitiva, en general, puede consultarse PIZARRO NEVADO, R.: “La multa coercitiva” en *Revista del poder judicial*, n° 62, 2001, págs. 375-418; MANTECA VALDELANDE, V.: “La multa coercitiva como instrumento de ejecución de las administraciones públicas”(1) y (2) en *Actualidad administrativa*, n° 14 y 15, 2011.

⁵¹ El art. 193 se intitula, precisamente, “sanciones” y su apartado 2 determina literalmente “La infracción contemplada en el párrafo g del apartado 2 del artículo anterior se sancionará con una multa de hasta 10 euros por cada día de retraso en el cumplimiento del deber de comunicar la existencia de los saldos y depósitos abandonados, a contar desde el trigésimo día natural posterior a aquél en que nazca esa obligación” (la cursiva es enfática); dicción que no puede interpretarse más que como la tipificación de una sanción para una infracción concreta.

(que es el previsto para las infracciones graves, como ésta). No hay, pues, en este artículo, previsión de reiteración de sanciones periódicamente establecidas, sino la previsión de una única sanción calculada en función del tiempo que se haya mantenido el incumplimiento el sujeto infractor. Además, por otro lado, la sanción así impuesta podrá ser eventualmente exigida (como las demás multas previstas en la Ley), entre otros medios de ejecución forzosa, mediante las multas coercitivas definidas en el art. 197 de la propia Ley (que establece para ellas el límite cuantitativo del 20% de la sanción impuesta y el temporal de no poderse reiterar en plazos inferiores a ocho días).

3) Principio de proporcionalidad

La proporcionalidad, como principio general del Derecho⁵² tiene un papel destacado desde la perspectiva del Derecho Administrativo sancionador. Así, se enuncia en el art. 131 Ley 30/1992 donde se establece que “en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada”, relacionando a continuación los criterios que habrán de considerarse especialmente para graduar la sanción a la hora de aplicarla: intencionalidad o reiteración, naturaleza de los perjuicios y reincidencia.

Para el ámbito local andaluz, la LBELA proporciona los elementos de graduación para la sanción en sus arts. 76 y 77. En conjunto la Ley ofrece 5 criterios, siendo tres de ellos de aplicación tanto para sanciones relativas a los bienes de dominio público como las que recaen sobre bienes patrimoniales, y los otros dos, uno específico para bienes demaniales y el otro para bienes patrimoniales. El Decreto 18/2006, por el que se aprueba el reglamento de la LBELA, no se hace eco de esta distinción (y su art. 168, que desarrolla el art. 77 de la Ley remite sin más al 167.2, paralelo del art. 76 de la Ley), pero como en la Ley sí recoge la distinción, necesario será hacer la diferencia. Los tres criterios generales de graduación de la sanción guardan cierto paralelismo con los explicitados por el art. 131.3 Ley 30/1992, y son los siguientes:

- La cuantía del daño.
- El beneficio obtenido por el infractor. Con mejor técnica, en el caso de bienes patrimoniales, la Ley 30/1992 habla de “utilidad” que reporte la comisión de la infracción.

⁵² LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I.: *El principio general de proporcionalidad en el Derecho Administrativo*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1988; ANDRÉS PÉREZ, M. R.: *El Principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador*, Bosch, Barcelona, 2008.

– La reincidencia. El reglamento andaluz puntualiza, y adecuando el texto de la LBELA a la Ley 30/1992, especifica que se trata de la reincidencia por la comisión en el plazo de un año de una o más infracciones de la misma naturaleza, cuando hayan sido declaradas por resoluciones firmes.

En el caso de infracciones sobre bienes patrimoniales, el criterio de graduación específico en la LBELA es el de la “buena o mala fe del infractor”; criterio que el reglamento reformula aludiendo a “la existencia o no de intencionalidad”. En relación con este criterio es conveniente recordar que en Derecho Administrativo sancionador, la intencionalidad no sólo puede tenerse en cuenta para verificar la concurrencia de todos los elementos del tipo de la infracción (elemento subjetivo) sino también como criterio de graduación, como bien indica el art 131 de la Ley 30/1992. Y estando así proclamado desde la Ley 30/1992, pese a que la LBELA lo silencia para los bienes demaniales ¿no ha de mantenerse su aplicación directa a la graduación de la sanción de una infracción contra bienes de dominio público?

En el caso de infracciones sobre bienes demaniales, la LBELA acude a un criterio específico de graduación que, por lo inusual, es bastante original⁵³. Se trata, ni más ni menos, que de tener en cuenta “las circunstancias personales y económicas del infractor”. Hay que reconocer que con esta expresión se otorga un margen de apreciación excesivamente amplio, en nuestra opinión, a la Administración sancionadora, que pudiera dar lugares a flagrantes discriminaciones de difícil fiscalización. El reglamento intenta corregir este resultado agregando el requisito de que las circunstancias que puedan emplearse para graduar la sanción previamente “sean objetivamente establecidas en las Ordenanzas”. La exigencia reglamentaria debe ser bienvenida, a nuestro modo de ver, por lo que supone en cuanto que elemento corrector de la excesiva discrecionalidad que se acaba de criticar. Aún así no puede pasarse por alto la contradicción en la que incurre el reglamento con el añadido que comentamos, puesto que exige la previa aprobación de Ordenanza local para aplicar este criterio de graduación sobre una sanción prevista por la comisión de infracciones sobre dominio público, infracción que, como vimos al analizar el principio de tipicidad, puede perseguirse sin necesidad de desarrollo en Ordenanza, sino directamente apelando a la Ley.

Pasando a ocuparnos del patrimonio autonómico andaluz, apuntemos que en la Ley 4/1986 no se encuentra referencia alguna a los criterios que habrá de utilizar la Administración autonómica para graduar el ejercicio de su potestad san-

⁵³ Aunque en la Ley extremeña 2/2008, de Patrimonio, se introduce también este criterio.

cionadora. Su reglamento no mejora esta situación jurídica, ante la que habría que defender la aplicación directa de los expresamente mencionados en el art. 131 Ley 30/1992, que, por otro lado, vienen a coincidir (total o parcialmente) con los recogidos en la LBELA y en la LPAP. Urge, con todo, una revisión de la Ley andaluza para adecuarla a los mandatos constitucionales explicitados por la Ley 30/92.

En cuanto al ámbito estatal, los criterios de graduación de la LPAP coinciden parcialmente con los ya expuestos del régimen local y en la Ley 30/1992. En concreto, su art. 193 incorpora los siguientes para concretar la cuantía de la multa:

- el importe de los daños causados.
- el valor de los bienes o derechos afectados.
- la reiteración por parte del responsable.
- el grado de culpabilidad del responsable.

De estos cuatro criterios, destaca por su originalidad el relativo al valor de los bienes o derechos afectados, aunque no se entiende qué relación sustantiva puede tener el valor de los bienes afectados con la cuantía de la sanción que no quede comprendido ya en el criterio que le precede, relativo al importe de los daños causados. Hay que señalar, por otro lado, que el criterio quizás no sea lo claro que debiera, pues habría sido deseable que indicara el tipo de valor a que se refiere, que no necesariamente ha de ser el puramente económico.

Después de repasar las tres regulaciones, cabría hacer una crítica global y cuestionar si los criterios que se acaban de exponer se adecuan plenamente a los resaltados por la Ley 30/1992 como criterios que deben ser *especialmente considerados* para la cristalización del principio de proporcionalidad. Tanto la intencionalidad como la reincidencia sí son tenidos en cuenta por las leyes que comentamos; sin embargo, no puede decirse lo mismo, nos parece, del criterio de “la naturaleza de los perjuicios causados”. Estimamos que este criterio no se refiere tanto, o al menos únicamente, a la cuantía de los perjuicios económicamente valorados (como hacen las leyes analizadas) como a los perjuicios que se provocan en relación con el bien jurídico protegido por la regulación sancionadora, que en nuestro caso puede identificarse con los perjuicios o perturbación del fin de uso general o servicio público al que se ha destinado el bien demanial en cuestión. Por esta razón, valoramos positivamente los criterios recogidos en el art. 140.2 LBRL (previstos en defecto de legislación sectorial aplicable), que atienden a “(l)a 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”; “(l)a intensidad de la perturbación ocasionada en el normal funcionamiento de un servicio público”. En nuestra opinión, la legislación pa-

trimonial estatal y autonómica merecerían una revisión desde esta perspectiva para incorporar este importante criterio de proporcionalidad.

En otro orden de cosas, fijémonos en que para el ámbito estatal, la LPAP, añade la previsión de circunstancias atenuantes orientadas a fomentar o facilitar el restablecimiento del orden jurídico y material perturbado. Así, el art. 193.1 *in fine* LPAP establece concretamente: “se considerará circunstancia atenuante, que permitirá reducir la cuantía de la multa hasta la mitad, la corrección por el infractor de la situación creada por la comisión de la infracción en el plazo que se señale en el correspondiente requerimiento”.

A nuestro modo de ver, y teniendo en cuenta la finalidad perseguida, resulta plenamente acertada la incorporación de atenuantes en la regulación sancionadora, por lo que nos atrevemos a aconsejar al legislador andaluz que procediera a modificar en tal sentido las leyes autonómicas con las que se establece el régimen sancionador en el ámbito patrimonial autonómico y local de esta Comunidad Autónoma.

Para terminar el comentario desde la perspectiva del principio de proporcionalidad, conviene traer a colación que de los tres ámbitos estudiados, el ámbito local andaluz es el único que atiende directamente al mandato de anulación del beneficio derivado de la comisión de la infracción, contenido en el art. 131.2 Ley 30/1992, según el cual “(e)l 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”. El Decreto 18/2006 desarrolla este precepto en su art. 167.3, bajo el título “criterios generales del régimen sancionador”, por lo que se diría que la regla puede ser aplicada tanto para completar los supuestos del art. 76 de la LBELAA (bienes demaniales) como del art. 77 (bienes patrimoniales). En concreto establece que “[c]uando la cuantía de la multa resulte inferior al beneficio obtenido por el infractor, la sanción será aumentada hasta el importe en que se haya beneficiado, con el límite máximo previsto en el artículo 166 de este Reglamento” (límite que no es otro que el establecido en art. 76 de la Ley).

El que una previsión de esta índole se haga directamente el reglamento, Decreto 18/2006, mientras que la LBELA lo silencia, en nuestra opinión, proyecta sobre el reglamento una sombra de invalidez por vulneración del principio de reserva de ley de la tipificación de la sanción, que no queda amparado por el mandato del art. 131.2 de la Ley 30/1992, arriba transcrito. No obstante, opinamos que el Decreto 18/2006 salva su legalidad en este punto al explicitar que el aumento de la sanción tiene como límite máximo el duplo del daño ocasionado, o sea, el mismo límite que la sanción máxima permitida por la Ley. Ciertamente,

respetando este límite no hay reproche de ilegalidad que hacer al reglamento, pero es obvio que se aviene mal con el sentido del art. 131 Ley 30/1992, ya que para los supuestos más graves en los que el beneficio que la comisión de la infracción supere el duplo del daño, la norma no consigue el efecto disuasorio que persigue, sino que, por el contrario, en esos casos, puede seguir conviniendo cometer la infracción.

La falta de previsión en la regulación patrimonial sancionadora estatal o autonómica andaluza de este criterio de modulación cuantitativa de la sanción orientado a la anulación del beneficio derivado de la comisión de la infracción, impide aplicarlo a la hora de establecer sanciones relativas a los patrimonios estatal y autonómico andaluz. En efecto, para llegar a esta conclusión basta comprobar que la Ley 30/1992 contiene un mandato dirigido al legislador sectorial, cuyo pronunciamiento no puede sustituirse por la decisión de la Administración a la hora de aplicar la sanción correspondiente. Una vez más, en consecuencia, sugerimos al legislador competente la modificación de la legislación actualmente vigente para perfeccionarla con la incorporación de la modulación indicada.

4. Principio de prescripción de infracciones y sanciones

La prescripción es una de las causas de extinción de la responsabilidad administrativa, que se sustenta, entre otros, en el principio de seguridad jurídica y en el de proporcionalidad. Puede operar tanto en la fase de declaración de responsabilidad -prescripción de la infracción- como en la fase de ejecución de la responsabilidad declarada -prescripción de la sanción-. La regulación de esta figura en la Ley 30/92 es, como se sabe, de carácter general y subsidiaria, lo que permite que la legislación sectorial contemple normas distintas sobre prescripción. Repasemos, pues, los problemas jurídicos que este principio plantea en la legislación de bienes públicos en cuanto a la determinación del plazo de prescripción y del momento en que tal plazo comienza a computarse (*dies a quo*).

4.a) *La determinación del plazo de prescripción*

Empecemos por la concreción del plazo de prescripción que, por mala técnica legislativa en el derecho sancionador patrimonial, presenta algunos escocoyos que sortear. Para el ámbito local andaluz, hay que hacer notar que el principio de prescripción no se regula por la LBELA, lo que obliga a acudir a la previsión supletoria del art. 132 Ley 30/1992, del siguiente tenor:

“Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción, **las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves**

a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.”

En el ámbito local andaluz, en donde hemos visto que la Ley habilita para sancionar directamente las infracciones cometidas sobre dominio público (sin necesidad de Ordenanza propia), se plantea el problema de que como la LBELA no gradúa ni las infracciones ni las sanciones, el art. 132 Ley 30/92 no tiene fácil articulación, salvo que una Ordenanza local aporte esa clasificación (cosa que ya se ha dicho que puede ser de validez discutible). En defecto de Ordenanza local que realice la graduación, proponemos que, para eludir cualquier problema de invalidez de la sanción, se aplique la garantía de la prescripción en el sentido más favorable para el infractor. Ello supone generalizar los plazos determinados para los supuestos leves, de forma que todas las infracciones prescribirían en plazo de seis meses y las sanciones al año. A nadie se le oculta que esa solución implica un importante límite al ejercicio de la potestad sancionadora sobre bienes demaniales, que, por los defectos de técnica legislativa de la propia LBELA, queda condicionada en la forma expuesta a menos que una Ordenanza venga a paliar estas deficiencias, ya sea graduando infracciones y sanciones (lo que permitiría conectar con el contenido supletorio del art. 132 Ley 30/1992 y aplicar distintos plazos de prescripción), ya sea para, además, indicar otros plazos específicos de prescripción, aspecto que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo no está reservado a Ley⁵⁴.

Pasando al ámbito autonómico andaluz, encontramos este mismo silencio sobre los plazos de prescripción en la Ley 4/1986, pero el art. 246 de su reglamento determina que “Las infracciones administrativas prescribirán a los seis meses del hecho productor del daño (...)”, y nada añade respecto de la prescripción de las sanciones. La previsión reglamentaria de un plazo general de prescripción de infracciones⁵⁵ obstaculiza la aplicación subsidiaria de los plazos que, en función de

⁵⁴ STC 29/1989 y STS de 24 de julio de 2000 (Ponente: Trujillo Mamely). La doctrina ha planteado la cuestión de los límites cuantitativos de la fijación reglamentaria del plazo de prescripción de infracciones en ausencia de Ley especial, para concluir la ilegalidad de determinación por reglamento (sin amparo de Ley previa) de plazos de prescripción que rebasen los supletorios de la Ley 30/1992. Así, MESTRE DELGADO, J.F.: “La configuración constitucional de la potestad sancionadora de la Administración pública” en *Estudios sobre la constitución española. Homenaje al Prof. Eduardo García de Enterría*, vol. III, Citi-vas, Madrid, 1991, p. 2515; BELTRAN AGUIRRE, J.L.: “La prescripción de las infracciones administrativas: unificación de la doctrina jurisprudencial” en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 73, 1990, p. 112 y ss (según cita GALLARDO CASTILLO, ob. cit., p.235).

⁵⁵ Remitiéndonos a la nota anterior, tampoco a esta previsión reglamentaria puede hacerse reproche alguno de validez desde la óptica del principio de legalidad.

la gravedad de la infracción, contempla la Ley 30/1992, y dado que el reglamento establece un único plazo de prescripción de infracciones (que coincide con el de las infracciones leves de la Ley 30/1992), finalmente en este caso la solución que podemos ofrecer es materialmente idéntica a la propuesta para el ámbito local: la aplicación de un plazo de seis meses de prescripción para las infracciones, cualquiera que pueda ser su grado.

Y en cuanto a la prescripción de las sanciones autonómicas andaluzas, como ni la Ley ni su reglamento se pronuncian al respecto, lejos de concluir con la exclusión de la garantía de la prescripción, la solución jurídica a la omisión normativa que podemos propugnar es igual que la sugerida para el ámbito local: aplicación generalizada del plazo mínimo de prescripción de la sanción previsto como subsidiario por la Ley 30/1992, esto es, un año.

Este panorama contrasta vivamente con el de la legislación patrimonial del Estado. En la Ley 33/03 se regulan todos los elementos que hacen posible la aplicación plena de la garantía de la prescripción, sin problema alguno. En la Ley se establecen unos plazos de prescripción de 3 años para las infracciones y sanciones muy graves, dos años para las infracciones y sanciones graves, seis meses para infracciones leves y un año para las sanciones leves. Resulta inmediato que estos plazos coinciden con los subsidiarios de la Ley 30/1992. Igual hubiera dado, por tanto, que el legislador no se hubiera pronunciado y hubiera permitido la aplicación subsidiaria de la Ley 30/1992, aunque, evidentemente, esta conclusión solo puede mantenerse si la Ley 30/1992 no sufre modificación en este punto.

4.b) *La fijación del dies a quo del plazo de prescripción.*

En otro orden de consideraciones, el segundo aspecto importante que tratar en relación con la garantía de la prescripción es el de la determinación del *dies a quo* del plazo de prescripción. La Ley 30/1992 regula este tema estableciendo que **el plazo de prescripción de las infracciones** comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido y el de prescripción de las sanciones, el día en que devienen firmes (art. 132).

Sin embargo, la determinación de uno y otro momento no es cuestión siempre sencilla. La identificación del momento de comisión de la infracción corresponde al legislador, y no a la Administración sancionadora, ni a la jurisdicción contencioso-administrativa al controlar la legalidad de sus decisiones. Es el legislador el que, según tipifique las acciones u omisiones, construye el ilícito como infracción instantánea, permanente o de estado, con la consiguiente diferenciación de cuándo se tiene por cometida la infracción, y cuándo comienza la prescripción de la misma. El problema aparece cuando, como ocurre en el Derecho patrimonial que analizamos, el

legislador se limita a definir la infracción sin hacer calificación jurídica de su naturaleza o sin especificar el *dies a quo* de la prescripción correspondiente, aspecto en el que la parca regulación la Ley 30/1992 no puede arrojar luz, ni siquiera con carácter subsidiario. En estos casos, el operador jurídico se ve obligado a analizar la norma tipificadora y examinar en ella la acción definida como infracción, para poder determinar la clase de infracción de que se trata (instantánea, de estado, permanente) y, con ello, el momento de su comisión que es en el que comenzará prescripción de la infracción. Como de todas esas clases podemos encontrar referencias en el derecho sancionador patrimonial, necesario será adentrarnos en esta diferenciación.

En el caso de las **infracciones instantáneas o de estado**, el momento en que se consuma la infracción (y por tanto, comienza la prescripción de la misma) es aquel en que se produce la situación antijurídica; mientras que en las **infracciones permanentes**, la infracción se consuma (y empieza a transcurrir el periodo de prescripción) cuando da término a la situación antijurídica provocada con la conducta infractora. Veámoslo con mayor detenimiento. Las infracciones **instantáneas** se caracterizan “porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consuma en el momento en que se produce el resultado, *sin que ése determine la creación de una situación antijurídica duradera*. Por tanto, en este caso, el plazo de prescripción comienza a correr en el momento en que se realiza la acción típica que produce aquel resultado con el que se consuma el delito”⁵⁶. Entre la legislación patrimonial analizada en este trabajo, puede considerarse que se tipifican como infracciones instantáneas, por ejemplo, causar o producir daños en bienes demaniales (art. 192, apartados 1.a, 2.a y 3.a LPAP; o art. 76 LBELA).

A diferencia de lo anterior, cuando en la tipificación de la infracción, el legislador no sólo incluye la creación de una situación jurídica sino también su mantenimiento en el tiempo, la infracción puede diseñarse como infracción permanente o como infracción de estado. Lo característico en las **infracciones permanentes** es que “determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad de su autor. Así, a lo largo de aquel tiempo, el ilícito *se sigue consumando*, la infracción se continúa cometiendo, se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica. En consecuencia, en este caso, el plazo de prescripción sólo podrá comenzar a computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consuma la infracción”⁵⁷. En el derecho sancionador patrimonial podríamos

⁵⁶ DE PALMA DEL TESO (2001): 556-557. En el mismo sentido véase GALLARDO CASTILLO (2008): 237.

⁵⁷ DE PALMA DEL TESO (2001): 557.

considerar que obedece a esta pauta, por ejemplo, la infracción definida como “la usurpación de bienes de dominio público” (art. 192 apartado 1. b LPAP), o la referida a “ocupar bienes de dominio público sin el título habilitante” (art. 192 apartado 2.d LPAP; o art. 76 LBELA).

Las **infracciones de estado** se cometen o consumen en un momento determinado pero tienen impacto duradero, como ocurre en la infracción estatal definida como “La realización de obras, trabajos u otras actuaciones no autorizadas en bienes de dominio público, cuando produzcan alteraciones irreversibles en ellos.” (art. 192.2.b Ley 33/03). En estos casos hay que matizar y seccionar la prescripción del acto infractor (realización de obras no autorizadas), de la prescripción de las consecuencias accesorias o los efectos ilícitos del mismo (que comienza cuando cesen tales efectos), funcionando separadamente sendas prescripciones⁵⁸.

Por otro lado, hay que tener en cuenta la posibilidad de que la comisión de infracciones tenga lugar bajo la modalidad de **infracción continuada**, definida en art. 4.6 el Real Decreto 1398/1993⁵⁹ como “la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejante preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión”. El inicio de del plazo de prescripción de las infracciones continuadas tiene también especialidad, puesto que la acción trasgresora persiste mientras formalmente no se ponga término a ella, ya que, como indica la definición, se produce una unidad natural de acción en la que se integran acciones repetidas en el tiempo realizadas con sentido unitario que infringen todas ellas el mismo o parecido precepto y en las que se actúa con un plan preconcebido⁶⁰. Por esa razón, la calificación de una infracción como continuada comporta que la prescripción del conjunto de las acciones comience desde la última infracción realizada⁶¹.

Finalmente, hemos de aludir a las **infracciones clandestinas u ocultas**⁶², en las que la actividad infractora es desconocida por falta de signos externos, con-

⁵⁸ NIETO considera que la construcción doctrinal de las infracciones de estado es artificiosa y nada útil, pues solo favorece a los autores de la falta sin justificación porque “es difícil de creer que la ley haya pretendido (ejemplo) sancionar una acción instantánea y dejar impune la situación jurídica consecuente”. También considera disfuncional desdoblar una única acción en dos, una la de creación y otra la de mantenimiento de la situación creada (2005: 545).

⁵⁹ Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

⁶⁰ DE PALMA DEL TESO (2001: 562) y GALLARDO CASTILLO (2008:244).

⁶¹ Otra consecuencia jurídica de las infracciones continuadas se da en el plano de la sanción que le corresponde, ya que se acumulan las infracciones a efectos de determinar la gravedad del ilícito.

⁶² TRAYTER JIMÉNEZ, J.M. y AGUADO I CUDOLÁ, V.: *Derecho Administrativo Sancionador: Materiales*, Cedecs, 1995, Barcelona, p. 113.

siderándose una categoría delicada al prestarse a retrasar artificiosamente *el dies a quo* de la prescripción por parte de la Administración, con solo alegar la dificultad para conocer los efectos de la actuación infractora. A diferencia de las infracciones instantáneas, permanentes o de estado, esta clase de infracción no depende de cómo haya sido definida la infracción por el legislador, sino de la conducta de ocultación del infractor. CABALLERO SÁNCHEZ⁶³ propone, por ello, que esta categoría debe aplicarse no en los supuestos en los que la Administración tarda en percatarse de una conducta ilícita, sino en los que “el infractor realiza una actuación positiva y consciente de ocultación para evitar el conocimiento por la Administración y el castigo”. En estos casos, lo suyo sería postergar el inicio del plazo de prescripción al momento en que la Administración pudo tener conocimiento de la conducta infractora. Sin embargo, dado el tenor claro de la Ley 30/1992, afirmando que el *dies a quo* de la prescripción es el día de la comisión de la infracción, y la falta de pronunciamiento expreso del legislador en las normas que comentamos, no soy partidaria de tener en cuenta esta clasificación (ni su pretendida consecuencia jurídica) en el ámbito del derecho sancionador patrimonial, ni andaluz ni estatal.

En lo referente al ***dies a quo* del plazo de prescripción de las sanciones**, recordemos que el artículo 132.3 de la Ley 30/1992 se limita a decir que el plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse “*desde el día siguiente a aquel en que se adquiriera firmeza la resolución por la que se impone la sanción*”. Muchas han sido las cuestiones suscitadas por la interpretación de este artículo, pero, para ceñirnos al ámbito de los problemas que plantean las normas de derecho patrimonial sancionador que constituyen el objeto de este trabajo, nuestro comentario al respecto habrá de partir del dato de que los órganos administrativos competentes para imponer sanciones patrimoniales agotan vía administrativa con sus actos^{64 65}. En términos del art. 132 de la Ley 30/1992, el que las sanciones patri-

⁶³ CABALLERO SÁNCHEZ, R: “Prescripción de infracciones y sanciones” en LOZANO CUITANDA, B.: *Diccionario de sanciones administrativas*, 2010, 1ª edición, p. 649-650.

⁶⁴ En la esfera estatal, la competencia para sancionar corresponde, dependiendo de la cuantía y del tipo de infracción, al Consejo de Ministros, al Ministro de Hacienda, al Ministro titular del departamento a los que estén afectados los bienes, o a los presidentes o directores de los organismos públicos que sean sus titulares o los tengan adscritos (art. 197 Ley 33/03). En el ámbito autonómico andaluz la competencia para imponer sanciones la ostenta la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas (art.114 Ley4/1986, en conexión con el Decreto 113/2010, de 13 de abril, de estructura orgánica de la misma), siendo el Consejero el órgano competente, de acuerdo con el art. 26.2.1) de la Ley 9/2007 de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, que establece que “2. Además de sus atribuciones como miembros del Consejo de Gobierno y las que les asignan esta y otras leyes, a las personas titulares de las Consejerías les corresponde: (...) l) Ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias, en los casos en que les corresponda”. Y finalmente, en el ámbito local de Andalucía, el ejercicio de la potes-

moniales que estamos estudiando agoten la vía administrativa significa tanto como decir que son firmes, pues, según interpreta la jurisprudencia, la Ley se refiere en este precepto a la firmeza en vía administrativa, esto es, la que corresponde a los actos sancionadores dictados por órganos que directamente agotan la vía administrativa (así como, aunque no sea el caso en el ámbito patrimonial de este artículo, a actos dictados en resolución del recurso de alzada interpuesto contra sanciones que no agotan originalmente la vía administrativa, o también a sanciones que no agotan la vía administrativa, pero contra las que no se puso recurso de alzada en plazo). Por tanto, el *dies a quo* de la prescripción de tales sanciones coincide con el de su eficacia, al ser ése el momento en que devienen ejecutivos.

Esta conclusión viene avalada por un pronunciamiento reciente del Tribunal Supremo, recogido en Sentencia de 20 de diciembre de 2012⁶⁶, dictada en casación, en donde el Alto Tribunal hubo de dilucidar los efectos que se desprendían de la interposición de un recurso contencioso-administrativo contra la validez de

tad sancionadora se hace residir en la Presidencia de la Entidad Local (art. 169 D 18/2006) No obstante, para los municipios de gran población, corresponde a la Junta de Gobierno Local “(e)jercer la potestad sancionadora salvo que por ley esté atribuida a otro órgano.” (art. 127.1.1 Ley 7/1985, de 2 de abril). Los actos de este órgano agotan la vía administrativa, igual que los del Alcalde, por lo que nada altera su eventual competencia sobre lo que se comenta en el texto principal respecto a la prescripción de la sanción. Como se indica en el texto principal, todos los órganos administrativos referidos en esta nota agotan la vía administrativa con sus resoluciones, en virtud, respectivamente, del 109 de la Ley 30/1992, de 30 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, del art. 112 Ley 9/2007 de 22 de octubre de la Administración de la Junta de Andalucía, y del art. 52 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

⁶⁵ Eludimos, pues, entrar en los problemas jurídicos derivados de la interpretación del art. 132 de Ley 30/1992 en los casos de sanciones que no agotan la vía administrativa, y se interpone un recurso de alzada, remitiéndonos a la síntesis que ofrece la reciente Sentencia de la Sección 5^a del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2013 (Ponente Oro-Pulido López), así como su interesante Voto Particular. Esta Sentencia recoge y reitera la doctrina legal fijada en la Sentencia de 22 de septiembre de 2008 (recurso de casación en interés de la ley n^o 69/2005), en el sentido de que “interpuesto recurso de alzada contra una resolución sancionadora, el transcurso del plazo de tres meses para la resolución del mismo no supone que la sanción gane firmeza ni que se convierta en ejecutiva, de modo que no puede iniciarse el cómputo del plazo de prescripción de la sanción.”; y además niega que el tiempo que dure la tramitación del procedimiento para la resolución del recurso de alzada pueda computarse a efectos de prescripción, sobre la base de la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 (recurso de casación en interés de la ley n^o 97/2002) que establece como doctrina legal que: “El límite para el ejercicio de la potestad sancionadora, y para la prescripción de las infracciones, concluye con la resolución sancionadora y su consiguiente notificación, sin poder extender la misma a la vía de recurso”.

⁶⁶ Dictada por la Sala 3^a de este Tribunal al resolver el recurso n^o 3495/2009, siendo ponente Campos Sánchez-Bordona.

una sanción, en el sentido de si ello postergaba el inicio del cómputo del plazo de prescripción de la sanción cuestionada al momento en que la Sentencia que resolviera el contencioso ganara firmeza o, por el contrario, si ello mantenía inalterado el *dies a quo* del plazo de prescripción de la sanción en el momento en que se hubiera producido la firmeza en vía administrativa de la sanción. Es claro que la primera opción evita que el plazo de prescripción de la sanción se desarrolle simultáneamente al devenir del proceso contencioso-administrativo que juzgue la validez de la sanción; mientras que la segunda interpretación permite que el tiempo que dure el proceso contencioso hasta conseguir una Sentencia firme sea computado como tiempo de prescripción de la sanción⁶⁷, sobre cuya validez versa el proceso.

El Tribunal se decanta a favor de la segunda opción, admitiendo como regla general el transcurso del plazo de prescripción de la sanción a lo largo de la duración del proceso contencioso-administrativo, con la excepción de los supuestos en que la eficacia de la sanción se hubiera suspendido de forma efectiva como medida cautelar obtenida del órgano jurisdiccional. La clave, por tanto, radica en “la decisión cautelar adoptada por el juez. Si ésta resulta contraria a la suspensión de la resolución sancionadora, dicha resolución, que nunca perdió su cualidad de “firme en vía administrativa” (sin la que no podría ser impugnada), despliega de nuevo su carácter ejecutivo. El inicial obstáculo a su ejecutividad, derivado de la interposición del recurso judicial con solicitud de medida cautelar, resulta en tales casos desbloqueado o desactivado por virtud de la decisión del órgano jurisdiccional llamado precisamente a resolver sobre la suspensión del acto impugnado, que la deniega. Y desde ese mismo momento la Administración tiene expedita su acción para proceder a la ejecución del acto (en lo que aquí importa, al cobro de la multa impuesta), con la consecuencia de que su demora más allá del plazo fijado en la ley para hacerlo (esto es, para que prescriba la sanción) acarrea el efecto extintivo de la acción de cobro.”⁶⁸

⁶⁷ Es la opinión de GALLARDO CASTILLO, quien afirma que “el recurso contencioso-administrativo- tanto su interposición como la duración de su resolución mediante sentencia definitiva. No afecta a la prescripción de la resolución sancionadora”, que “cuando ponga fin a la vía administrativa, podrán ejecutarse inmediatamente, salvo, claro está, que se acuerde su suspensión” (2008): 254.

⁶⁸ FJ 7 de la citada sentencia. Como argumento adicional, la Sentencia incorpora el siguiente “La conclusión anterior resulta, por lo demás, coherente con el principio que inspira el régimen general de la prescripción extintiva: el tiempo para la prescripción de las acciones, cuando no haya disposición especial que otra cosa determine, se contará “desde el día en que pudieron ejercitarse” (artículo 1969 del Código Civil)”

V. UNA REFLEXIÓN FINAL

A lo largo del análisis comparativo que antecede se han puesto de relieve un número importante de aspectos que mejorar en los textos normativo estudiados, pero a modo de colofón del trabajo cabe hacer alguna reflexión sobre la realidad jurídica que arroja el estudio que antecede. La primera de ellas es la confirmación de que el Derecho Administrativo Sancionador correspondiente a la regulación patrimonial general responde a una de las características destacadas por la doctrina como nota del actual Derecho Administrativo Sancionador, que denomina NIETO “fraccionamiento”, en los niveles estatal, autonómico y local (y en este último nivel, cabría diferenciar a su vez dos estratos: el ámbito local con legislación patrimonial propia y el ámbito local que se rige subsidiariamente por el título XI LBRL). Resaltar esto resulta una obviedad en el panorama del Estado descentralizado que es España, que hace suya la pluralidad de regímenes territoriales cuyas diferencias en materia sancionadora, ha admitido la jurisprudencia constitucional con el límite de la irrazonabilidad y desproporcionalidad al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio. Pero la valoración de si las divergencias localizadas en este estudio sobrepasan o no lo necesario y lo racional, está por hacer.

¿Es una divergencia constitucionalmente admisible que los bienes patrimoniales de unas Administraciones públicas sean elemento de tipos de infracción y en otras no? ¿La necesidad y razonabilidad del sistema patrimonial no supone límite alguno a la decisión legislativa de someter los bienes privados o patrimoniales a un régimen sancionador? ¿Qué puede exigir que si se provocan daños en un bien (demanal o patrimonial) de la Junta de Andalucía, la sanción oscile entre el tanto y el triplo del valor del daño, mientras que si la misma infracción afecta a un bien de un Municipio andaluz, la horquilla de la sanción vaya del tanto y el duplo del perjuicio ocasionado si el bien es demanal, pero si es patrimonial para una infracción leve, la sanción oscile entre 10.000 y 500.000 pesetas (60,10 a 3.005,06 euros); para las graves entre 500.001 y 2.500.000 pesetas (3.005,07 a 15.025,30 euros), y para las muy graves entre 2.500.001 y 5.000.000 de pesetas (15.025,31 a 30.050,61 euros); todo ello en contraste con la tipificación de la sanción de la misma infracción dispuesta para el caso en que el bien (demanal) pertenezca a un Ayuntamiento donde sea aplicable el título X LBRL, caso en que el tope de la infracción leve es 750 euros, para la grave 1.500 y para las muy graves 3000 euros? ¿Son constitucionalmente admisibles estas diferencias de trato sancionador?

Entendemos que la concreción de lo que sean “divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio”, necesita un parámetro de referencia, parámetro que

hoy por hoy, en nuestra opinión, no existe, quizás por un malentendido reparto de títulos competenciales. El que el legislador estatal haya tenido que distinguir en la LPAP entre preceptos básicos, preceptos de aplicación general, y preceptos únicamente aplicables al Patrimonio del Estado, en conjunción con el carácter adjetivo de la potestad sancionadora estatal respecto de su patrimonio, no debería haber llevado a la LPAP a no dotar de carácter básico el pronunciamiento sobre si los bienes demaniales deben monopolizar el protagonismo de los tipos de infracciones, o por el contrario también lo pueden hacer los bienes patrimoniales. A nuestro modo de entender, esa legislación básica debería igualmente haber contemplado, de forma sopesada, algunos tipos de infracciones y sanciones, constituyéndose en parámetro de lo racional y proporcionado; haber abordado también otras cuestiones, entre las que cabe destacar los criterios básicos de graduación a la hora de sancionar, o las medidas de anulación del beneficio derivado de la comisión de infracciones (puesto que el art. 131.2 de la Ley 30/1992 impone tal contenido), o incluso la regulación de los plazos de prescripción. Estos pronunciamientos básicos permitirían compatibilizar las necesarias divergencias de trato jurídico que pudieran hacerse desde los sistemas normativos autonómicos, al tiempo que permitirían valorar su racionalidad y proporcionalidad.

El posible argumento de que el derecho administrativo sancionador no necesita de una tipología de carácter básico, dado su carácter instrumental o adjetivo, contrasta vivamente, en nuestra opinión, con la realidad jurídica de otros sectores donde esa regulación sancionadora básica sí existe⁶⁹ y también con el contenido de los artículos 139 y 140 LBRL, añadidos por la reforma realizada por la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local. Siendo el objetivo de la reforma el facilitar a las Entidades Locales el ejercicio de la potestad sancionadora en su vertiente normativa, no puede dejar de subrayarse que una de las materias que recibe atención en estos artículos sea, precisamente, el patrimonio público demanial (con infracciones por impedir su uso, y por deteriorarlo de forma grave y relevante). El carácter subsidiario de estos nuevos preceptos de la LBRL desmerece la necesidad de una uniformidad en la regulación (lo que desde estas páginas se cuestiona), pero, por un lado, no deja de poner de relieve la necesidad misma de la propia existencia de tal regulación, puesto que si las Comunidades Autónomas no la ofrecen, se ha previsto la regulación subsidiaria de la LBRL para que en todo caso, pueda existir Ordenanza tipificadora

⁶⁹ Sin ir más lejos, en el Título VII de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del Empleado Público, se regula en ejercicio del título competencial del art. 149.1.apartados 7 y 18 CE (Disposición Final 1ª) el régimen de responsabilidad disciplinaria del personal que entra en el ámbito de aplicación de la Ley (art. 2 y ss), tipificando las infracciones muy graves y estableciendo criterios para la concreción de las faltas graves; tipificando las sanciones y fijando los plazos de prescripción de infracciones y sanciones.

de infracciones y sanciones en el ámbito de nuestro interés; y por otro lado, supone la plasmación de un parámetro de lo que pueda entenderse por proporcionado y racional, aunque sea únicamente en el ámbito local (limitación que también podría cuestionarse en su justificación).

VI. BIBLIOGRAFÍA*

ABAJO QUINTANA, J.J.: “De la obligación de proteger y defender el patrimonio. Artículos 28 y 29” en ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO/DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO: *Comentarios a la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Ministerio de Justicia/Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2008.

AHUMADA RAMOS, F.J.: *Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*, 2004, Aranzadi, 2^o edición.

ALARCÓN SOTOMAYOR, L.: *El procedimiento sancionador y los derechos fundamentales*, 2007, Civitas, Madrid.

ALEGRE ÁVILA, J.M.: “La responsabilidad extracontractual de la Administración Pública y la Jurisdicción Contencioso-administrativa”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2005.

ANDRÉS PÉREZ, M^a. R.: *El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador*, 2008, Bosch, Barcelona.

ARAGÓN SÁNCHEZ, J.D.: “Responsabilidades y sanciones respecto a los bienes locales” en FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, F.: *Régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales en Andalucía*. CEMCI. Granada, 2007.

ARIAS MARTÍNEZ, M.A.: “Breve apunte sobre la potestad sancionadora de las entidades locales tras la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local por la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local” en *Revista Xurídica Galega* n^o 45, 2004.

ASTRAY SUÁREZ FERRÍN, M.: “Título IX. Régimen sancionador” en *Comentarios a la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Thomson-Aranzadi & Ministerio de Justicia, 2008.

BERMEJO VERA, J.: *Derecho Administrativo. Parte Especial*. Thomson Civitas, 2005.

BOIX REIG, F.J.: “La jurisprudencia constitucional sobre el principio *non bis in idem*” en *Homenaje al profesor Dr. Gonzalo Rodríguez Mourullo*, 2005.

* En la preparación de este trabajo ha colaborado Dña. rocío M. Navarro González, con una actividad complementaria a su formación como doctoranda, consistente en el manejo de bases de datos para el rastreo de jurisprudencia necesario para la redacción de la nota a pie n^o 4, así como para la localización y gestión de referencias bibliográficas.

CABALLERO SÁNCHEZ, R.: voz "Prescripción de infracciones y sanciones" en LOZANO CUTANDA, B.: *Diccionario de sanciones administrativas*, Iustel, 2010.

CASARES MARCOS, A.: *Principio de legalidad y ejercicio de la potestad administrativa sancionadora*. IAAP, 2012.

CARRO FERNÁNDEZ VALMAYOR, J.L.: "Sobre la potestad sancionadora municipal" en *Cuadernos de Derecho Local*, nº 6, 2004.

CHINCHILLA MARÍN, C.: *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Thomson-Civitas, 2004.

CLAVERO ARÉVALO: "La alienabilidad del dominio público" en *RAP* nº 25, 1958.

COLMENERO MENÉNDEZ DE LUARCA, M. y SAAVEDRA RUIZ, J.: *Delitos contra el patrimonio*, La Ley, 2007.

DE FUENTES BARDAJI, J.: *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*. Tomo I, 2009.

DE DIEGO DÍEZ, L.A.: *Prescripción y caducidad en el Derecho Administrativo Sancionador*, Bosch, Barcelona, 2009.

DE PALMA DEL TESO, A.: "La culpabilidad" en *Justicia Administrativa*, nº extraordinario 1 dedicado a Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador, 2001.

– *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*. Ed. Tecnos, 1996.

FANLO LORAS, A.: "El alcance del principio de inembargabilidad de los bienes y derechos de las Entidades Locales: a propósito de la STC 166-1998, de 15 de Julio" en *Justicia administrativa. Revista de Derecho Administrativo*, nº 3, 1999.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: voz "Bienes públicos: infracciones y sanciones" en LOZANO CUTANDA, B.: *Diccionario de Sanciones Administrativas*, Iustel, 2010.

– "La potestad sancionadora de la Administración en el ámbito de los bienes públicos" en *Documentación Administrativa*, 2008.

FONT Y LLOVET, T.: "La protección del dominio público en la formación del Derecho Administrativo español. Potestad sancionadora y resarcimiento de daños" en *R.A.P.* nº 123, 1990, p. 7 y ss.

GALLARDO CASTILLO, M^a J.: "Las ordenanzas municipales y su deficiente cobertura legal tras el pacto local" en *R.E.D.A.* nº 144, 2009.

– *Los principios de la potestad sancionadora. Teoría y práctica*. Iustel, Madrid, 2008.

– *El Derecho de Bienes de las entidades Locales. Teoría y práctica jurisprudencial*. Ed. La ley-El Consultor, 2007.

GARBERÍ LLOBREGAT, J.: *El procedimiento administrativo sancionador*. Tirant lo Blanch, 2001.

GARCÍA MANZANO, P.: "La potestad reglamentaria en el Proyecto de Ley de medidas para la modernización del gobierno local" en *Revista jurídica de Castilla y León*, nº 12, 2004.

GONZÁLEZ GARCÍA, J. y AGOUES MENDIZÁBAL, C.: *Derecho de los Bienes Públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, 2006, Civitas.

HORGUÉ BAENA, (Coord.): *Régimen patrimonial de las Administraciones Públicas*, Iustel, Madrid, 2007.

LASAGABASTER HERRARTE, I.: “La potestad sancionadora local en la Ley 57/2003 DE Medidas para la modernización del Gobierno local” en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 68, 2004.

LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M.: *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Tecnos, Madrid, 1993.

LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I.: *El Principio general de proporcionalidad en el Derecho Administrativo*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1988.

LÓPEZ BARJA DE QUIROGA, J.: *El principio “non bis in idem”*. Dykinson, 2004.

LOZANO CUTANDA, B.: “Régimen sancionador” en CHINCHILLA MARÍN, M.C.: *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*. Civitas. Madrid, 2004.

– “La responsabilidad de la persona jurídica en el ámbito sancionador administrativo”, en *R.A.P.* nº 129, 1992.

MANTECA VALDELANDE, V.: “Reclamación de responsabilidad a las Administraciones Públicas (IX): supuestos especiales de responsabilidad” en *Actualidad Administrativa*, nº 7, 2011.

– “La multa coercitiva como instrumento de ejecución de las administraciones públicas”(1) y (2) en *Actualidad administrativa*, nº 14 y 15, 2011.

MESEGUER YEBRA J.L.: *La prescripción de las infracciones administrativas*, Bosch, Barcelona 2002.

– *El principio “non bis in idem” en el procedimiento administrativo sancionador*. Ed. Bosch, 2000.

MESTRE DELGADO, J.F.: *El Régimen Jurídico General del Patrimonio de las Administraciones Públicas (Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre)*, El Consultor, 2004.

– “Los principios de la potestad sancionadora” en LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M.: *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993.

MESTRE DELGADO, J.F.: “La configuración constitucional de la potestad sancionadora de la Administración pública” en *Estudios sobre la constitución española. Homenaje al Prof. Eduardo García de Enterría*, vol. III, Civitas, Madrid, 1991.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I.: *El dominio público: construcción doctrinal*. Ed. Trivium, 1992.

MUÑOZ MACHADO, S.: *Diccionario de Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, 2005.

NIETO, A.: *Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, 2005.

ORTIZ DE URBINA GIMENO, I.: “Protección penal de los bienes públicos” en GONZÁLEZ GARCÍA, J.V.: *Diccionario de Obras Públicas y Bienes Públicos*, Iustel, 2007.

ORTIZ DE URBINA GIMENO, I. y MONTANER FERNÁNDEZ, R.: “Protección penal de los bienes públicos” en GONZÁLEZ GARCÍA, J.: *Derecho de los bienes públicos*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009.

PAREJO ALFONSO, L., PALOMAR OLMEDA, A. y AGUILAR ZABALLOS, E.: *Derecho de los bienes públicos*, Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2009.

PARDO ÁLVAREZ, M. y GÓMEZ TOMILLO, M.: “El principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador” en *Actualidad Administrativa*, nº 2, 2001.

PIZARRO NEVADO, R.: “La multa coercitiva” en *Revista del poder judicial*, nº 62, 2001.

QUINTANA LÓPEZ y CASARES MARCOS: *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009,

REBOLLO PUIG, M.: “Voz Sanciones Pecuniarias” en LOZANO CUTANDA, B.: *Diccionario de Sanciones Administrativas*, Iustel, 2010.

REGO BLANCO, M.D.: “Reflexiones en torno a la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 de la Constitución” en *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 32, 1997.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, P.: *Derecho Administrativo Patrimonial. Comentario a la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas*. Tomo II. Ed. Bosch. Barcelona, 2005.

RODRÍGUEZ RAMOS, L. y MARTÍNEZ CUENCA, A.: *Código Penal. Concordado y comentado con jurisprudencia y leyes penales especiales y complementarias*, La Ley, 2011.

SIBINA TOMÁS, D.: “Las Ordenanzas de conservación y policía de los caminos municipales de uso público (II)” en *Cuadernos de Derecho Local*, 2003.

TAYTER, J.M.: “Régimen sancionador (artículos 192 a 197)” en MESTRE DELGADO, J.F. (Dir.): *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones Públicas*. Madrid, 2004.

TRAYTER JIMÉNEZ, J.M. y AGUADO I CUDOLÁ, V.: *Derecho Administrativo Sancionador: Materiales*, Cedecs, Barcelona, 1995.

TOSCANO GIL, F.: *Autonomía y potestad normativa local*. Comares, 2006.