

D. DERECHO ADMINISTRATIVO	PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA. EFICACIA Y EJECUTIVIDAD	Núm. 36/2001
--------------------------------------	--	-------------------------

Rosa FONTELA GUÍO
Profesora del CEF

• **ENUNCIADO:**

Nada más conocerse el resultado de una encuesta en la que se pone de manifiesto un cierto nivel de descontento en relación con el funcionamiento de determinados servicios, el Ministerio para el Desarrollo Económico e Industrial reúne a los órganos superiores y directivos afectados.

Tras dos prolongadas sesiones se acuerda lo siguiente:

1. Reforzar los efectivos de la Dirección General de Desarrollo Industrial, en especial la Subdirección General de Inspección, actualmente insuficientes para sancionar todas las infracciones de los agentes privados que operan en el sector, siendo elevado el número de estas últimas que prescriben por tal motivo.

Como consecuencia del refuerzo de los efectivos de la Dirección General de Desarrollo Industrial, se incrementa el número de expedientes sancionadores resueltos.

En concreto, por resolución del Director General de Desarrollo Industrial (órgano competente según la desconcentración prevista en las normas de atribución de competencias sancionadoras, las cuales por lo demás no prevén que tales actos pongan fin a la vía administrativa) se comunica a SUCIEX, S.A. la imposición de una multa de 1.500.000 ptas. por la comisión de una infracción tipificada como muy grave, dentro de las previstas en la legislación en materia de medio ambiente y se exige a la citada empresa la reposición de la situación a su estado originario, así como la satisfacción de 150.000 ptas. en concepto de daños y perjuicios. La notificación se efectúa por correo certificado con acuse de recibo y contiene el texto íntegro de la resolución, pero no indica qué recursos son los disponibles ni el órgano o plazo de interposición.

Consultado un abogado, el representante de SUCIEX, S.A. decide recurrir la sanción, formulando los siguientes motivos:

- 1. Que SUCIEX, S.A. es una persona jurídica y por lo tanto no puede ser sancionada.*
- 2. Que la presente infracción había prescrito, ya que los hechos sancionados se produjeron el día 3 de enero de 1999 y el procedimiento sancionador se inició, con conocimiento del interesado, el día 28 de febrero del año 2001.*
- 3. Que en virtud del principio non bis in idem, no puede ser sancionado dos veces con multa y con indemnización de daños y perjuicios.*

• **CUESTIONES PLANTEADAS:**

1.ª Recursos a utilizar por SUCIEX, S.A. contra la sanción impuesta. Análisis de la validez de los argumentos esgrimidos por la citada empresa.

2.ª Análisis de la eficacia y la ejecutividad de la sanción.

• SOLUCIÓN:

1.^a Respecto a la primera cuestión planteada, y para saber de qué recursos dispone la empresa SUCIEX, S.A. para recurrir la sanción impuesta, debemos analizar la competencia del órgano que ha dictado la sanción. Así el artículo 12.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC) dispone «la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes». No obstante en el mencionado artículo, también se prevé la posibilidad de que «la titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos sea desconcentrada en otros jerárquicamente dependientes de aquéllos en los términos y requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias».

Nos encontramos, pues, ante una técnica de transferencia de competencias de forma permanente, de un órgano superior a otro inferior dentro del mismo ente público, produciéndose tanto la transferencia del ejercicio de la competencia como de la titularidad. Todo ello, aplicado a nuestro caso, supone que el Director General de Desarrollo Industrial era el órgano efectivamente competente para dictar la sanción y que dicha competencia la tenía atribuida por desconcentración, asumiendo, por lo tanto, la titularidad y el ejercicio de la competencia.

Establecida, pues, la competencia del órgano que dictó la sanción, pasemos a analizar los recursos que se pueden interponer contra la misma. Según la disposición adicional decimoquinta de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) «ponen fin a la vía administrativa, salvo lo que pueda establecer una ley especial, de acuerdo con lo dispuesto en las letras c) y d) del art. 109 de la LRJAP y PAC, los actos y resoluciones emanados de órganos directivos con nivel de Director General o superior, en relación con las competencias que tengan atribuidas en materia de personal». Por lo tanto, la resolución dictada por el Director General de Desarrollo Industrial, dado que no se encuentra entre los supuestos enumerados en la disposición adicional decimoquinta de la LOFAGE, anteriormente mencionada, sería un acto que no pone fin a la vía administrativa, y contra este tipo de actos administrativos, el único recurso posible sería, a tenor del artículo 114 de la LRJAP y PAC, el recurso de alzada, que deberá ser resuelto por el Secretario de Estado o por el Ministro, como órganos superiores del anterior.

Por lo que respecta a los tres motivos aducidos en el recurso formulado, todos ellos serán desestimados, en base a las siguientes razones:

En primer lugar, y por lo que se refiere a la imposibilidad de sancionar a las personas jurídicas, el artículo 130 de la LRJAP y PAC admite claramente tal posibilidad al disponer «sólo podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracciones administrativas las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia». Se reconoce, pues, por nuestro Derecho Administrativo, la responsabilidad directa de las personas jurídicas, admitiéndoles capacidad infractora y exigiéndoles el elemento subjetivo de la culpa; lo único que sucede es que este principio se ha de aplicar necesariamente de forma distinta a como se hace respecto de las personas físicas (STC 246/1991, de 19 de diciembre), es decir, imputando la responsabilidad a alguna de las personas que integran y representan la voluntad de la persona jurídica.

En relación al segundo motivo esgrimido por la empresa SUCIEX, S.A., respecto a la posibilidad de haber prescrito el derecho de la Administración a perseguir la infracción cometida, hay que señalar que el artículo 132 de la LRJAP y PAC establece «que en defecto de lo que puedan disponer las leyes, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, comenzando a contarse dicho plazo desde el día en que la infracción se hubiere cometido». Es claro, pues, que si la infracción se cometió el día 3 de Enero de 1999 y dado que la misma ha sido calificada como muy grave y a falta de un plazo específico que se pudiera señalar en la ley material, la infracción prescribiría en el año 2002. Por lo tanto, el procedimiento incoado el día 28 de febrero de 2001, se encuentra claramente en plazo.

En relación al último motivo alegado por la empresa, hay que decir que, si bien es cierto que el principio del *non bis in idem* es un principio plenamente aplicable al Derecho Administrativo, sin embargo, no tiene que ver con la posibilidad de que al infractor, además de hacer frente a las responsabilidades administrativas que se derivan del procedimiento sancionador (multa de 1.500.000 ptas. por la comisión de una infracción grave) se le exija la reposición de la situación alterada a su estado originario, así como la indemnización de daños y perjuicios (150.000 ptas.) (art. 130.2 LRJAP y PAC). El principio del *non bis in idem*, reconocido en el artículo 133 de la LRJAP y PAC, tiene por objeto evitar que no recaigan duplicidad de sanciones -administrativa y penal- en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.

2.ª Según el artículo 57.1 de la LRJAP y PAC «los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa». No obstante, esta regla general de eficacia inmediata de los actos administrativos tiene sus excepciones, y como consecuencia de ellas, la eficacia puede quedar demorada a un momento posterior o por el contrario puede ser anticipada. En nuestro caso, y dado que nos encontramos ante una resolución administrativa que afecta a los derechos de los interesados (art. 58 LRJAP y PAC) será preciso, para que el acto sea eficaz, que el destinatario del mismo conozca su contenido a través de la notificación. Podemos concluir, en principio, que el acto no será eficaz hasta que no se notifique. Sin embargo, los hechos del caso ponen de manifiesto que la notificación efectuada no cumple con los requisitos del artículo 58 de la LRJAP y PAC, ya que, si bien la notificación se practicó por el medio adecuado (correo certificado con acuse de recibo) no ocurre así respecto al contenido que exige dicho artículo, ya que omite la indicación de si el acto es o no definitivo en vía administrativa, recursos que proceden, órgano y plazo de interposición; la notificación es pues defectuosa y por lo tanto no podría ser eficaz. Sin embargo, el propio artículo establece la subsanación de las notificaciones defectuosas al establecer que «las notificaciones que conteniendo el texto íntegro del acto omitan alguno de los demás requisitos surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado interponga cualquier recurso que proceda». En conclusión, la notificación de la sanción impuesta a SUCIEX, S.A. será eficaz cuando la empresa interponga el recurso, pues será en este momento cuando la notificación, que era defectuosa, deje de serlo.

Cuestión distinta de la eficacia es la ejecutividad, que supone una presunción de legitimidad de los actos administrativos, siendo título suficiente para su ejecución. Pues bien, la regla general, a tenor del artículo 56 de la LRJAP y PAC «los actos de las Administraciones Públicas sujetas al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta ley». En el mismo sentido se manifiesta el artículo 94 de la misma, pero establece excepciones al principio de ejecutivi-

dad, entre las que se encuentra el artículo 138 de la LRJAP y PAC que dispone «que en el caso de resolución administrativa dictada en procedimiento sancionador, sólo será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa». Así pues, en el supuesto de hecho, la resolución, al estar dictada por un Director General, y no poner fin a la vía administrativa, no será ejecutiva y, por lo tanto, no podrá ser exigido su contenido por la Administración. Dicha resolución sólo será ejecutiva cuando se resuelva el recurso de alzada interpuesto, ya que a tenor del artículo 109 de la LRJAP y PAC, la resolución de un recurso de alzada es un acto que pone fin a la vía administrativa.

• **SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:**

- **Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), arts. 12, 56, 57, 58, 109, 114, 130, 132, 133 y 138.**
- **Ley 6/1997 (LOFAGE), disp. adic. decimoquinta.**