

LUCÍA ALARCÓN SOTOMAYOR  
Profesora de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba  
Doctora en Derecho



# EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Prólogo  
MANUEL REBOLLO PUIG

Biblioteca de la Corte Suprema	
Nº de Orden	124439
Ubicación	A 2389

**THOMSON**

**CIVITAS**

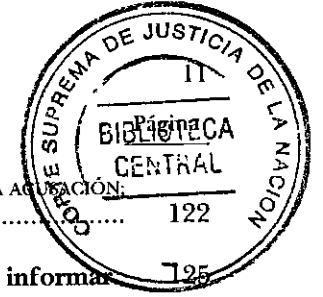


	<u>Página</u>
ABREVIATURAS .....	19
PRÓLOGO .....	21

## CAPÍTULO PRIMERO

### LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ARTÍCULO 24.2 DE LA CONSTITUCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

I. <b>Justificación, límites y consecuencias de la penetración de los derechos fundamentales del artículo 24.2 de la CE</b> .....	29
1. TRASLACIÓN DE LOS DERECHOS DEL ART. 24.2 DE LA CE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR OBRA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. RASGOS GENERALES DE ESTA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL .....	29
2. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES CONCRETOS QUE SE APLICAN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR .....	37
3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR OFRECE MENOS GARANTÍAS QUE EL PROCESO PENAL .....	38
4. LA TENDENCIA A REBAJAR O GRADUAR LAS GARANTÍAS: REDUCCIÓN DEL DERECHO PENAL EN FAVOR DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y REDUCCIÓN DE GARANTÍAS EN ÉSTE .....	40
5. CONSECUENCIAS DE LA CONFIGURACIÓN COMO DERECHOS FUNDAMENTALES ..	46
6. TITULARES DE ESTOS DERECHOS .....	47
7. LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES SON PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PERO CON GRANDES DIFERENCIAS CON LOS DEMÁS Y GRANDES SIMILITUDES ENTRE SÍ .....	51
8. LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS DEL ART. 24.2 CE A TODOS LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES, INCLUIDOS LOS DISCIPLINARIOS .....	55
II. <b>Regulación del procedimiento administrativo sancionador</b> .....	56
1. EL CAPÍTULO II DEL TÍTULO IX DE LA LRJPAC .....	56
2. LAS EXCLUSIONES DE LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS, LOS SANCIONADORES TRIBUTARIOS Y LOS DE INFRACCIONES EN EL ORDEN SOCIAL .....	58
3. LA REMISIÓN A OTRAS NORMAS LEGALES O REGLAMENTARIAS: EL REPEPOS Y OTRAS NORMAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS; SU APLICACIÓN SEGÚN MATERIAS Y ADMINISTRACIONES .....	60



	Página
4. VALORACIÓN GENERAL DE LA SITUACIÓN NORMATIVA .....	69
<b>III. Garantías del procedimiento administrativo sancionador que no constituyen derechos fundamentales .....</b>	<b>73</b>
1. LA CADUCIDAD NO ES EXPRESIÓN DE UN SUPUESTO DERECHO A UN PROCEDIMIENTO SANCIONADOR SIN DILACIONES INDEBIDAS .....	73
2. EL DERECHO A UN JUEZ INDEPENDIENTE E IMPARCIAL Y SUS MODESTOS EQUIVALENTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR .....	77
A. <i>Consideraciones generales sobre la objetividad e imparcialidad en la Administración</i> .....	77
B. <i>Abstención y recusación</i> .....	81
C. <i>La determinación normativa de los órganos competentes para sancionar no equivale al derecho al juez predeterminado por la ley</i> .....	83
D. <i>La separación entre instructor y decisor</i> .....	84
<b>IV. Las consecuencias invalidantes de los defectos del procedimiento administrativo sancionador .....</b>	<b>88</b>
1. LA DOCTRINA GENERAL SOBRE LA RELEVANCIA O IRRELEVANCIA DE LOS DEFECTOS DE PROCEDIMIENTO .....	88
2. LA SINGULAR RELEVANCIA DE LOS DEFECTOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR .....	92
<b>CAPÍTULO SEGUNDO</b>	
<b>EL DERECHO A SER INFORMADO DE LA ACUSACIÓN</b>	
<b>I. Es un derecho fundamental del imputado en el procedimiento administrativo sancionador (naturaleza jurídica, titularidad, ámbito de aplicación) .....</b>	<b>99</b>
<b>II. Es el presupuesto esencial del más general derecho de defensa ....</b>	<b>101</b>
<b>III. Relación con el principio acusatorio .....</b>	<b>103</b>
<b>IV. Contenido del derecho .....</b>	<b>107</b>
<b>V. Contenido y precisión de la información .....</b>	<b>109</b>
1. HECHOS .....	111
2. CALIFICACIÓN JURÍDICA .....	115
3. SANCIÓN .....	119
4. ASPECTOS QUE NO INCLUYE EL DERECHO A SER INFORMADO DE LA ACUSACIÓN; EN ESPECIAL, LA IDENTIDAD DEL INSTRUCTOR, DE LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA RESOLVER Y DE LA NORMA ATRIBUTIVA DE LA COMPETENCIA .....	121

5. ASPECTOS QUE NO INCLUYE EL DERECHO A SER INFORMADO DE LA ACUSACIÓN; EN ESPECIAL, LA DENUNCIA Y LA IDENTIDAD DEL DENUNCIANTE .....	122
<b>VI. Momento de la información y actos sobre los que hay que informar .....</b>	<b>125</b>
1. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE EL MOMENTO EN QUE PUEDE SURGIR EL DERECHO .....	125
2. EL DERECHO A CONOCER LA ACUSACIÓN EN LA INFORMACIÓN PREVIA O RESERVADA .....	126
3. EL DERECHO EXIGE CONOCER LA ACUSACIÓN INICIAL DEL ACTO DE INCOACIÓ O PLIEGO DE CARGOS .....	128
4. INFORMACIÓN POSTERIOR, EN PARTICULAR, TRAS LA INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO: INFORMACIÓN DE LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN .....	135
5. LA IMPORTANCIA DE LA INFORMACIÓN DE LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN NO EXIME DEL DEBER DE INFORMAR DE LA ACUSACIÓN INICIAL; MATIZACIONES QUE AFECTAN A LAS CONSECUENCIAS INVALIDANTES DE LA OMISIÓN DE ESTA DOBLE INFORMACIÓN PERO QUE NO LAS EXCLUYEN .....	139
6. INFORMACIÓN SOBRE OTROS ACTOS DE ACUSACIÓN POSTERIORES .....	144
7. LA INFORMACIÓN DEBE SUMINISTRARSE, EN PRINCIPIO, MEDIANTE NOTIFICACIÓN PERSONAL: RELEVANCIA CONSTITUCIONAL DE LOS DEFECTOS DE NOTIFICACIÓN .....	145
<b>VII. La exigencia de correlación entre la acusación y la resolución .....</b>	<b>148</b>
1. PLANTEAMIENTO .....	148
2. IMPOSIBILIDAD DE MODIFICAR LA PERSONA ACUSADA .....	151
3. INMUTABILIDAD DEL HECHO IMPUTADO; SIGNIFICADO Y DELIMITACIÓN .....	152
4. MODIFICACIONES FAVORABLES AL ACUSADO Y MODIFICACIONES QUE COMPORTEN MAYOR GRAVEDAD .....	156
5. LA VINCULACIÓN DE LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN POR EL ACUERDO DE INCOACIÓ O PLIEGO DE CARGOS .....	159
6. LA VINCULACIÓN DE LA RESOLUCIÓN POR LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN .....	163
A. <i>La limitada modificación de los hechos</i> .....	164
B. <i>La modificación en la resolución de la calificación jurídica de los hechos realizada por la propuesta; límites y condiciones</i> .....	169
C. <i>Posibilidad de imponer en la resolución sanción superior a la prevista en la propuesta</i> .....	173
D. <i>Observaciones complementarias sobre cómo estas facultades del órgano competente para resolver matizan el principio acusatorio</i> .....	179

## CAPÍTULO TERCERO

## ✓ EL DERECHO A NO DECLARAR CONTRA SÍ MISMO Y A NO CONFESARSE CULPABLE

I.	La CE y los tratados internacionales lo consagran en favor del acusado en el proceso penal .....	183
II.	Su traslación, sin matices, al procedimiento administrativo sancionador .....	184
III.	Contenido .....	190
	1. EL DERECHO A GUARDAR SILENCIO Y A MENTIR. EL CUESTIONADO DERECHO A NO HACER OTRAS COLABORACIONES AUTOINCUPLPATORIAS .....	192
	2. EL DEBER DE ILUSTRAR AL IMPUTADO DE QUE ES TITULAR DEL DERECHO A NO DECLARAR CONTRA SÍ MISMO .....	197
	3. LA PROHIBICIÓN DE VALORAR EL EJERCICIO DEL DERECHO A NO DECLARAR CONTRA SÍ MISMO EN PERJUICIO DEL IMPUTADO .....	198
IV.	Eficacia .....	201
V.	El derecho a no declarar contra sí mismo en la inspección administrativa. Su relación con los deberes de colaborar en la investigación de hechos posiblemente sancionables .....	202
VI.	Valor probatorio atribuible a la información autoinculpatoria aportada bajo coacción en las actuaciones inspectoras .....	227
	1. VALOR DEL TESTIMONIO AUTOINCRIMINATORIO .....	229
	2. VALOR DE LOS DOCUMENTOS, PERIGIAS E INFORMES PERJUDICIALES .....	230
VII.	En especial, los deberes de someterse al control de alcoholemia, de aportar documentos fiscales y de facilitar la identidad del conductor del vehículo infractor .....	232

## CAPÍTULO CUARTO

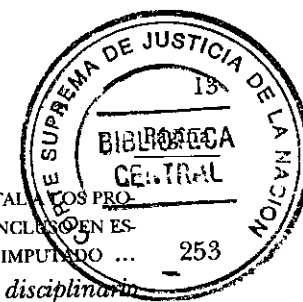
## ✓ EL DERECHO A LA DEFENSA Y A LA ASISTENCIA DE LETRADO. AUTODEFENSA Y DEFENSA TÉCNICA

I.	Proclamación del derecho .....	245
II.	La autodefensa y la defensa técnica en el proceso penal .....	246
III.	La autodefensa y la defensa técnica en el procedimiento administrativo sancionador .....	252
	1. REGLA GENERAL: EL IMPUTADO CARECE DEL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA ASISTENCIA LETRADA. LA INTERVENCIÓN DE ABOGADO ES POSIBLE, PERO NI IMPRESCINDIBLE NI GRATUITA .....	252

2.	EXCEPCIÓN: EL TC HA TRASLADADO ESTE DERECHO FUNDAMENTAL A LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS PENITENCIARIO Y MILITAR. PERO, INCLUSIVE EN ESTOS CASOS, LA DEFENSA TÉCNICA ES FACULTATIVA Y A COSTA DEL IMPUTADO ...	253
	A. El derecho a la asistencia letrada en el procedimiento disciplinario penitenciario .....	254
	B. El derecho a la asistencia letrada en el procedimiento disciplinario militar .....	259
3.	OTRAS POSIBLES MATIZACIONES A LA INEXISTENCIA DEL DERECHO A LA ASISTENCIA LETRADA .....	261
	A. Particular referencia a las sanciones de expulsión de extranjeros ....	262
	B. Las reglas sobre asistencia letrada en la LOPJ y su posible extensión a otras sanciones. La asistencia de asesor en la LRJPAC .....	263

CAPÍTULO QUINTO  
EL DERECHO A LA PRUEBA ✓

I.	Proclamación constitucional y legal .....	267
II.	Caracteres generales de este derecho .....	268
	1. DERECHO FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN QUE DEBE SATISFACER EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR .....	268
	2. TITULARES DEL DERECHO .....	269
	3. CARÁCTER INSTRUMENTAL DEL DERECHO A LA PRUEBA RESPECTO DEL DERECHO DE DEFENSA .....	271
	4. DERECHO DE CONFIGURACIÓN LEGAL .....	272
III.	Contenido del derecho y requisitos de su ejercicio .....	274
IV.	Requisitos de tiempo y forma .....	275
	1. LOS REQUISITOS DE TIEMPO PARA PROPONER PRUEBA .....	276
	A. Momento para aportar documentos .....	276
	B. Momento para proponer la práctica de pruebas .....	280
	C. En especial, ¿cabe aportar y proponer prueba en la fase de resolución cuando se acuerdan actuaciones complementarias? .....	286
	D. ¿Una nueva oportunidad en vía de recurso? .....	290
	2. LA FORMA DE PROPONER PRUEBA .....	291
V.	Requisitos sobre los medios de prueba propuestos .....	295
	1. REGLA GENERAL: LIBRE ELECCIÓN ENTRE TODOS LOS MEDIOS ADMISIBLES EN DERECHO CON LA ÚNICA EXCEPCIÓN DE LAS PRUEBAS ILÍCITAS .....	296
	2. EXCEPCIÓN: ¿CABE EXIGIR MEDIOS PROBATORIOS DETERMINADOS? .....	300





	Página
<b>VI. El requisito de la pertinencia de la prueba propuesta .....</b>	<b>305</b>
1. PERTINENCIA EN SENTIDO CONSTITUCIONAL, PERTINENCIA EN SENTIDO ESTRICTO Y UTILIDAD DE LA PRUEBA PROPUESTA .....	305
2. LA PRUEBA PROPUESTA DEBE VERSAR SOBRE HECHOS, NO SOBRE NORMAS SALVO RARAS EXCEPCIONES .....	310
3. LA PRUEBA PROPUESTA HA DE TRATAR ACREDITAR HECHOS RELEVANTES .....	312
4. LA PRUEBA PROPUESTA HA DE SER OBJETIVAMENTE ADECUADA PARA ACREDITAR EL HECHO .....	316
5. LA PRUEBA PROPUESTA HA DE REFERIRSE A HECHOS QUE NECESITEN QUEDAR ACREDITADOS .....	316
<b>VII. La admisión o el rechazo de la prueba propuesta .....</b>	<b>321</b>
1. LOS LÍMITES DEL JUICIO DE PERTINENCIA: RECHAZO SÓLO DE LA PRUEBA MANIFIESTAMENTE IMPERTINENTE .....	321
2. REQUISITOS FORMALES DE LA INADMISIÓN: LA EXIGENCIA DE RECHAZO EXPLÍCITO Y MOTIVADO RACIONAL Y SUFICIENTEMENTE COMO PARTE DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PRUEBA .....	323
3. ¿CABE LA IMPUGNACIÓN AUTÓNOMA DEL ACTO POR EL QUE SE INADMITE LA PRUEBA PROPUESTA? .....	326
<b>VIII. La práctica de la prueba propuesta y admitida .....</b>	<b>329</b>
<b>IX. La indefensión efectiva y el carácter decisivo de la prueba omitida como condición para la consumación de la vulneración del derecho .....</b>	<b>330</b>
1. CONSIDERACIONES GENERALES .....	330
2. INDEFENSIÓN SUBSANADA EN VÍA ADMINISTRATIVA .....	332
3. ¿INDEFENSIÓN SUBSANADA EN VÍA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA? .....	333
4. LA EXIGENCIA DE QUE LA PRUEBA RECHAZADA U OMITIDA SEA «DECISIVA» PARA ENTENDER PRODUCIDA LA INDEFENSIÓN Y SU REFLEJO EN EL ART. 137.4, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LRJPAC .....	334
<b>CAPÍTULO SEXTO</b>	
<b>✓ EL DERECHO A LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA</b>	
<b>I. Consideraciones generales .....</b>	<b>339</b>
1. LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA ES UN DERECHO FUNDAMENTAL DEL IMPUTADO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR .....	339
2. LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA ES UNA VERDAD INTERINA SOMETIDA A UNA EVENTUAL PRUEBA EN CONTRARIO. NO CONSTITUYE NI UNA PRESUNCIÓN NI UNA FICCIÓN LEGAL .....	341

3. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA E <i>IN DUBIO PRO REO</i> .....	343
4. LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA ES UNA REGLA DE JUICIO Y UNA REGLA DE TRATAMIENTO .....	347
<b>II. La presunción de inocencia como regla de juicio. Su vertiente probatoria. Consecuencias que origina en materia de prueba .....</b>	<b>348</b>
<b>III. La necesidad de prueba de cargo para sancionar .....</b>	<b>351</b>
<b>IV. La necesidad de que la prueba existente sea suficiente .....</b>	<b>353</b>
<b>V. La necesidad de que la prueba obtenida sea válida .....</b>	<b>354</b>
1. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LA PRUEBA .....	354
2. LA PRUEBA ILÍCITA .....	356
3. PRUEBA PRÁCTICADA CON LAS GARANTÍAS FORMALES NECESARIAS .....	362
A. <i>Las garantías que rigen la práctica de prueba</i> .....	363
a. La garantía de contradicción .....	365
a'. En particular, de cómo se satisface la garantía de contradicción en la práctica de las pruebas orales: testimonio, inspección ocular, careo y exposiciones y explicaciones periciales .....	369
b'. En particular, de cómo se satisface la contradicción en las pruebas escritas: documentos, informes con valor probatorio y dictámenes periciales .....	372
b. La garantía de inmediación y su adaptación al ámbito sancionador .....	373
a'. En particular, de cómo se satisface la inmediación en la práctica de las pruebas orales: testimonio, inspección ocular, exposiciones y explicaciones periciales y careo .....	376
b'. En particular, de cómo se satisface la inmediación en las pruebas escritas: documentos, informes con valor probatorio y dictámenes periciales .....	377
c. La garantía de oralidad resulta aplicable con profundas limitaciones .....	377
d. La garantía de publicidad relativa .....	378
B. <i>En especial, las garantías que deben satisfacer las actuaciones administrativas previas para adquirir valor probatorio</i> .....	379
a. Regla general: las actuaciones previas no tienen valor probatorio .....	381
b. Garantías en el procedimiento sancionador para que adquieran fuerza de prueba .....	383
c. Excepción: supuestos en que las actuaciones previas tienen valor probatorio originario. La prueba administrativa anticipada .....	385

	Página
<b>VI. Presunción de inocencia y carga de la prueba</b> .....	387
1. CONSIDERACIONES GENERALES: LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....	387
2. LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR: LA ADMINISTRACIÓN DEBE PROBAR LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE LA PRETENSION SANCIONADORA; MATIZACIONES EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE FACILIDAD O DISPONIBILIDAD PROBATORIA .....	389
3. LA CARGA DE LA PRUEBA DE LOS HECHOS EXCLUYENTES Y EXTINTIVOS DE LA RESPONSABILIDAD .....	394
4. CONCLUSIONES .....	404
<b>VII. Presunción de inocencia y valoración de la prueba</b> .....	405
1. LAS REGLAS DE VALORACIÓN DE LA PRUEBA .....	405
2. EL SISTEMA DE LIBRE VALORACIÓN NO ES CONTENIDO DE LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA SINO SU PRESUPUESTO NECESARIO .....	408
3. LÍMITES QUE LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA ORIGINA SOBRE LA LIBRE VALORACIÓN DE LA PRUEBA .....	409
4. LA EXIGENCIA DE QUE LA VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS SEA RACIONAL Y RAZONADA EXCLUYE DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EL SISTEMA DE PRUEBAS TASADAS .....	412
<b>VIII. En especial, la presunción de inocencia y el valor probatorio de las actas de inspección y los atestados policiales</b> .....	412
1. PLANTEAMIENTO .....	412
2. TEORÍAS SOBRE EL VALOR DE LAS ACTAS DE INSPECCIÓN .....	413
A. <i>Teoría según la cual las actas de inspección no tienen valor probatorio</i> .....	414
B. <i>Teoría según la que las actas de inspección son pruebas normales</i> .....	414
C. <i>Teoría que considera que las actas de inspección son pruebas especiales con presunción de certeza o veracidad</i> .....	414
3. LA PRESUNCIÓN DE CERTEZA DE LAS ACTAS DE INSPECCIÓN EN LA NORMATIVA SECTORIAL Y SU SIMPLE VALOR PROBATORIO EN LA LRJPAC .....	415
4. ¿ES LA PRESUNCIÓN DE CERTEZA DE LAS ACTAS CONTRARIA A LA CE? .....	422
5. QUE LAS ACTAS DE INSPECCIÓN O LOS ATESTADOS POLICIALES TENGAN VALOR DE PRUEBA CONLLEVA QUE PUEDAN CONSTITUIR, POR SÍ SOLOS, UNA PRUEBA DE CARGO VÁLIDA Y SUFICIENTE PARA DESTRUIR LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA ....	436
6. PARA CONSTITUIR PRUEBAS DE CARGO VÁLIDAS SUSCEPTIBLES DE DESTRUIR LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA TIENEN QUE SATISFACER CIERTAS GARANTÍAS FORMALES .....	438
7. CONCLUSIONES .....	443

<b>IX. En particular, la prueba indiciaria como prueba de cargo suficiente para destruir la presunción de inocencia</b> .....	444
1. CONCEPTO Y CARACTERES .....	444
2. ADMISIBILIDAD .....	445
3. REQUISITOS QUE DEBE REUNIR PARA CONSTITUIR UNA PRUEBA DE CARGO SUFICIENTE .....	446
4. DISTINCIÓN DE LAS PRESUNCIONES LEGALES .....	451
<b>X. La presunción de inocencia como regla de tratamiento</b> .....	451
1. FUERA DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR .....	452
2. DENTRO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR .....	455
A. <i>Las medidas provisionales y la presunción de inocencia</i> .....	455
a. <i>La doctrina sobre la compatibilidad de las medidas provisionales con la presunción de inocencia siempre que se cumplan ciertos requisitos</i> .....	463
b. <i>Fundamento y valoración de esta doctrina</i> .....	469
B. <i>La ejecutividad de las sanciones y su relación con los derechos fundamentales a la presunción de inocencia y a la tutela judicial efectiva</i> ..	469
a. <i>La presunción de inocencia no se opone a la ejecutividad inmediata de las sanciones</i> .....	474
b. <i>Las reglas que retrasan la ejecutividad de las sanciones mientras esté abierta la vía administrativa</i> .....	479
c. <i>La jurisprudencia que, al margen de toda Ley, retrasa la ejecutividad de las sanciones hasta que el juez haya podido decidir sobre las medidas cautelares solicitadas</i> .....	489
d. <i>Reconsideración de la situación desde el punto de vista de los derechos a la presunción de inocencia y a la tutela judicial efectiva</i> .....	493
✓ <b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	493

