

PROCEDIMENT SANCIONADOR

- [JUSTIFICACIÓ I RESERVA DE LLEI](#)
- [COMPETÈNCIA EN QUANT AL PROCEDIMENT SANCIONADOR](#)
- [NORMES SOBRE EL PROCEDIMENT SANCIONADOR](#)
- [AVANTPROJECTE DE LLEI DE CODI DE CONSUM DE CATALUNYA](#)

JUSTIFICACIÓ I RESERVA DE LLEI

L'article 53 de la Constitució obliga l'Administració a garantir els drets de consumidors i usuaris mitjançant procediments eficaços.

El procediment sancionador n'és un d'ells.

La legitimació de l'existència d'un procediment sancionador administratiu diferent del penal troba causa a l'article 25.1 de la Constitució:

“Ningú pot ser condemnat o sancionat per accions o omissions que en el moment de produir-se no constitueixin delictes, falta o infracció administrativa, segons la legislació vigent en aquell moment.” .

I al 45.3 de la Constitució:

“... s'establiran sancions penals, i en el seu cas administratives...”.

El límit fonamental de la potestat sancionadora de la l'Administració és el principi de legalitat, de tal manera que es requereix l'existència de una norma amb rang de llei –no serveix reglament si no és habilitat per llei- , prèvia al fet sancionat i estricta –que descriu el supòsit de fet estrictament determinat-.

En aquest sentit també l'article 129.1 de la llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú:

1. Només constitueixen infraccions administratives les vulneracions de l'ordenament jurídic previstes com tals infraccions per una Llei, sense perjudici del disposat per a l'administració local en el títol XI de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local.
2. Únicament per la comissió d'infraccions administratives podran imposar-se sancions que, en tot cas, estaran delimitades per la Llei.
3. Les disposicions reglamentàries de desenvolupament podran introduir especificacions o graduacions al quadre de les infraccions o sancions establertes legalment que, sense constituir noves infraccions o sancions, ni alterar la naturalesa o límits de les quals la Llei contempla, contribueixin a la més correcta identificació de les conductes o a la més precisa determinació de les sancions corresponents.
4. Les normes definides d'infraccions i sancions no seran susceptibles d'aplicació analògica.



COMPETÈNCIA EN QUANT AL PROCEDIMENT SANCIONADOR

Com ja sabem tant l'Estat, com les Comunitats Autònomes i els Ens Locals tenen competències en matèria de consum i també tenen competències sancionadores en l'àmbit de les serves competències materials.

Pel que fa a la competència territorial, cada Comunitat és competent respecte de les infraccions comeses en el seus respectius territoris.

El problema es pot presentar quan la infracció ha estat comesa en més d'una Comunitat Autònoma, la solució és un conjunt de principis que pretenen no deixar sense procediment sancionador cap infracció i que no s'obri més d'un procediment per una única infracció: prioritat de qui primer comença el procediment, comunicació entre administracions, competència per valorar i tenir en compte totes les circumstàncies i conseqüències tant en el seu territori com en el d'altres Comunitats, obligació de cooperació entre Comunitats...

Les inhibicions/comunicacions són els instruments de cooperació institucional en el desenvolupament de la política de consum que reforcen la cooperació entre les comunitats autònomes o altres administracions públiques.

Aquestes s'inhibeixen en favor de l'organisme competent on està situada la indústria o l'establiment distribuïdor del producte o servei investigat. Durant l'any 2006 s'han rebut un total de 971 inhibicions/comunicacions i les inhibicions/comunicacions emeses des de l'Agència Catalana del Consum a altres comunitats autònomes han estat 235.



NORMES SOBRE EL PROCEDIMENT SANCIONADOR

La potestat sancionadora de les Administracions Públiques i el procediment per al seu exercici es regulen, pel que fa a les matèries de les que l'Estat té competències plenes normatives, a la llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú, desenvolupada reglamentàriament pel que fa al procediment sancionador pel Reial Decret 1398/1993, de 4 d'agost, pel que s'aprova el reglament de procediment per a l'exercici de la potestat sancionadora, d'aplicació en tot l'Estat per les citades matèries i supletòria per a la resta.

D'altra banda quan ens referim a matèries de les que la Generalitat té competències normatives plenes hem de fer servir, en el cas de la protecció dels drets de consumidors i usuaris, la llei 1/1990 i el decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat.

Es preveu que aquest procediment sigui d'aplicació supletòria dels ens locals a Catalunya en defecte de procediments sancionadors específics que es prevegin en l'ordenament sectorial o en les ordenances locals.

En el cas català la llei 1/1990 tracta sobre el procediment sancionador al article 27 que comença amb una remissió a la llei 30/1992

“... El procediment sancionador, que s'ha d'ajustar al que estableix la Llei de Procediment Administratiu...”

especifica com s'inicia el procediment sancionador

“... es pot iniciar a partir de les actes que han aixecat els serveis d'inspecció, per comunicació d'una autoritat o un òrgan administratiu, o per denúncia formulada per les associacions o els organismes de consumidors i usuaris o pels particulars sobre algun fet o alguna conducta que puguin ésser constitutius d'infracció...”

permet la pràctica de diligències preliminars

“...prèviament a la incoació de l'expedient, es pot ordenar la pràctica de diligències preliminars per a l'esbrinament dels fets...”

obliga a la coordinació i col·laboració entre administracions

“...els òrgans de l'Administració de la Generalitat les competències dels quals poden concórrer en l'àmbit d'actuació d'aquesta Llei, resten obligats a actuar sota els principis de coordinació i de col·laboració...”

recull dues presumpcions

“...Els fets que figuren recollits en les actes de la inspecció es consideren com a certs, excepte que del conjunt de les proves que es practiquin resulti concloentment que no ho són...”

“... La manca de tota o d'una part de la documentació reglamentàriament exigida o portada defectuosament, si afecta fonamentalment la determinació dels fets imputats o la qualificació d'aquests, constitueix presumpció d'infracció, llevat de prova en contrari...”

tracta sobre la pràctica de la prova

“...L'interessat, dins el procediment, pot proposar la prova de la qual s'intenti valer per a la defensa del seu dret en la resposta al plec de càrrecs. En qualsevol cas, l'Administració ha d'apreciar la prova practicada en l'expedient sancionador, i n'ha de valorar el resultat en conjunt. Així mateix, ha d'ordenar la pràctica de la prova que estimi pertinent...”

contempla la subordinació del procediment administratiu al penal

“... En el cas que els fets que constitueixen infraccions d'acord amb aquesta Llei tinguin caràcter de delictes, l'òrgan competent per a imposar la sanció, d'ofici o a instàncies de l'òrgan instructor del procediment, ha de donar compte a la jurisdicció penal conforme als procediments

ordinaris. En qualsevol cas, aquell òrgan pot acordar la suspensió del procediment, segons les circumstàncies concurrents, fins que es pronunciï la resolució judicial corresponent, i pot adoptar les mesures de cautela oportunes mitjançant acord comunicat als interessats...”

Pel que fa al decret 278/1993, de 9 de novembre podríem destacar les següents característiques del procediment sancionador, complementades de vegades per altres normes que citem:

a- òrgans competents

Amb successives modificacions, hores d'ara, podem dir que en el cas català són competents per a imposar sancions en matèria de consum:

El Govern de la Generalitat:

- La imposició de multes d'una quantia superior als 30.050,61 €
- El tancament temporal de l'establiment o empresa infractora, així com determinar les mesures complementàries per a la seva plena eficàcia.

El/La conseller/a d'Economia i Finances:

- La imposició de multes entre els 15.025,31 i els 30.050,61 €

El/La director/a de l'Agència Catalana del Consum:

- Imposar sancions entre els 3.005,07 i els 15.025,30 €
- Imposar multes coercitives entre els 300,51 i els 601,01 €

El/la subdirector/a general de Disciplina del Mercat a Barcelona i els/les directors/es dels Serveis Territorials del Departament d'Economia i Finances a Girona, Lleida, Tarragona i Terres de l'Ebre:

- Imposar sancions fins a 3.005,06 €
- Imposar multes coercitives fins a 300,51€

Els presidents de les entitats locals

- En l'àmbit de les seves competències, d'acord amb la legislació de règim local fins a un límit màxim de 60.000 €.

b- prescripció

Fa una remissió a les lleis que estableixen infraccions i sancions, a la ja vista, al tema anterior, llei 7/2003, de 25 d'abril, de protecció de la salut i particularment en el nostre cas a la llei 1/1990 que diu a l'article 28

“Prescripció i caducitat de les infraccions

- 1 Les infraccions a què fa referència aquesta Llei prescriuen al cap de cinc anys. El termini de la prescripció comença a comptar des del dia en

què s'ha comès la infracció. La prescripció s'interromp en el moment que el procediment es dirigeix contra el presumpte infractor.

-2 L'acció per a perseguir les infraccions caduca si, coneguda per l'Administració competent l'existència d'una infracció i finalitzades les diligències adreçades a l'aclariment dels fets, transcorren sis mesos sense que l'autoritat competent ordeni d'incoar el procediment oportú. A aquest efecte, si hi ha presa de mostres, les actuacions de la inspecció finalitzen després de practicada l'anàlisi inicial.

-3 Iniciat el procediment sancionador previst per la Llei de Procediment Administratiu, si passen sis mesos des de la notificació a l'interessat de cadascun dels tràmits previstos per la dita Llei sense que s'impulsi el tràmit següent, caduca el procediment i s'han d'arxivar les actuacions, excepte entre la notificació de la proposta de resolució i aquesta, en què pot transcórrer un any.

-4 L'acció per a exigir el pagament de les multes prescriu en els terminis fixats per la legislació tributària.

-5 L'acció de tancament dels establiments comercials prescriu al cap de tres mesos, comptats a partir de la data en què l'autoritat competent rep la comunicació per a l'execució de l'acord, conformement al que estableix l'article 17.

-6 La publicació de les dades a què fa referència l'article 23 prescriu, així mateix, en el termini de tres mesos a comptar des de la notificació de la resolució, quan aquesta hagi adquirit fermesa en la via administrativa.

-7 La prescripció i la caducitat poden ésser al·legades pels particulars. Acceptada l'al·legació per l'òrgan competent, s'ha de declarar conclòs l'expedient i s'ha de decretar que s'arxivin les actuacions.

-8 Si es produeix la prescripció o la caducitat del procediment, l'òrgan competent en la matèria pot ordenar la incoació de les oportunes diligències per a determinar el grau de responsabilitat del funcionari o els funcionaris causants de la demora.”

c- mesures cautelars

“ 4.1 En qualsevol moment del procediment, l'òrgan competent per iniciar l'expedient pot adoptar, mitjançant acord motivat que s'ha de notificar als interessats, les mesures cautelars de caràcter provisional que assegurin l'eficàcia de la resolució final que pugui recaure. Durant la tramitació del procediment s'han d'aixecar aquestes mesures si han desaparegut les causes que van motivar-ne l'adopció.

4.2 Les mesures cautelars s'ajustaran a la intensitat i a la proporcionalitat, i seran adequades als objectius que es pretengui garantir en cada supòsit.”

d- iniciació

“9.1 A l'acord d'iniciació de l'expedient es nomena un instructor i, si s'escau, un secretari.”

e- instrucció i plec de càrrecs

“ 10.1 L'instructor ordena d'ofici, si s'escau, la pràctica de les proves i actuacions que condueixin a la determinació dels fets i responsabilitats susceptibles de sanció i, a la vista de les actuacions practicades, formula el plec de càrrecs amb el contingut següent: La identificació de les persones o entitats presumptament responsables. L'exposició dels fets imputats. La infracció o infraccions que aquests fets puguin constituir, amb indicació de la seva normativa reguladora. Les sancions aplicables. L'autoritat competent per imposar la sanció i la norma que li atribueix la competència. Si s'escau, l'exposició dels danys i perjudicis que es puguin haver ocasionat. Les mesures de caràcter provisional que, si s'escau, s'adoptin.

10.2 No es formularà plec de càrrecs i s'ordenarà el sobreseïment de l'expedient i l'arxiu de les actuacions quan de les diligències i de les proves practicades, en resulti acreditada la inexistència d'infracció o responsabilitat. Aquesta resolució es notificarà als interessats.

10.3 El plec de càrrecs, juntament amb l'acord d'iniciació de l'expedient sancionador, s'ha de notificar als interessats, atorgant-los un termini com a mínim de 10 dies per formular alegacions i proposar les proves de les quals intentin valer-se per a la defensa dels seus drets o interessos.”

f- renúncia de l'infractor

“Si l'inculpat reconeix voluntàriament la seva responsabilitat, l'instructor eleva l'expedient a l'òrgan competent per resoldre, sens perjudici que pugui continuar la seva tramitació si hi ha indicis raonables de frau o encobriment d'altres persones o entitats.”

g- pràctica de la prova

“12.1 L'instructor, si s'escau, ordena la pràctica de la prova o proves proposades, les despeses derivades de les quals aniran a càrrec de qui les proposa.

12.2 L'instructor només pot declarar improcedents les proves proposades quan no puguin alterar la resolució final a favor del presumpte responsable. La declaració d'improcedència de la prova haurà de ser motivada. “

h- proposta de resolució

“Transcorregut el termini assenyalat a l'article 10.3, i després de l'eventual pràctica de la prova, l'instructor formula la corresponent proposta de resolució, que ha de tenir el contingut següent: Els fets que s'imputen a l'expedientat. La qualificació de la infracció o infraccions que constitueixen aquests fets i la seva normativa reguladora. La sanció o sancions a imposar, amb indicació de la seva quantia si existeixen en multes, i els preceptes que les estableixin. Si s'escau, els pronunciaments relatius a l'existència i reparació dels danys i perjudicis que hagin resultat acreditats. L'òrgan competent per imposar la sanció i la normativa que li atorga la competència.”

i- tràmit d'audiència i elevació de la proposta de resolució

“14.1 La proposta de resolució s'ha de notificar als interessats perquè en el termini de 10 dies puguin presentar-hi al·legacions.

14.2 Un cop complerts els tràmits anteriors, l'instructor eleva l'expedient a l'òrgan competent per resoldre.”

j- resolució de l'expedient

“15.1 L'òrgan competent dictarà la resolució de l'expedient, que haurà de ser motivada, i decidirà sobre totes les qüestions que plantegin els interessats i les que derivin de l'expedient.

15.2 En la resolució no es podran acceptar fets diferents dels determinats en la fase d'instrucció del procediment, amb independència de la seva diferent valoració jurídica.

15.3 La resolució, a més d'incloure els elements exigits legalment per a aquests tipus d'actes, haurà de contenir els fets, la persona o persones responsables, la infracció o infraccions comeses, la sanció o sancions que s'imposen, l'òrgan competent per imposar-les i la normativa aplicable en cada cas. Així mateix, es farà referència, si s'escau, als pronunciaments necessaris sobre l'exigència a l'infractor per a la reposició de la situació alterada al seu estat originari i sobre l'eventual indemnització pels danys i perjudicis causats.”

k- procediment abreujat

“En el cas d'infraccions que s'hagin de qualificar com a lleus o quan els correspongui una sanció pecuniària inferior a 100.000 pessetes es pot seguir, per instruir l'expedient sancionador, el procediment abreujat a què es refereix aquest article, si es tracta d'una infracció flagrant i els fets han estat recollits a l'acta corresponent o bé a la denúncia de l'autoritat competent.

18.2 Un cop dictat l'acord d'iniciació, l'instructor, a la vista de les actuacions practicades, formula proposta de resolució.

18.3 La proposta de resolució on s'han d'exposar els fets imputats a l'expedientat, les infraccions que aquests puguin constituir, les sancions aplicables, l'autoritat competent per resoldre i la normativa que li atorga la competència, es notifica als interessats, juntament amb l'acord d'iniciació i la indicació que es tracta d'un procediment abreujat, per tal que en el termini de 10 dies puguin proposar les proves de les quals intentin valer-se i al·legar el que considerin convenient en defensa dels seus drets o interessos.

18.4 Transcorregut el termini anterior, i després de l'eventual pràctica de la prova, l'instructor, sense cap altre tràmit, eleva l'expedient a l'òrgan competent per resoldre.

18.5 En tot cas, l'òrgan competent podrà proposar o acordar que se segueixi el procediment ordinari.”

l - Acabament del procediment

“Article 19 Classes d'acabament.

El procediment sancionador acaba: a) Per resolució sancionadora, que ha de contenir els punts que indica l'article 15. b) Per resolució

motivada per la qual s'acordi el sobreseïment. c) Per caducitat del procediment.

Article 20 Acabament per sobreseïment

20.1 És procedent el sobreseïment: a) Quan els fets no són constitutius d'infracció administrativa. b) Quan no hi ha indicis racionals d'haver-se produït els fets que han estat la causa de la iniciació del procediment. c) Quan no s'ha acreditat l'existència de responsabilitat, o bé s'ha produït l'extinció d'aquesta. Si el procediment es dirigeix contra una pluralitat de persones, la resolució de sobreseïment només afecta aquelles en qui concorren les esmentades circumstàncies.

20.2 Als efectes del que estableix l'apartat anterior, l'extinció de la responsabilitat es produeix, en tot cas, per la prescripció de la infracció”

m- revisions i recursos

Els procediments administratius permeten, normalment, la revisió de la resolució dictada en cas de falta de conformitat, tant de l'administrat com de l'Administració.

Les resolucions que posin fi a la via administrativa són executives i contra aquestes no es pot interposar recurs administratiu ordinari.

Les resolucions que no posin fi a la via administrativa no seran executives fins que no hagi recaigut resolució del recurs ordinari o hagi transcorregut el termini per a la seva interposició sense que aquesta s'hagi produït, les resolucions podran adoptar les disposicions cautelars necessàries per garantir la seva eficàcia mentre no siguin executives.

Contra les resolucions sancionadores de consum es poden interposar:

- Recurs d'alçada: contra la resolució que no exhaureix la via administrativa i davant l'òrgan superior jeràrquic.

El termini per interposar-lo és d'un mes a comptar des de l'endemà de la notificació de la resolució impugnada.

- Recurs potestatiu de reposició: contra la resolució que exhaureix la via administrativa i davant el mateix òrgan que l'hagi dictada.

El termini per interposar-lo és d'un mes.

- Recurs extraordinari de revisió: contra la resolució ferma en via administrativa davant l'òrgan administratiu que l'hagi dictada, quan concorri alguna de les circumstàncies concretes determinades per llei.

El termini per interposar-lo varia en funció de la causa.

Segons la llei 30/1992 són motius per interposar-lo:

- Que al dictar-los s'hagués incorregut en error de fet, que resulti dels propis documents incorporats a l'expedient.

- Que apareguin documents de valor essencial per a la resolució de l'assumpte que, encara que siguin posteriors, evidenciïn l'error de la resolució recorreguda.

- Que en la resolució hagin influït essencialment documents o testimoniatges declarats falsos per sentència judicial ferma, anterior o posterior a aquella resolució.

- Que la resolució s'hagués dictat com conseqüència de prevaricació, suborn, violència, maquinació fraudulenta o una altra conducta punible i s'hagi declarat així en virtut de sentència judicial ferma

- Recurs contenciós administratiu: contra la resolució que exhaureix la via administrativa davant l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu.

El termini per interposar-lo és de dos mesos.

[Enllaç a Model de Procediment Sancionador](#), Diputació de Barcelona

Segons dades de l'Agència Catalana de Consum, durant l'any 2007 les actuacions inspectores han derivat en la incoació de 1.016 expedients sancionadors i la imposició de 733 sancions per import de 2.929.200 euros. Els sectors amb més volum de sancions han estat el transport aeri, amb 736.700 euros; la telefonia, amb 617.800 euros, i les empreses de reagrupament de crèdits, amb 519.500 euros.



AVANTPROJECTE DE LLEI DE CODI DE CONSUM DE CATALUNYA

El Capítol I del Títol IV del Llibre III de l'avantprojecte de llei de Codi de Consum de Catalunya tracta sobre el procediment sancionador, sense que suposi modificacions sobre la legislació vigent actualment. Tot seguit reproduïm els articles pertinents.

Article 341.1 Inici

El procediment s'inicia d'ofici com a conseqüència de les actes que han aixecat els serveis d'inspecció, per comunicació d'una autoritat o un òrgan administratiu, o per denúncia formulada per les associacions de les persones consumidores o pels particulars sobre algun fet o alguna conducta que puguin ésser constitutius d'infracció.

Si la presumpta infracció advertida és inclosa en altres àmbits competencials, l'òrgan actuant ha de posar en coneixement del departament i dels òrgans afectats els fets, amb la finalitat que, al seu torn, puguin actuar d'acord amb llurs atribucions o emetre, si escau, l'informe corresponent.

En el cas que els fets que constitueixen infraccions d'acord amb aquesta Llei puguin ser constitutius de delictes, l'òrgan competent per a iniciar el procediment, d'ofici o a instàncies de l'òrgan instructor del procediment, ha de donar compte a la jurisdicció penal conforme als procediments ordinaris. En qualsevol aquest cas, quan el procediment hagi estat iniciat, s'ha d'acordar la suspensió del procediment, fins que es pronunciï la resolució judicial corresponent, i pot adoptar les mesures de cautela oportunes mitjançant resolució notificada als interessats.

Article 341.2 Diligències prèvies

1. Abans de l'acord d'incoació de l'expedient sancionador, es pot ordenar la pràctica de diligències prèvies amb la finalitat d'esbrinar les circumstàncies dels fets i els subjectes responsables.

En el cas de presa de mostres reglamentària es podrà incoar l'expedient amb el resultat de l'anàlisi inicial.

Reglamentàriament s'establiran els òrgans competents per acordar la incoació o, si s'escau, l'arxiu de les diligències realitzades per la inspecció.

2. En tot cas aquestes diligències prèvies tindran caràcter reservat.

Article 341.3 Mesures cautelars

En els supòsits en que sigui previsible el comís de la mercaderia com a sanció accessòria, l'òrgan competent pot acordar motivadament la immobilització o altres mesures de cautela necessàries per garantir l'eficàcia de la resolució sense perjudici que la resolució que es dicti estableixi el comís definitiu o deixi sense efecte les mesures ordenades.

Les mesures cautelars es mantindran fins que el comís definitiu sigui executiu.

Article 341.4 Prova

La manca de tota o d'una part de la documentació reglamentàriament exigida o portada defectuosament, si afecta la determinació dels fets imputats o la qualificació d'aquests, constitueix presumpció d'infracció.

L'interessat, dins el procediment, pot proposar la prova de la qual s'intenti valer per a la defensa del seu dret. En qualsevol cas, l'Administració ha d'apreciar la prova practicada en l'expedient sancionador, i n'ha de valorar el resultat en conjunt.

Article 341.5 Caducitat

El termini màxim en el què s'ha de notificar la resolució expressa d'un procediment sancionador és de dotze mesos comptats des de l'acord d'incoació, excepte en els procediments sancionadors abreujats, en què el termini de caducitat és de sis mesos. El transcurs d'aquests terminis sense que s'hagi notificat la resolució, produirà la caducitat de l'expedient.

La sol·licitud de realització de proves tècniques, d'anàlisi contradictòria i l'acord pel qual es decideix la pràctica d'anàlisi diriment, suspenen el termini de caducitat del procediment fins al moment en què l'organisme competent té coneixement dels resultats.



[ÍNDIX GENERAL](#)

[VERSIÓ PER A IMPRIMIR](#)

[ACCÉS A ENLLAÇOS DE LA LEGISLACIÓ CITADA](#)

[ENLLAÇ A EXERCICIS DEL TEMA](#)