El ciudadano y la Administración pública

EJ. 5 · TEMA 38

Derechos y deberes. Sanciones administrativas.

Ejercicio 5 · Esquema del tema 38 · Actualizado el 27 de octubre de 2026

01 INTRODUCCIÓN
02 EL CIUDADANO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
03 DERECHOS DE LOS CIUDADANOS
04 DEBERES DE LOS CIUDADANOS
05 SANCIONES ADMINISTRATIVAS
06 CONCLUSIÓN

01 INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1978 convirtió al antiguo administrado, sujeto pasivo, en un ciudadano titular de derechos, porque la Administración sirve con objetividad los intereses generales (art. 103.1 CE).

Dos leyes aprobadas el 1 de octubre de 2015 sustituyeron a la Ley 30/1992 y entraron en vigor, con carácter general, el 2 de octubre de 2016. La **Ley 39/2015 (LPAC)** regula las relaciones ad extra con los ciudadanos: interesados, actos, procedimiento común y revisión en vía administrativa. La **Ley 40/2015 (LRJSP)** regula la organización y el funcionamiento ad intra, e incluye los principios de la potestad sancionadora. Ambas hacen de la Administración electrónica la forma ordinaria de actuar.

02 EL CIUDADANO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1 La posición jurídica del ciudadano

El ciudadano se relaciona con la Administración desde dos tipos de situaciones jurídicas. Las **situaciones activas** le permiten exigir algo: los derechos subjetivos, que atribuyen un poder concreto reconocido por el ordenamiento, y los intereses legítimos, que permiten defender una ventaja o evitar un perjuicio sin un derecho propiamente dicho. Las **situaciones pasivas** le obligan: deberes y obligaciones, cargas (se cumplen para obtener un beneficio, como presentar una solicitud en plazo) y sujeción general a las potestades administrativas.

La sujeción general vincula a todos los ciudadanos. En las **relaciones de sujeción especial** (funcionarios, estudiantes de un centro público, concesionarios) la Administración tiene poderes más amplios, aunque el Tribunal Constitucional exige que se respeten también los derechos fundamentales. La capacidad de obrar ante la Administración corresponde a quienes la tengan según el Derecho civil, a los menores para los derechos que puedan ejercer por sí mismos y a los grupos de afectados y entidades sin personalidad cuando una ley lo declare (art. 3 LPAC).

03 DERECHOS DE LOS CIUDADANOS

3.1 Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración

Según el **art. 13 LPAC**, todas las personas tienen derecho:

- A comunicarse con la Administración a través de un Punto de Acceso General electrónico y a ser asistidas en el uso de medios electrónicos
- A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma
- Al acceso a la información pública, archivos y registros, conforme a la Ley 19/2013
- A ser tratadas con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos
- A exigir las responsabilidades de las Administraciones y de su personal cuando así corresponda legalmente
- A obtener y utilizar los medios de identificación y firma electrónica
- A la protección de sus datos personales, en particular a su seguridad y confidencialidad

3.2 Derechos de los interesados en el procedimiento

Los interesados tienen además los derechos del **art. 53 LPAC**:

- A conocer el estado de tramitación, el sentido del silencio, el órgano competente y los actos de trámite dictados, y a obtener copia de los documentos
- A identificar a las autoridades y al personal bajo cuya responsabilidad se tramita el procedimiento
- A no presentar documentos no exigidos por las normas o que ya obren en poder de la Administración
- A formular alegaciones y aportar documentos en cualquier fase anterior al trámite de audiencia, que deben tenerse en cuenta al redactar la propuesta de resolución
- A obtener información y orientación sobre los requisitos de sus solicitudes, a actuar asistidos de asesor y a cumplir las obligaciones de pago por medios electrónicos

En los procedimientos sancionadores, el presunto responsable tiene también derecho a ser notificado de los hechos imputados, de las infracciones y sanciones que pudieran corresponder y de la identidad del instructor y del órgano competente para sancionar, y a la presunción de no existencia de responsabilidad mientras no se demuestre lo contrario (art. 53.2).

3.3 La relación electrónica con la Administración

Las personas físicas pueden elegir en todo momento si se comunican por medios electrónicos o no. Están obligados a relacionarse electrónicamente las personas jurídicas, las entidades sin personalidad jurídica, los profesionales de colegiación obligatoria en el ejercicio de su actividad, quienes representen a un obligado y los empleados públicos en los trámites que realicen por razón de su condición (art. 14). Las Administraciones pueden extender la obligación por reglamento a colectivos de personas físicas con acceso a los medios necesarios, y deben asistir a quienes no los tengan a través de las oficinas de asistencia en materia de registros.

3.4 Transparencia, acceso a la información y participación

La **Ley 19/2013**, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, desarrolla el art. 105.b) CE. Obliga a publicar de oficio información institucional, jurídica y económica (publicidad activa) y reconoce a todas las personas el derecho de acceso a la información pública sin necesidad de motivar la solicitud (art. 12). Solo puede limitarse por motivos tasados en la ley, como la seguridad nacional, los intereses económicos y comerciales o la protección de datos personales, tras ponderar el interés público en la divulgación (arts. 14 y 15). La solicitud se resuelve en **un mes**, y cabe reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que sustituye a los recursos administrativos (art. 24).

El ciudadano puede además participar en la elaboración de las normas mediante la consulta pública y la audiencia e información pública (art. 133 LPAC), ejercer el derecho de petición (art. 29 CE), presentar quejas y sugerencias, ser indemnizado por los daños del funcionamiento de los servicios públicos (art. 106.2 CE) y acudir al Defensor del Pueblo (art. 54 CE).

04 DEBERES DE LOS CIUDADANOS

Los ciudadanos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento (art. 9.1 CE). Además de los deberes constitucionales, como contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE), la LPAC y las leyes sectoriales les imponen:

- **Colaborar** con la Administración, facilitándole informes, inspecciones y otros actos de investigación en los casos previstos por la ley, y los datos que permitan identificar a otros interesados (art. 18 LPAC)
- **Comparecer** ante las oficinas públicas cuando lo exija una norma con rango de ley. La citación indica lugar, fecha, hora, objeto y efectos si no se atiende (art. 19)
- **Actuar de buena fe** y aportar datos veraces. Las declaraciones responsables y comunicaciones con datos falsos o inexactos impiden continuar la actividad afectada y pueden generar responsabilidad (art. 69)
- **Relacionarse electrónicamente**, en los casos en que la ley lo impone
- **Soportar** las actuaciones legítimas de la Administración, como las inspecciones, y **cumplir** los actos administrativos, que son ejecutivos

El incumplimiento puede dar lugar a la ejecución forzosa de los actos o a sanciones, cuando la conducta está tipificada como infracción.

05 SANCIONES ADMINISTRATIVAS

5.1 Concepto y fundamento

Sanción administrativa. Mal que la Administración impone a una persona como consecuencia de una conducta ilícita, con finalidad represiva o de castigo. Puede ser una multa, la privación de un derecho o la prohibición de una actividad. Se distingue de las medidas sin finalidad punitiva, como las multas coercitivas, las órdenes de reposición de la situación alterada o la indemnización de daños.

El **art. 25.1 CE** reconoce la potestad sancionadora: nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa según la legislación vigente. El Estado tiene un único ius puniendi, que se ejerce por la vía penal y la administrativa, por lo que desde la STC 18/1981 los principios del Derecho penal se aplican, con matices, al Derecho administrativo sancionador. La Administración no puede imponer sanciones que impliquen privación de libertad (art. 25.3 CE).

5.2 Los principios de la potestad sancionadora

Se regulan en los **arts. 25 a 31 LRJSP** y no se aplican a la potestad disciplinaria sobre el personal:

- **Legalidad.** Solo puede ejercerse cuando la reconozca expresamente una norma con rango de ley, por los órganos que la tengan atribuida (art. 25)
- **Irretroactividad.** Se aplican las disposiciones vigentes cuando se cometieron los hechos, salvo que una posterior favorezca al infractor (art. 26)
- **Tipicidad.** Solo son infracciones las previstas como tales por una ley, que delimita también las sanciones. Los reglamentos pueden introducir especificaciones o graduaciones, pero no crear infracciones ni sanciones, y no cabe la aplicación analógica (art. 27)
- **Responsabilidad.** Solo responden los responsables de los hechos a título de dolo o culpa, sin responsabilidad objetiva. Si varias personas incumplen conjuntamente, responden solidariamente (art. 28)
- **Proporcionalidad.** La sanción se adecua a la gravedad del hecho y la infracción no puede resultar más beneficiosa que cumplir la norma. Se gradúa por la culpabilidad, la continuidad de la conducta, la naturaleza de los perjuicios y la reincidencia, que es cometer en el término de un año más de una infracción de la misma naturaleza declarada por resolución firme (art. 29)
- **Prescripción.** Rigen los plazos de las leyes sectoriales y, si no los fijan, los del art. 30. La infracción prescribe desde que se cometió, y la sanción desde que la resolución sancionadora es ejecutiva:
  - Muy grave: tres años la infracción y tres años la sanción
  - Grave: dos años la infracción y dos años la sanción
  - Leve: seis meses la infracción y un año la sanción
- **Non bis in idem.** No pueden sancionarse los hechos ya sancionados penal o administrativamente si hay identidad de sujeto, hecho y fundamento (art. 31). Si los hechos pueden ser delito, prevalece el orden penal y los hechos probados por sentencia penal firme vinculan a la Administración (art. 77.4 LPAC)

En comercio exterior, el comercio ilícito de especímenes protegidos por CITES es delito, según la Ley Orgánica 12/1995, cuando su valor alcanza, con carácter general, los **50.000 euros**, e infracción administrativa por debajo de esa cifra.

5.3 El procedimiento sancionador

No puede imponerse sanción sin tramitar el procedimiento correspondiente (art. 63.2 LPAC), que sigue el esquema del procedimiento común con estas especialidades:

- Se inicia siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente, con separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendadas a órganos distintos (art. 63.1)
- El acuerdo de iniciación identifica al presunto responsable, los hechos, su posible calificación, las sanciones posibles, el instructor y el órgano competente para resolver (art. 64)

- Terminación anticipada: si el infractor reconoce su responsabilidad se resuelve con la sanción, y si es solo pecuniaria el pago voluntario antes de la resolución pone fin al procedimiento. Se aplican reducciones de al menos el **20 %**, acumulables entre sí, condicionadas al desistimiento o renuncia de todo recurso administrativo (art. 85)
- La propuesta de resolución fija los hechos probados, su calificación, la persona responsable y la sanción propuesta (art. 89)
- La resolución no puede aceptar hechos distintos de los de la instrucción y solo es ejecutiva cuando no cabe recurso ordinario en vía administrativa (art. 90)
- Si vence el plazo máximo sin resolución, el procedimiento caduca, y la Administración puede iniciar otro si la infracción no ha prescrito (art. 25.1.b)

06 CONCLUSIÓN

El ciudadano es un sujeto titular de derechos. La LPAC distingue los derechos de todas las personas en sus relaciones con la Administración de los derechos de los interesados en un procedimiento, y la Ley 19/2013 los completa con el acceso a la información pública. Frente a ellos están los deberes de colaborar, comparecer cuando una ley lo exija, actuar de buena fe y cumplir los actos administrativos.

La potestad sancionadora, expresión más intensa del poder administrativo, está sometida a los principios del Derecho penal y exige un procedimiento con separación entre instrucción y resolución y plenas garantías de defensa.