

COLECCIÓN

EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA JURISPRUDENCIA

DERECHO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR

MANUEL REBOLLO PUIG

MANUEL IZQUIERDO CARRASCO

LUCÍA ALARCÓN SOTOMAYOR

ANTONIO M.^a BUENO ARMIJO

LEX NOVA

ÍNDICE GENERAL

	<u>Página</u>
PRÓLOGO	7
CAPÍTULO I. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y DERECHO PENAL	49
1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y EL DERECHO PENAL COMO MANIFESTACIONES DEL ORDENAMIENTO PUNITIVO DEL ESTADO; LA RELATIVA COMUNIDAD DE PRINCIPIOS Y REGLAS	49
2. LA DEFINICIÓN DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS CON LOS MISMOS ELEMENTOS DE LA DEFINICIÓN DE LOS DELITOS ..	51
3. SOBRE LAS FRONTERAS ENTRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y EL DERECHO PENAL	53
CAPÍTULO II. CONCEPTO DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA	57
1. LA RELEVANCIA Y DIFICULTAD DEL CONCEPTO DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA	57
2. ¿SANCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUESTAS POR ÓRGANOS NO ADMINISTRATIVOS?	61
3. CARACTERES GENERALES DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS: UN MAL AÑADIDO AL QUE IMPONE EL DEBER DESATENDIDO CON FUNCIÓN REPRESIVA Y RETRIBUTIVA	63
4. ANÁLISIS DEL CARÁCTER SANCIONADOR O NO SANCIONADOR DE DETERMINADOS TIPOS DE ACTOS DE GRAVAMEN	67
4.1. Las órdenes, requerimientos, apercibimientos y similares que imponen el restablecimiento de la legalidad o impiden la perpetuación de las consecuencias de una infracción no son sanciones	67
4.1.1. Demoliciones y restablecimiento de la realidad física ilícitamente alterada	67

	Página
4.1.2. Órdenes de cese de actividades o cierre de establecimientos	70
4.1.3. Apercibimientos, intimaciones y requerimientos para que cese una conducta ilegal	72
4.1.4. Otros actos administrativos que imponen el restablecimiento de la legalidad o evitan la lesión de los intereses generales	72
4.2. Las indemnizaciones en favor de la Administración no son sanciones, aunque se impongan al autor de una infracción como consecuencia de ella y al mismo tiempo que la sanción	74
4.3. El reintegro de subvenciones no es sanción; pero sí lo es la pérdida del derecho a obtenerlas	75
4.4. Devolución de las prestaciones sociales indebidamente percibidas: dudas judiciales sobre su carácter sancionador	76
4.5. Recargos tributarios: carácter sancionador o no en función de su cuantía	76
4.6. No es sanción la expropiación ni otras técnicas ablatorias o limitativas por incumplimiento de la función social de la propiedad	78
4.7. Carácter sancionador o no de la revocación y suspensión de autorizaciones administrativas	82
4.8. No son sanciones las multas coercitivas	88
4.9. No son sanciones las consecuencias de los incumplimientos de los contratos administrativos	89
4.10. No es sanción la caducidad de las concesiones demaniales por incumplimiento de sus condiciones	91
4.11. Expulsión de extranjeros y otros actos en materia de extranjería	92
4.12. No es sanción la declaración administrativa de pérdida de la condición de funcionario como consecuencia de ciertas condenas	93
4.12.1. Pérdida de la condición de funcionario por condena a pena de inhabilitación	93
4.12.2. Pérdida de la condición de funcionario, en virtud de previsión normativa específica, de los condenados a penas distintas de la inhabilitación	96
4.12.3. Pérdida de la condición de funcionario, al margen de previsión normativa, por entrañar la condena penal o administrativa la desaparición de los requisitos para ingresar en la función pública	96
4.12.4. Crítica de esta jurisprudencia	97

	Página
4.13. No son sanciones las deducciones de sueldo a los funcionarios por inasistencia o impuntualidad en el trabajo	99
4.14. No son sanciones las liquidaciones por fraude en el consumo de electricidad o gas	100
4.15. Medidas no sancionadoras previstas en la legislación de viviendas protección oficial	100
4.16. No es sanción la tasa láctea	101
4.17. No es sanción la pérdida de derechos por impago; en particular, la baja colegial por impago de cuotas	101
4.18. La reclamación de una multa a los responsables subsidiarios ..	102
4.19. Pérdida de un partido en una competición deportiva	104

CAPÍTULO III. COMPETENCIAS NORMATIVAS DEL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

1. REGLAS GENERALES SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS NORMATIVAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA TIPIFICAR INFRACCIONES Y ESTABLECER SU RÉGIMEN SANCIONADOR	105
2. COMPETENCIAS NORMATIVAS SANCIONADORAS CUANDO CORRESPONDEN AL ESTADO LAS BASES Y A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EL RESTO DE LA LEGISLACIÓN	106
3. LOS LÍMITES A LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS SANCIONADORAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: «NO INTRODUCIR DIVERGENCIAS IRRAZONABLES O DESPROPORCIONADAS»	108

CAPÍTULO IV. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD SANCIONADOR: LA RESERVA DE LEY

1. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD SANCIONADORA DEL ARTÍCULO 25.1 CE: IRRETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS SANCIONADORAS, TIPICIDAD Y RESERVA DE LEY	113
2. LA RESERVA DE LEY COMO EXIGENCIA DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO	115
2.1. Solo la ley, en tanto que expresión de la voluntad popular, puede limitar la libertad y la propiedad de los ciudadanos	115
2.2. Excepciones al principio de reserva de ley	116

	<u>Página</u>
3. LA RESERVA DE LEY EXIGE QUE LA PROPIA LEY TIPIFIQUE, PERO NO EXCLUYE LA COLABORACIÓN REGLAMENTARIA	117
3.1. Imposibilidad de deslegalización. La aplicación retroactiva de esta prohibición	118
3.2. La reserva de ley y la colaboración reglamentaria	122
3.2.1. El contenido mínimo reservado a la ley y la admisión de la colaboración reglamentaria	122
3.2.2. Normas sancionadoras de carácter reglamentario sin cobertura legal suficiente	124
3.2.3. Normas sancionadoras de carácter reglamentario con cobertura legal suficiente (a veces buscada por el propio Tribunal)	127
3.3. En especial, las normas sancionadoras en blanco como forma de colaboración reglamentaria	129
3.3.1. Estructura de las normas sancionadoras en blanco	130
3.3.2. Requisitos necesarios para la admisión de normas sancionadoras en blanco	132
3.3.3. La cobertura legal suficiente de las normas sancionadoras en blanco. En especial, respecto a los «tipos o cláusulas residuales»	134
3.4. Otras materias expresamente incluidas (relaciones entre infracciones y sanciones, tipos de responsabilidad) y excluidas (prescripción) en la reserva de ley	138
4. PRINCIPALES MODULACIONES A LAS EXIGENCIAS GENERALES DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY	139
4.1. El caso especial de los entes locales	139
4.1.1. El punto de partida: rechazo a la tipificación de infracciones y al establecimiento de sanciones mediante ordenanzas locales	140
4.1.2. La aparición de pronunciamientos judiciales favorables a la tipificación mediante simples ordenanzas locales	142
4.1.3. El cambio jurisprudencial: la aceptación (limitada) de la tipificación de infracciones y sanciones por ordenanzas locales	145
4.1.4. La doctrina constitucional sobre la reserva de ley sancionadora en el ámbito local y el cambio legislativo operado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local	147

	<u>Página</u>
4.2. Las relaciones especiales de sujeción	150
4.2.1. Los motivos que justifican esta modulación de la reserva de ley	150
4.2.2. La ampliación del ámbito de colaboración reglamentaria ..	151
4.2.3. Límites a esta relajación del principio de reserva de ley ..	153
4.3. En especial, las sanciones disciplinarias impuestas por Colegios Profesionales por vulneración de sus normas deontológicas	155
CAPÍTULO V. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD SANCIONADORA (II): EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD	159
1. EL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD DE LAS INFRACCIONES	161
1.1. La exigencia de tipificación	161
1.1.1. No todo lo reprochable es infracción	162
1.1.2. La inconstitucionalidad de los «tipos de autor»	163
1.2. La inconstitucionalidad de las cláusulas tipificadoras generales ..	164
1.3. Aplicación retroactiva del principio de taxatividad a las normas preconstitucionales	166
1.4. La admisión de una cierta flexibilidad en la tipificación de las infracciones	167
1.4.1. El uso de conceptos jurídicos indeterminados	167
1.4.2. La tipificación indirecta	169
1.4.3. Relaciones especiales de sujeción	174
1.5. La publicidad de las normas como requisito para su previsibilidad	177
2. LA TAXATIVIDAD Y PREDETERMINACIÓN NORMATIVA DE LAS SANCIONES	179
2.1. La consagración constitucional del principio de predeterminación normativa de las sanciones y su eficacia retroactiva	179
2.2. Inconstitucionalidad de diversas sanciones por vulneración del principio de predeterminación de la sanción	180
2.3. Aplicación flexible del principio de predeterminación normativa de las sanciones	182
2.4. La graduación de las infracciones en leves, graves y muy graves	184

	Página
3. EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN SENTIDO ESTRICTO: LA APLICACIÓN DE LA NORMA SANCIONADORA	186
3.1. La interpretación restrictiva y favorable de la norma sancionadora incluso <i>contra legem</i> : el principio de insignificancia	187
3.2. La exigencia de una aplicación previsible de la norma. En concreto, la interpretación de las normas sancionadoras conforme a los criterios aceptados por la comunidad jurídica	188
3.3. Prohibición de las aplicaciones extravagantes e imprevisibles ...	191
3.4. Prohibición de la analogía	192
3.4.1. Prohibición de la aplicación analógica de las infracciones	193
3.4.2. Otras manifestaciones de la prohibición de aplicación analógica de las normas sancionadoras: sanciones, reserva de ley y sujetos responsables	195
3.5. La discutida prohibición de las interpretaciones extensivas de las normas sancionadoras	196
CAPÍTULO VI. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD SANCIONADORA (III): LA IRRETROACTIVIDAD DE LAS DISPOSICIONES SANCIONADORAS NO FAVORABLES	201
1. LA DETERMINACIÓN DE LA NORMA SANCIONADORA APLICABLE EN EL TIEMPO: LA IRRETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS SANCIONADORAS	201
1.1. Por regla general, la norma sancionadora aplicable es la norma vigente al tiempo de producirse los hechos	201
1.2. La retroactividad de las normas y el principio de irretroactividad de las normas sancionadoras	203
2. RETROACTIVIDAD DE LA NORMA SANCIONADORA MÁS FAVORABLE	204
2.1. Consagración constitucional limitada de la retroactividad de la norma sancionadora más favorable	205
2.2. Requisitos para la aplicación del principio: el problema de la determinación de la norma sancionadora más favorable	206
2.3. Límites a la aplicación del principio: la aplicación íntegra de la ley más beneficiosa, normas temporales y normas procedimentales	208
2.4. Ámbito de aplicación del principio	210

	Página
2.4.1. Retroactividad en tipos sancionadores en blanco	210
2.4.2. Retroactividad de la norma reguladora del plazo de prescripción	213
2.4.3. Retroactividad de la norma que limita la ejecutividad de las sanciones	214
2.5. Momento en que cabe aplicar el principio de retroactividad de la norma más favorable. En especial, su aplicación en fase jurisdiccional	215
CAPÍTULO VII. LA ANTIJURIDICIDAD COMO ELEMENTO DE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA	221
1. LA EXIGENCIA DE ANTIJURIDICIDAD COMO ELEMENTO NECESARIO PARA LA SANCIÓN DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS	221
1.1. Bien jurídico protegido, infracciones de lesión e infracciones de peligro	222
1.2. La exigencia de antijuridicidad formal y material: la necesidad de lesión del bien jurídico protegido	223
2. CAUSAS DE JUSTIFICACIÓN	226
2.1. El consentimiento	227
2.2. Estado de necesidad	228
2.3. Actuación en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo, en especial, de derechos fundamentales	230
2.3.1. Derecho de manifestación	234
2.3.2. Derecho a no declarar contra sí mismo	235
2.3.3. Derecho a la salud	235
2.3.4. Derecho a utilizar todos los medios de prueba	236
2.3.5. Derecho a la intimidad personal	236
2.3.6. Derecho de asociación	237
2.3.7. Derecho a la libertad de información	237
2.3.8. Derecho a la libertad de expresión	238
2.3.9. Derecho a la libertad de expresión como manifestación del derecho de defensa	241
A) Correcciones disciplinarias impuestas a abogados en el ejercicio de su función	241
B) Sanciones disciplinarias impuestas a militares por expresiones vertidas en escritos de recurso	246

	Página
CAPÍTULO VIII. LA CULPABILIDAD Y LOS SUJETOS RESPONSABLES	249
1. NOCIÓN DE CULPABILIDAD	249
1.1. Categoría en la Teoría General del Ilícito administrativo	249
1.2. Principio general del ordenamiento punitivo: cuadro general de los límites que conlleva	250
2. LA EXIGENCIA DE LA CULPABILIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	251
2.1. La culpabilidad como principio estructural del <i>ius puniendi</i> del Estado	251
2.2. No hay sectores del Derecho Administrativo sancionador donde se excepcione esta exigencia de culpabilidad	252
2.2.1. Proclamaciones jurisprudenciales en sectores tradicionalmente problemáticos	252
2.2.2. En especial, las infracciones de mera actividad	253
2.3. Pero la exigencia de culpabilidad lo es en términos distintos al Derecho Penal	255
2.4. La preterintencionalidad	256
3. PRINCIPIO DE PERSONALIDAD DE LAS SANCIONES O DE RESPONSABILIDAD PERSONAL POR HECHOS PROPIOS	257
3.1. Contenido del principio de personalidad de las sanciones	258
3.1.1. Supuestos en los que se considera conculcado	259
3.1.2. Supuestos en los que, a pesar de que la sanción pueda producir efectos perjudiciales en terceros, no se considera conculcado	259
3.1.3. La relación entre este principio y la extinción de la responsabilidad sancionadora	259
3.2. Los responsables: autores y partícipes	259
3.2.1. La responsabilidad es generalmente sólo en concepto de autoría y el autor es quien realiza el hecho típico	259
3.2.2. Es autor quien domina funcionalmente el hecho	261
3.2.3. La admisión de supuestos de autoría mediata	262
3.2.4. La admisión de supuestos de coautoría no ejecutiva	263
3.2.5. Colaboradores necesarios	263

	Página
3.3. La responsabilidad sancionadora de las personas jurídicas: directa y con culpa	264
3.4. La responsabilidad sancionadora de la Administración pública como persona jurídica	265
3.4.1. Admisión de las sanciones entre Administraciones públicas: no es contrario a los principios que rigen sus relaciones	365
3.4.2. ¿Preferente utilización de otros medios no sancionadores?	367
3.4.3. La culpabilidad de las Administraciones públicas	368
3.4.4. Las sanciones en el seno de la misma Administración: la pérdida de sentido de la finalidad propia de la sanción administrativa	268
3.5. Infracciones en cadena: la responsabilidad de un sujeto no excluye la de los siguientes o anteriores, sobre la base de sus propios deberes de diligencia	269
3.6. Posibilidad de una pluralidad de responsables ante los mismos hechos, cada uno por incumplimiento de sus propias obligaciones. Contratista y subcontratista	271
3.7. Responsabilidad única derivada de la actuación de otros sujetos por tener una posición de garante (<i>culpa in vigilando</i> o <i>in eligendo</i>)	274
3.7.1. La contratación con terceros de actividades de las que deriva el incumplimiento de deberes que se imponen directamente al contratante	274
3.7.2. Es responsable aquel a quien la norma impone el deber. Sujetos que por su cualificación o posición aparecen como responsables ante la Administración	276
3.7.3. En ocasiones, la confianza en la actuación de esos terceros exime de culpa o, simplemente, se aprecia que se utilizó toda la diligencia debida	277
3.7.4. La responsabilidad del empresario por hechos de sus trabajadores. Formulación de ciertas argumentaciones jurisprudenciales claramente criticables	278
3.8. Infracciones en las que concurre la intervención de terceros pero sin que esa intervención haya sido decidida por el infractor	281

	Página
3.9. Responsabilidad de los administradores o directores de una sociedad	281
3.9.1. Se trata de una responsabilidad con culpa que deriva de su posición de garante, pero se matiza la prueba de la culpabilidad por parte de la Administración	282
3.9.2. Amplísima extensión del deber de diligencia	283
3.9.3. Alegaciones insuficientes para acreditar esa falta de culpabilidad	284
3.9.4. Supuestos en los que se reconoce una ausencia de culpabilidad	286
3.9.5. No basta tener una participación mayoritaria en una persona jurídica para poderle exigir las responsabilidades propias de los administradores	287
3.10. Divergencias jurisprudenciales sobre la trascendencia de la inclusión como titular en ciertos registros o resoluciones administrativas, cuando tal dato no se actualiza y la acción típica la comete otro sujeto	287
3.11. La responsabilidad solidaria	288
3.11.1. Jurisprudencia que sostiene que la solidaridad es contraria al principio de personalidad de las sanciones	289
3.11.2. Admisión de la solidaridad por el Tribunal Constitucional, aunque con condiciones	290
3.11.3. La solidaridad debe estar prevista en una norma con rango de ley. En especial, el artículo 130.3 LRJPAC	291
3.12. La responsabilidad subsidiaria	293
3.12.1. Abierta admisión de la responsabilidad subsidiaria	293
3.12.2. La responsabilidad subsidiaria exige, al menos, culpa, pero ésta prácticamente se presume por el mero incumplimiento	294
3.12.3. No cabe declarar la responsabilidad subsidiaria en tanto queden obligados principales	294
3.12.4. Garantías de defensa del responsable subsidiario del pago de sanciones	295
3.12.5. En especial, la responsabilidad subsidiaria de los administradores por sanciones tributarias	295
3.12.6. Interpretación del artículo 130.3 LRJPAC como una responsabilidad subsidiaria de carácter civil, pero no sancionador	296

	Página
3.13. El principio de responsabilidad por los hechos propios como criterio interpretativo del contenido de las resoluciones sancionadoras	297
4. PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD POR EL HECHO: LA PROHIBICIÓN DE UN DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR «DE AUTOR»	298
5. PRINCIPIO DE EXIGENCIA DE DOLO O CULPA	299
5.1. Cuestiones generales	299
5.1.1. Concepto de dolo. Circunstancias de las que cabe inferir dolo	301
5.1.2. Concepto de culpa	302
5.1.3. Admisión de construcciones penalistas como la del dolo eventual o la culpa consciente	302
5.2. La extensión del deber de diligencia: el concepto de cuidado objetivo y el subjetivo	303
5.3. En especial, el deber de saber de quien actúa profesionalmente	305
5.4. Extensión y contenido del deber de diligencia según la gravedad de los riesgos que genere la actividad que realice el sujeto	307
5.4.1. Por afectar al derecho a la vida o a la integridad física. La jurisprudencia sobre infracciones de la normativa sobre prevención de riesgos laborales	307
A) Exclusión de la responsabilidad por culpa exclusiva del trabajador: falta de colaboración, imprudencia temeraria o desobediencia de instrucciones	307
B) El deber de seguridad casi absoluto del empresario	308
5.4.2. Por afectar al derecho a la vida o a la integridad física. Otras manifestaciones: la actuación de los jueces o magistrados	311
5.4.3. Por afectar a otros derechos fundamentales: intimidad y protección de datos de carácter personal	311
5.4.4. Amplia responsabilidad sobre las características del producto por quien lo fabrica o lo vende a granel	312
5.5. El deber de diligencia va más allá de la superación de las revisiones periódicas obligatorias	313
5.6. Responsabilidad derivada del incumplimiento del deber de velar por el buen funcionamiento de aparatos, cuando su mal funcionamiento está en la base de la conducta típica	314

	Página
CAPÍTULO IX. CONCURSO DE INFRACCIONES, CONCURSO DE NORMAS PUNITIVAS: <i>NON BIS IN IDEM</i>	359
1. SIGNIFICADO Y CONTENIDO DE LA GARANTÍA <i>NON BIS IN IDEM</i>	359
2. EL <i>NON BIS IN IDEM</i> MATERIAL	360
2.1. Concepto	360
2.2. Naturaleza jurídica. La garantía <i>non bis in idem</i> es un derecho fundamental consagrado en el artículo 25.1 CE según el TC.....	360
2.3. Fundamento	362
2.4. Ámbito de aplicación: la regla jurisprudencial de la triple identidad	363
2.4.1. Identidad de sujeto	364
2.4.2. Identidad de hecho	365
2.4.3. Identidad de fundamento	367
2.4.4. El <i>non bis in idem</i> material también prohíbe apreciar como agravante una circunstancia que ya esté implícita en el tipo infractor	368
2.5. La triple identidad y el concurso de normas punitivas	370
2.6. La distinción entre el concurso de normas punitivas y el concurso de ilícitos	374
3. LOS CONCURSOS DE INFRACCIONES	375
3.1. Regla general: acumulación o suma de castigos	375
3.2. Matizaciones a la regla general: no se basan en el <i>non bis in idem</i> sino en el principio de proporcionalidad	375
3.2.1. Concurso real de infracciones	375
3.2.2. Infracción continuada	381
3.2.3. Concurso ideal de infracciones	388
3.2.4. Concurso medial de infracciones	390
4. LA ELECCIÓN DE LA NORMA APLICABLE EN CASO DE CONCURSO DE NOMAS PUNITIVAS. LA PREFERENCIA PENAL	392
4.1. Concurso de normas penales	392
4.2. Concurso de normas administrativas sancionadoras	393
4.3. Concurso de norma penal y norma administrativa sancionadora. La preferencia penal	395

	Página
5. LA LLAMADA «VERTIENTE PROCEDIMENTAL» DEL <i>NON BIS IN IDEM</i>	397
6. EL DEBER DE LA ADMINISTRACIÓN DE NO TRAMITAR EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR POR HECHOS QUE PUEDAN SER CONSTITUTIVOS DE DELITO	400
6.1. Momento en que nace el deber	401
6.2. Requisitos	401
6.3. Ámbito	404
6.4. Consecuencias del incumplimiento del deber y soluciones	407
6.4.1. Efectos del incumplimiento	407
6.4.2. Posibles soluciones	408
6.5. Posibilidad o imposibilidad de sancionar una vez que se dicte la sentencia penal	414
6.5.1. Si la sentencia penal no condena	414
6.5.2. Si la sentencia penal condena	415
7. EL DEBER DE LA ADMINISTRACIÓN DE RESPETAR LA DECLARACIÓN DE HECHOS PROBADOS DE LA SENTENCIA PENAL	415
8. EL VERDADERO <i>NON BIS IN IDEM</i> PROCESAL O LA PROHIBICIÓN DE SUFRIR DOS PROCEDIMIENTOS PUNITIVOS SUCESIVOS POR EL MISMO ILÍCITO	417
CAPÍTULO X. EN ESPECIAL, EL PRINCIPIO <i>NON BIS IN IDEM</i> EN SANCIONES DISCIPLINARIAS	423
1. PLANTEAMIENTO	423
2. EL <i>NON BIS IN IDEM</i> SÍ PROHÍBE LA ACUMULACIÓN DE VARIAS SANCIONES DEL MISMO RÉGIMEN DISCIPLINARIO SI ENTRE ELLAS SE DA LA TRIPLE IDENTIDAD	424
3. JUSTIFICACIÓN TEÓRICA DE LA ADMISIÓN DE LA ACUMULACIÓN DE SANCIONES DISCIPLINARIAS CON LAS PENAS	426
3.1. Relación de sujeción especial o existencia de distintos fundamentos punitivos	426
3.2. Una justificación teórica alternativa para algunos supuestos: negación de la identidad de hecho en el caso de infracciones disciplinarias consistentes en haber sido condenado el funcionario penalmente	429

	<u>Página</u>
4. LA ADMISIÓN DE LA ACUMULACIÓN DE SANCIÓN DISCIPLINARIA A LA PENA POR DELITO COMÚN, INCLUSO AUNQUE SE APLICARA LA AGRAVANTE DE PREVALERSE DE CARGO PÚBLICO	431
5. EXCLUSIÓN DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA CUANDO EL AUTOR HA SIDO CONDENADO POR DELITO ESPECIAL DE LOS FUNCIONARIOS	434
6. APLICACIÓN DE LAS MATIZACIONES DEL <i>NON BIS IDEM</i> A SUJETOS NO FUNCIONARIOS	440
7. SI SON COMPATIBLES PENA Y SANCIÓN DISCIPLINARIA ¿PUEDE TRAMITARSE EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO AUNQUE AÚN ESTÉ ABIERTO EL PROCESO PENAL?	442
8. CUANDO SÍ ESTÁ PROHIBIDA LA ACUMULACIÓN DE PENA Y SANCIÓN DISCIPLINARIA ¿PUEDE IMPONERSE ANTES ÉSTA QUE LA PENA?	444
9. NO HAY VULNERACIÓN DEL <i>NON BIS IN IDEM</i> CUANDO LA ADMINISTRACIÓN DECLARA LA PÉRDIDA DEFINITIVA DE LA CONDICIÓN DE FUNCIONARIO DEL QUE HAYA SUFRIDO DETERMINADAS CONDENAS PENALES	446

CAPÍTULO XI. COMPETENCIA SANCIONADORA Y REQUISITOS DE LOS ÓRGANOS QUE LA EJERCEN Y DE SUS TITULARES

1. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS SANCIONADORAS ENTRE DISTINTAS ADMINISTRACIONES	449
1.1. Consideraciones generales. En especial, la competencia sancionadora del Estado y de las Comunidades Autónomas como parte de la competencia ejecutiva	449
1.2. Incompetencia cuando la sanción impuesta por una Administración «interfiere en el ejercicio de una competencia ajena»	451
1.3. En particular, la competencia territorial ante infracciones supra-regionales	452
1.4. Supuestos en los que la competencia sancionadora no se limita por razón del territorio	456
2. LA COMPETENCIA SANCIONADORA DE LOS DISTINTOS ÓRGANOS	457
2.1. La competencia sancionadora como atribución normativa	457
2.2. Reglas especiales para los casos en que la competencia está atribuida en función de la gravedad de las infracciones o de las sanciones	458

	<u>Página</u>
2.3. Delegación de la competencia sancionadora	459
2.4. La desconcentración de las competencias sancionadoras	460
2.5. El vicio de incompetencia	460
2.6. Referencia especial a los supuestos en que no hay realmente una declaración de voluntad del órgano competente para sancionar	461
3. IMPARCIALIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y AUTORIDADES QUE INTERVIENEN EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR	462
4. EN PARTICULAR, LA DEBIDA SEPARACIÓN ENTRE EL ÓRGANO INSTRUCTOR Y EL ÓRGANO COMPETENTE PARA RESOLVER	465

CAPÍTULO XII. EJERCICIO OBLIGADO O FACULTATIVO DE LA POTESTAD SANCIONADORA. LEGITIMACIÓN PARA EXIGIR SU EJERCICIO

1. EL PLANTEAMIENTO POR LOS TRIBUNALES DE LA CUESTIÓN: LA LEGITIMACIÓN DEL DENUNCIANTE PARA RECURRIR EL ARCHIVO DE SUS DENUNCIAS Y OTRAS CUESTIONES RELACIONADAS	473
1.1. La cuestión del ejercicio libre u obligado de la potestad sancionadora	474
1.2. De la legitimación del denunciante a la legitimación de cualquier sujeto	478
1.3. La legitimación para recurrir en el contencioso-administrativo el archivo de las denuncias y las cuestiones conexas; en especial, legitimación para pedir sanción mayor a la impuesta	480
1.4. La pretensión que puede ejercer el legitimado y la posible condena del tribunal	484
1.5. El marco legal para la resolución del problema: artículo 19.1.a) LJCA o normas sectoriales	486
2. LA SOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA	489
2.1. La respuesta general de la jurisprudencia: no se niega con carácter absoluto la posibilidad de denunciantes u otros sujetos interesados en la imposición de la sanción. La solución casuística ..	489
2.2. Dos formas de detectar el interés legítimo según se busque en la sanción o en la infracción: la jurisprudencia acoge la tesis de que habrá legitimación si la sanción beneficia al actor	491
2.3. Las consecuencias de esta jurisprudencia en función del tipo de sanción y las disfunciones que ocasiona	495

	<u>Página</u>
1.7. Los derechos fundamentales del artículo 24.2 de la CE se aplican por igual en todos los procedimientos sancionadores, incluidos los disciplinarios	555
1.8. Titulares de estos derechos fundamentales	556
2. EL DERECHO FUNDAMENTAL A SER INFORMADO DE LA ACUSACIÓN	557
2.1. Es un derecho fundamental del inculpado en el procedimiento administrativo sancionador	557
2.2. Es el presupuesto del derecho de defensa	559
2.3. Contenido esencial	560
2.4. Contenido y precisión de la información que impone el derecho fundamental	560
2.4.1. Hechos	562
2.4.2. Calificación jurídica	564
2.4.3. Sanción	567
2.4.4. Aspectos que no incluye el derecho a ser informado de la acusación	567
A) En especial, la identidad del instructor, de la autoridad competente para resolver y de la norma atributiva de la competencia	567
B) En especial, la denuncia y la identidad del denunciante	568
2.5. Momento en que se debe satisfacer el derecho a ser informado de la acusación y actos sobre los que hay que informar	570
2.5.1. No existe derecho a conocer la acusación en las actuaciones previas	570
2.5.2. El derecho fundamental exige conocer la acusación inicial que se contiene en el acto de incoación o en el pliego de cargos	571
2.5.3. El derecho fundamental exige conocer la acusación final que se contiene en la propuesta de resolución	574
2.5.4. El derecho fundamental comporta la exigencia de notificar el pliego de cargos y la propuesta de resolución. Posibilidad excepcional de que los defectos de uno de estos escritos puedan subsanarse con la debida notificación del otro	575

	<u>Página</u>
2.6. Forma en que debe suministrarse la información: mediante notificación personal salvo excepciones	580
2.7. La exigencia de correlación entre la acusación y la decisión	582
2.7.1. Invariabilidad de la persona inculpada	583
2.7.2. Inalterabilidad del hecho imputado	584
2.7.3. Vinculación de la propuesta de resolución por el acto de incoación o pliego de cargos	585
2.7.4. Vinculación de la resolución por la propuesta de resolución	587
3. EL DERECHO FUNDAMENTAL A NO DECLARAR CONTRA SÍ MISMO Y A NO CONFESARSE CULPABLE	594
3.1. El TC lo ha trasladado al procedimiento administrativo sancionador con muchas matizaciones por razón de las diferencias existentes entre el Derecho punitivo penal y el administrativo ..	594
3.2. La adaptación esencial que experimenta el derecho a no autoincriminarse es que debe compatibilizarse con ciertos deberes legales que tiene el administrado de colaborar con la Administración, bajo amenaza de sanción, en la investigación de hechos desfavorables	596
3.3. Contenido	600
3.3.1. El derecho a guardar silencio. ¿Incluye el derecho a mentir?	600
3.3.2. El deber de ilustrar al inculpado de que es titular del derecho a no declarar contra sí mismo	602
3.3.3. La prohibición de valorar el ejercicio del derecho a no declarar contra sí mismo en perjuicio del imputado	604
3.4. Efectos	605
3.5. El derecho a no declarar contra sí mismo no rige en la Inspección administrativa. Excepcionalmente, puede resultar aplicable en favor del acusado material o inminente	605
3.6. En especial, los deberes de someterse al control de alcoholemia, de aportar documentos fiscales y de facilitar la identidad del conductor del vehículo infractor	609
3.6.1. El deber del conductor de un vehículo a motor de someterse a la prueba de alcoholemia	609

	<u>Página</u>
3.6.2. El deber del contribuyente de aportar los documentos fiscales o, en general, la información contable requerida por la Inspección de tributos	610
3.6.3. El deber del propietario de identificarse a sí mismo como conductor de su vehículo a motor al tiempo de realizarse con él una posible infracción de tráfico	610
4. EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA ASISTENCIA LETRADA	611
4.1. Su consagración en el proceso penal	611
4.2. La autodefensa y la defensa técnica en el procedimiento administrativo sancionador	611
4.2.1. La regla general es que el inculpado no tiene el derecho fundamental a la asistencia letrada	611
4.2.2. La intervención de abogado es posible pero ni imprescindible ni gratuita	612
4.2.3. Excepción: el TC ha trasladado el derecho fundamental a los procedimientos disciplinarios penitenciario y militar. Pero, incluso en estos casos, la defensa técnica sigue siendo, como en el resto de procedimientos administrativos sancionadores, facultativa y a costa del imputado .	613
A) El derecho a la asistencia letrada en el procedimiento disciplinario penitenciario	613
B) El derecho a la asistencia letrada en el procedimiento disciplinario militar	619

CAPÍTULO XVI. EN ESPECIAL, EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

1. LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA ES UN DERECHO FUNDAMENTAL DEL INculpADO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	623
1.1. Su traslación al ámbito de las sanciones administrativas con mínimas limitaciones por decisión del TC	623
1.2. Ámbito de aplicación	624
1.3. Titularidad	625
1.4. Naturaleza	625
1.5. La presunción de inocencia como verdad interina: no es ni una presunción ni una ficción legal	626
1.6. Presunción de inocencia e <i>in dubio pro reo</i>	626

	<u>Página</u>
1.7. La presunción de inocencia es una regla de juicio y una regla de tratamiento	629
2. LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA GARANTÍAS QUE COMPORTA EN MATERIA DE PRUEBA	631
3. LA NECESIDAD DE QUE EXISTA UNA PRUEBA DE CARGO PARA SANCIONAR QUE SEA SUFICIENTE	633
3.1. La exigencia de prueba incriminatoria	633
3.2. La exigencia de que la prueba existente sea suficiente	636
4. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LA PRUEBA	641
5. LA PRUEBA ILÍCITA	642
5.1. La presunción de inocencia conlleva la prohibición absoluta de utilizar pruebas ilícitas en los procedimientos sancionadores	642
5.2. La lesión de la presunción de inocencia requiere que la sanción se haya fundamentado exclusivamente en una prueba ilícita	647
6. LAS GARANTÍAS FORMALES QUE RIGEN LA PRÁCTICA DE LA PRUEBA	649
6.1. La garantía de contradicción	650
6.2. La garantía de intermediación del órgano instructor	656
6.3. Las severas limitaciones que sufre la garantía de oralidad	657
6.4. La garantía de publicidad absoluta no resulta aplicable	657
7. CARGA DE LA PRUEBA	657
7.1. La carga de la prueba pesa sobre la Administración	658
7.2. Prohibición de la inversión de la carga de la prueba	658
7.3. La presunción de legalidad de la sanción no se opone a la presunción de inocencia	660
7.4. Facultad del inculpado de permanecer inactivo en tanto que no se obtenga una prueba de cargo suficiente	661
7.5. Los principios de facilidad y disponibilidad probatorias	661
7.6. La Administración tiene la carga de probar los hechos constitutivos de la pretensión sancionadora	664
7.7. La carga de la prueba de los hechos eximentes, atenuantes y extintivos de la responsabilidad sancionadora	665
7.8. La carga de la prueba de la culpabilidad	671
7.9. La presunción de inocencia prohíbe sancionar en caso de duda	673

	Página
8. LA VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS PRACTICADAS	675
9. LA PRUEBA INDICIARIA O DE PRESUNCIONES	677
9.1. Sirve como prueba incriminatoria para fundamentar la sanción ..	677
9.2. Requisitos	678
9.3. Ámbitos en los que se ha apreciado su existencia	680
9.3.1. La defensa de la competencia	681
9.3.2. Las denominaciones de origen	683
9.3.3. Tráfico	683
9.3.4. El régimen disciplinario de los jueces	684
9.3.5. El régimen disciplinario de la Guardia Civil	685
9.3.6. Las infracciones de pesca y de caza	686
9.3.7. Cajas de ahorro	686
9.3.8. Las sociedades de seguros	687
9.3.9. La disciplina académica	689
9.3.10. El mercado de valores	689
9.3.11. El contrabando	689
9.3.12. Alquiler de vehículos	689
9.3.13. El orden público	690
9.3.14. Los transportes por carretera	690
9.3.15. Las prestaciones por desempleo	691

CAPÍTULO XVII. EN ESPECIAL, EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PRUEBA

1. SU TRASLACIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR OBRA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	693
2. CONSAGRACIÓN LEGAL	694
3. CARÁCTER INSTRUMENTAL DEL DERECHO DE DEFENSA	694
4. CONTENIDO ESENCIAL	695
5. DERECHO DE CONFIGURACIÓN LEGAL	696
6. EL DERECHO A PROPONER PRUEBA. REQUISITOS DE TIEMPO Y FORMA	696
7. EL DERECHO A ELEGIR LIBREMENTE ENTRE TODOS LOS MEDIOS DE PRUEBA ADMISIBLES EN DERECHO	699
8. EL DERECHO A LA ADMISIÓN DE LAS PRUEBAS PROPUESTAS. REQUISITOS DE PERTINENCIA Y UTILIDAD	700

	Página
8.1. El requisito de la pertinencia de la prueba propuesta	701
8.2. El juicio de pertinencia. Límites materiales y formales	706
8.2.1. Requisitos materiales	707
8.2.2. Requisitos formales	708
9. EL DERECHO A LA PRÁCTICA DE LAS PRUEBAS ADMITIDAS CON LAS GARANTÍAS FORMALES NECESARIAS	710
10. LA INDEFENSIÓN MATERIAL Y EL CARÁCTER DECISIVO DE LA PRUEBA OMITIDA COMO CONDICIÓN PARA LA CONSUMACIÓN DE LA VULNERACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PRUEBA	712
10.1. La necesidad de indefensión material, real o efectiva	712
10.2. Indefensión subsanada en vía administrativa	713
10.3. ¿Puede subsanarse la indefensión en vía contencioso-administrativa?	715
10.4. La exigencia de que la prueba omitida sea decisiva para entender producida la indefensión material	720
10.4.1. Prueba relevante e indefensión material	720
10.4.2. Doctrina incorporada por el TS	721
10.4.3. Carga de acreditar la condición de prueba relevante ...	721
10.4.4. Aplicación restrictiva del concepto de prueba relevante	722
10.4.5. Sentencias que han apreciado la existencia de pruebas relevantes	724
10.4.6. La jurisprudencia constitucional sobre la prueba relevante ha generado una drástica reducción de la relevancia invalidante de los vicios sobre omisión de pruebas pertinentes	727

CAPÍTULO XVIII. EN ESPECIAL, EL VALOR PROBATORIO DE LAS ACTAS DE INSPECCIÓN Y DE LOS ATESTADOS POLICIALES

1. SOBRE SI LAS DENUNCIAS Y ACTAS DE INSPECCIÓN TIENEN EFICACIA PROBATORIA	729
1.1. Las denuncias y actas de inspección tienen eficacia probatoria	730
1.1.1. Valor probatorio de las actas levantadas por agentes sin la condición de autoridad	731

	<u>Página</u>
1.1.2. Valor probatorio de las denuncias y actas levantadas por sujetos privados	733
1.2. Las denuncias y actas de inspección tienen eficacia probatoria solo si se ratifican	735
1.3. Límites al valor probatorio de las denuncias y actas de inspección	738
2. SOBRE SI LAS DENUNCIAS Y ACTAS DE INSPECCIÓN TIENEN UN VALOR PROBATORIO PRIVILEGIADO	741
2.1. Las denuncias y actas de inspección tienen un valor probatorio privilegiado: la presunción de certeza	742
2.1.1. La afirmación de la presunción de certeza de las denuncias y actas de inspección y su difícil fundamentación ..	742
2.1.2. La presunción de certeza como presunción <i>iuris tantum</i> y la inversión de la carga de la prueba	745
2.2. Las denuncias y actas de inspección tienen un valor de mera prueba: la presunción de inocencia	746
2.2.1. Su afirmación por el Tribunal Supremo	748
2.2.2. Su recepción parcial por la jurisprudencia inferior	750
CAPÍTULO XIX. LA RESOLUCIÓN SANCIONADORA	753
1. LAS FORMAS DE TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: NO CABE LA TERMINACIÓN CONVENCIONAL	753
2. LA FORMA EXTERNA DE MANIFESTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN SANCIONADORA	754
2.1. El carácter abierto de las proclamaciones normativas	754
2.2. La litigiosidad sobre este asunto en materia de tráfico	754
2.3. Primera línea jurisprudencial que se inclina claramente por la forma escrita	755
2.3.1. Formulación: preferencia de la forma escrita e incluso rechazo de la forma verbal	755
2.3.2. Rechazo de los listados en que se recogen numerosas sanciones por estar insuficientemente motivados	756
2.4. Admisión de las resoluciones sancionadoras verbales y «tolerancia con sus corruptelas»	758

	<u>Página</u>
3. REQUISITOS FORMALES DEL CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN SANCIONADORA	759
3.1. Identificación del órgano resolutor y su firma: la resolución sancionadora no puede ser sustituida por su simple notificación ...	760
3.2. No es indispensable que la firma del órgano sancionador sea autógrafa	762
3.3. Admisión de la resolución consistente en un estampillado sobre la propuesta de resolución	762
3.4. Irregularidades formales que no invalidan la sanción	762
3.4.1. Que conste un lugar de resolución equivocado, siempre que pertenezca al territorio que sea competencia del órgano sancionador	763
3.4.2. Que la fecha en que se dicta la sanción no se incluya en la resolución, si se notifica dentro de plazo para resolver y notificar	763
3.4.3. La notificación defectuosa de la resolución sancionadora no tiene efectos invalidantes si no genera indefensión ..	763
4. EL CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN SANCIONADORA	764
4.1. Elementos que la integran	764
4.2. Sobre la decisión: debe especificar la cuantía de la sanción correspondiente a cada una de las infracciones cometidas	764
5. EN ESPECIAL, LA MOTIVACIÓN	765
5.1. No es sólo una exigencia legal, sino que tiene relevancia constitucional	765
5.2. Alcance y contenido de la motivación	767
5.3. En especial, las exigencias de motivación ligadas al principio de legalidad	769
5.3.1. La no mención del precepto con rango de Ley, aunque sí el reglamentario, en que se basa la sanción vulnera el principio de legalidad	769
5.3.2. La concreción en la resolución sancionadora de la infracción cometida es una exigencia del principio de tipicidad	771
5.3.3. En el caso de normas sancionadoras en blanco también debe identificarse la norma o deber incumplido que integra el tipo	772

	<u>Página</u>
5.4. En especial, la declaración de hechos probados	772
5.5. En especial, la justificación de la sanción impuesta y su extensión	773
5.5.1. Formulación general	773
5.5.2. La imposición de una sanción en su grado mínimo no requiere una motivación especial	774
5.5.3. La imposición de una sanción más grave o elevada que la establecida con el carácter de mínima exige que se expliciten las circunstancias que la justifican	775
A) La sanción de expulsión de extranjeros	775
B) La privación del permiso de conducir	777
5.5.4. El deber de motivar la resolución también despliega sus efectos sobre otros documentos administrativos relevantes para la fijación de la sanción	778
5.6. En especial, la respuesta a las alegaciones formuladas por el imputado. Divergencias jurisprudenciales	778
5.7. Supuestos en los que los tribunales exigen una motivación específica o una especial intensidad	779
5.7.1. Cuando la resolución se separa del precedente administrativo	779
5.7.2. Cuando la resolución se separa de la propuesta de resolución	779
5.7.3. En caso de que el imputado alegue una interpretación errónea pero razonable de la norma aplicable, la resolución sancionadora debe contener una motivación específica sobre la culpabilidad y las pruebas de las que ésta se infiere	780
5.7.4. Las resoluciones sancionadoras disciplinarias en el ámbito penitenciario	780
5.8. La forma de incluir la motivación. En especial, el uso y abuso de la fundamentación por remisión o <i>in aliunde</i>	781
5.9. Momento en que debe satisfacerse el deber de motivar. El debate sobre la virtualidad subsanadora de trámites posteriores a la resolución sancionadora	783
5.10. Consecuencias de la ausencia o insuficiencia en la motivación	784
6. EL ALCANCE DE LA VINCULACIÓN ENTRE LA RESOLUCIÓN Y LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN	785

	<u>Página</u>
6.1. Planteamiento de la cuestión	785
6.2. Sobre las modificaciones que afectan a los hechos fijados	785
6.2.1. Verdaderas modificaciones fácticas frente a simples variaciones en la forma de referirse al mismo hecho	786
6.2.2. Tipología de las modificaciones más habituales	787
6.3. Sobre las modificaciones que afectan a la valoración jurídica efectuada	789
6.3.1. Requisitos formales a los que están sometidas: la audiencia al imputado	789
6.3.2. Se puede modificar la infracción contenida en la propuesta sin nueva audiencia en caso de identidad del hecho sancionado y homogeneidad de las faltas	791
6.3.3. La modificación en el tipo o cuantía de la sanción. Análisis especial de aquellos supuestos en los que esta modificación tiene una especial intensidad	792
6.3.4. La difícil delimitación entre una distinta valoración jurídica y una verdadera modificación de los hechos	794
6.3.5. Extravagante limitación de la posibilidad de efectuar una distinta valoración jurídica	795
6.4. Sobre las consecuencias de que la modificación tenga efectos favorables o desfavorables para el imputado	795
7. LA VINCULACIÓN A LOS HECHOS Y CALIFICACIÓN REALIZADAS POR JUECES Y TRIBUNALES	796
8. ALGUNOS APUNTES SOBRE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS CONTRA RESOLUCIONES SANCIONADORAS	797
8.1. Interdicción de la <i>reformatio in peius</i> y de cualquier <i>reformatio</i> que implique indefensión	797
8.2. En vía de recurso no se puede imputar una nueva infracción a una persona distinta del recurrente	798
CAPÍTULO XX. LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	799
1. CONCEPTO DE CADUCIDAD Y NORMATIVA APLICABLE	799
1.1. La caducidad como forma de terminación del procedimiento y el derecho a su declaración	799
1.2. La caducidad de la acción	802

	<u>Página</u>
2. EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE DURACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	804
2.1. El inicio del cómputo del plazo: el <i>dies a quo</i>	804
2.1.1. Regla general: la fecha del acuerdo de incoación del procedimiento	804
2.1.2. <i>Dies a quo</i> del cómputo del plazo en el procedimiento sancionador en materia de tráfico y de transportes por carretera	806
2.1.3. <i>Dies a quo</i> en el procedimiento sancionador para la represión del dopaje	807
2.2. El final del cómputo del plazo: el <i>dies ad quem</i>	807
2.2.1. Regla general: la fecha de la notificación de la resolución sancionadora	807
2.2.2. <i>Dies ad quem</i> del cómputo del plazo de caducidad en caso de notificaciones frustradas o incorrectas	809
2.3. Incidencias en el cómputo del plazo de caducidad	811
2.3.1. La suspensión del plazo de caducidad	811
2.3.2. La ampliación del plazo de caducidad	812
2.3.3. La modificación (ampliación o reducción) del plazo de caducidad por la modificación de la calificación jurídica del hecho imputado durante la tramitación del procedimiento	814
3. LAS CONSECUENCIAS DE LA DECLARACIÓN DE CADUCIDAD	815
3.1. La invalidez de la sanción extemporánea	816
3.2. La caducidad no extingue la responsabilidad sancionadora	816
3.3. La validez de los trámites del procedimiento caducado	818
4. LA CADUCIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES DISCIPLINARIOS	820
4.1. Una jurisprudencia ya superada: la negación radical de la caducidad en los procedimientos disciplinarios	820
4.2. El estado actual de la jurisprudencia: la caducidad de los procedimientos disciplinarios, a excepción de los militares	821

	<u>Página</u>
CAPÍTULO XXI. LA EXTENSIÓN DE LA SANCIÓN PROCEDENTE EN CADA CASO. PROPORCIONALIDAD E INDIVIDUALIZACIÓN DE LAS SANCIONES	823
1. APROXIMACIÓN GENERAL AL PROCESO DE CONCRECIÓN DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA	823
1.1. Las fases del proceso de concreción	823
1.2. Hacia una concreción normativa de la sanción administrativa ..	824
2. EN ESPECIAL, LAS MODALIDADES CONCURSALES	825
3. EN ESPECIAL, LAS CIRCUNSTANCIAS	826
3.1. Fundamento	826
3.2. La funcionalidad de las circunstancias: atenuación y agravación en la determinación de la sanción. Inexistencia de criterios generales. Las posiciones jurisprudenciales	826
3.3. Las circunstancias agravantes	828
3.3.1. Premisas para su aplicación	828
3.3.2. La exigencia de culpabilidad y las agravantes	828
3.3.3. La prohibición del <i>non bis in idem</i>	829
3.3.4. Sobre el carácter tasado o no de las circunstancias agravantes	829
3.4. En especial, la reincidencia y reiteración	831
3.4.1. Admisibilidad constitucional de la agravante de reincidencia y fundamento	831
3.4.2. La distinción entre reincidencia y reiteración	831
3.4.3. La necesidad de la existencia de una sanción previa	832
3.4.4. Sobre lo que significa que la resolución sancionadora previa sea firme	832
3.4.5. Esa firmeza debe haberse ganado con anterioridad a la comisión de la nueva infracción	834
3.5. Las circunstancias atenuantes	834
3.5.1. No son un listado tasado	834
A) Atenuantes vinculadas a la antijuridicidad	835
B) Atenuantes vinculadas a la culpabilidad	835
C) Atenuantes ajenas a la antijuridicidad y culpabilidad	836
3.5.2. Aplicación analógica de las previstas en el Código Penal	837

	<u>Página</u>
3.5.3. Circunstancias que no excluyen la imputabilidad pero que se consideran como atenuantes	837
3.5.4. Consecuencia de la concurrencia de circunstancias que originen una cualificada disminución de la culpabilidad o antijuridicidad en la materia de protección de datos de carácter personal	838
3.5.5. Circunstancias concurrentes que se rechaza que tengan un efecto atenuante. En especial, la dilación en la imposición de la sanción	839
3.5.6. Sobre la aplicación de atenuantes apreciadas en vía penal por hechos conexos: diversas líneas jurisprudenciales. La existencia de otros delitos más graves sobre el mismo bien jurídico	840
4. LA INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN POR EL ÓRGANO COMPETENTE	842
4.1. Contenido	842
4.1.1. Circunstancias referentes a la culpabilidad	842
4.1.2. Circunstancias referentes a la finalidad de la sanción	843
4.1.3. El límite del marco sancionador correspondiente	844
4.2. Sobre el carácter reglado o discrecional de esta individualización	844
4.2.1. Planteamiento del debate	844
4.2.2. La trascendencia de este debate sobre el alcance del control judicial de la potestad sancionadora	845
4.2.3. La determinación de la sanción como un proceso discrecional	847
4.2.4. La determinación de la sanción como un proceso reglado	849
5. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD	851
5.1. Es un principio general del derecho. Su alcance	851
5.2. Su vulneración no viola derechos fundamentales	852
5.3. La distinción entre proporcionalidad e individualización de la sanción	853
6. OTRAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LA DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN Y EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD	854

	<u>Página</u>
6.1. El abono de la medida cautelar adoptada dentro del procedimiento disciplinario en la sanción finalmente impuesta	854
6.2. De cuando la sanción pecuniaria se fija en función de la cifra de recursos propios, coste de la construcción o similares	855
6.2.1. Momento en el que debe efectuarse la valoración	855
6.2.2. No se vulnera el principio de proporcionalidad	856
6.3. Reducciones legales en la cuantía de las sanciones. En especial, la conformidad en el ámbito tributario	856
CAPÍTULO XXII. LA EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA	859
1. LAS CAUSAS DE EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD	859
2. LA EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD POR MUERTE DEL INFRACTOR	861
3. LA EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD POR PRESCRIPCIÓN DE LA INFRACCIÓN	863
3.1. Naturaleza y efectos de la prescripción de la infracción	863
3.2. El cómputo del plazo de la prescripción de la infracción	866
3.2.1. Duración del plazo	866
3.2.2. Día inicial del cómputo del plazo	869
3.2.3. Día inicial en las infracciones permanentes y continuadas	870
3.2.4. Interrupción del cómputo del plazo de prescripción	875
3.2.5. Reanudación del cómputo del plazo de prescripción	880
3.2.6. Día final del plazo de prescripción. En especial, la prescripción en vía de recurso administrativo	882
4. LA EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD POR PRESCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN	885
CAPÍTULO XXIII. LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES	889
1. CUESTIONES GENERALES	889
1.1. Es una potestad administrativa, incluso en aquellos supuestos en los que el cumplimiento de la sanción no requiera ningún tipo de actuación positiva del sancionado	889

	<u>Página</u>
1.2. Su régimen, con una importante singularidad, es el mismo que el de cualquier acto administrativo	890
2. MOMENTO A PARTIR DEL QUE LAS RESOLUCIONES SANCIONADORAS SON EJECUTIVAS	890
2.1. Lo que establece la LRJPAC	890
2.2. Sobre la existencia o inexistencia de relación entre la ejecución de la sanciones y el principio de presunción de inocencia	891
2.3. Sobre la relación entre la ejecutividad de las sanciones y el derecho a la tutela judicial efectiva	894
2.4. Desarrollos jurisprudenciales más garantistas que la LRJPAC	895
2.4.1. No cabe ejecutar una sanción hasta tanto se resuelva expresamente el recurso de alzada que, en su caso, se haya interpuesto	895
2.4.2. La Administración puede iniciar la ejecución de la sanción, pero debe suspenderla si el acto es recurrido judicialmente y se solicita la suspensión	896
2.4.3. Consecuencia de la necesidad de posibilitar un control judicial previo: si se ha interpuesto un recurso potestativo de reposición, la Administración tampoco puede ejecutar hasta que no lo resuelva	898
2.4.4. Supuesto excepcional en el que no es posible esperar a que se produzca la decisión de un tribunal sobre la ejecutividad: los procesos electorales	899
3. LA EJECUTIVIDAD DE LAS SANCIONES TRIBUTARIAS	900
4. LA SUSPENSIÓN JUDICIAL DE LAS SANCIONES RECURRIDAS EN SEDE CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	901
4.1. A las sanciones se aplican los mismos criterios que a cualquier acto administrativo a la hora de resolver su suspensión en vía jurisdiccional	901
4.2. En especial, la suspensión de las sanciones pecuniarias o multas	902
4.2.1. Planteamiento general	902
4.2.2. Línea más restrictiva	903
4.2.3. El ofrecimiento de caución no es suficiente	904
4.3. Admisión de la suspensión por existencia de un perjuicio de difícil reparación	905

	<u>Página</u>
4.4. Sobre el juego de la existencia o no de perturbación grave de los intereses generales o de terceros	906
4.4.1. No procede la suspensión por la existencia de esa perturbación grave	905
4.4.2. Se invierte el juego de esta regla	907
4.4.3. Se suspende la sanción, pero no las medidas de restauración acordadas en el mismo acto	907
4.5. En especial, la suspensión de la sanción de expulsión del territorio nacional	908
4.6. La carga de probar que procede la suspensión corresponde a quien la solicita	908
5. SOBRE LA IMPROCEDENCIA DE EXIGENCIA DE INTERÉS DE DEMORA POR EL TIEMPO QUE LA MULTA HAYA ESTADO SUSPENDIDA	909
5.1. La formulación de esta doctrina en el ámbito de las sanciones tributarias	909
5.2. Su traslación fuera del ámbito tributario	910
CAPÍTULO XXIV. EL CONTROL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE LA POTESTAD SANCIONADORA	911
1. INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS RESTRICCIONES AL CONTROL JUDICIAL DE LAS SANCIONES	911
2. OBJETO DE LOS RECURSOS	913
2.1. Actos recurribles. En particular, recursos contra el acto de iniciación	913
2.2. Pretensiones ejercitables	916
3. LEGITIMACIÓN	916
4. LA PRUEBA EN EL CONTENCIOSO DE LAS SANCIONES Y LA VINCULACIÓN A LOS HECHOS YA DECLARADOS PROBADOS POR LA JURISDICCIÓN	917
4.1. La prueba en el contencioso-administrativo contra sanciones. Derecho fundamental del sancionado recurrente a la prueba exculpatoria e imposibilidad de la Administración de probar en el proceso la culpabilidad del sancionado	917

	<u>Página</u>
4.2. Vinculación de la sentencia que resuelve un recurso contra una sanción a los hechos declarados probados por otra jurisdicción o incluso por la misma jurisdicción contencioso-administrativa en otros procesos	919
5. TODOS LOS VICIOS DE LAS SANCIONES, INCLUSO LA DESVIACIÓN DE PODER, SON OBJETO DE UN CONTROL PLENO	925
6. EL CONTROL DE LOS HECHOS	928
7. EN ESPECIAL, CONTROL DE LOS VICIOS DE FORMA. IMPOSIBILIDAD DE SUBSANACIÓN POR LAS ACTUACIONES REALIZADAS EN EL PROCESO	929
7.1. La jurisprudencia tradicional mayoritaria admitía la subsanación de los vicios de procedimiento	929
7.2. La jurisprudencia que negaba la posibilidad de subsanación de los vicios de procedimiento y su consolidación actual	930
7.3. Imposibilidad de que los jueces suplan en sus sentencias la falta de motivación de las resoluciones sancionadoras	933
8. EN ESPECIAL, CONTROL DE LA EXTENSIÓN DE LA SANCIÓN; POSIBILIDAD DE SUSTITUCIÓN JUDICIAL DE LA SANCIÓN IMPUESTA POR LA ADMINISTRACIÓN	934
8.1. Control del respeto a las reglas legales sobre extensión de la sanción y sustitución por el tribunal cuando entiende que la Administración ha impuesto una sanción superior a la que corresponde en aplicación de tales reglas	934
8.2. Control judicial de la proporcionalidad. Sustitución judicial de la sanción impuesta por la resolución administrativa en aplicación del principio de proporcionalidad	936
8.3. Control judicial de la proporcionalidad cuando la resolución administrativa no motivó la imposición de la sanción por encima del mínimo legal	942
8.4. Justificación jurisprudencial de esta sustitución judicial de las sanciones	942
8.5. ¿Cabe que los jueces reduzcan la sanción en aplicación del principio de proporcionalidad aunque el recurrente sólo haya pedido su anulación completa por otras razones?	944
9. CONTROL DE LA SUBSUNCIÓN REALIZADA POR LA ADMINISTRACIÓN Y, EN GENERAL, DE LA APLICABILIDAD DE LAS NORMAS EN QUE SE BASA LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA	945

	<u>Página</u>
9.1. Planteamiento ¿Pueden los tribunales mantener las sanciones administrativas dándoles un fundamento normativo distinto del que les dio la Administración?	945
9.2. Sustitución judicial de la norma tipificadora aplicada en la resolución administrativa	946
9.2.1. Sentencias que niegan que el juez pueda sustituir el tipo aplicado en la resolución administrativa por el que estime correcto y, en consecuencia, simplemente anulan la sanción	947
9.2.2. La posición del Tribunal Constitucional: imposibilidad judicial de sustituir el tipo infractor que aplicó la resolución administrativa sancionadora recurrida	950
9.2.3. Sentencias que, pese a todo, admiten que los tribunales pueden cambiar el tipo en el que la Administración subsumió los hechos	951
9.2.4. Una jurisprudencia intermedia que armoniza las dos corrientes expuestas: se admite la sustitución del precepto sancionador cuando se trata de tipos homogéneos	957
9.3. ¿Pueden los jueces ofrecer un fundamento legal del precepto reglamentario tipificador aplicado por la Administración distinto del invocado por ésta?	961
9.4. Cambio judicial completo de la normativa aplicada por la Administración para sostener sanciones impuestas en virtud de normas inaplicables	963
9.5. Sustitución judicial de las normas utilizadas por la Administración para determinar la sanción correspondiente	964
9.6. No se admite el cambio judicial de la forma de responsabilidad establecida en la resolución administrativa. De responsabilidad solidaria a responsabilidad individual	965
9.7. Mantenimiento de los efectos de una resolución administrativa sancionadora por conversión judicial en un acto no sancionador	966
10. CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DE LA NORMA SANCIONADORA APLICADA EN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA. EN ESPECIAL, CONSECUENCIAS PARA LAS SANCIONES FIRMES Y EJECUTADAS DE LA ANULACIÓN DE LAS NORMAS EN QUE SE BASARON	967

	<u>Página</u>
10.1. Panorama general	967
10.2. La anulación de leyes sancionadoras comporta la invalidez de las sanciones firmes y ejecutadas dictadas en su aplicación (artículo 40.1 de la LOTC)	968
10.3. La anulación de reglamentos sancionadores no comporta la invalidez de las sanciones dictadas en su aplicación si están plenamente ejecutadas (artículo 73 de la LJCA)	969
10.4. Valoración crítica	970
11. EN PARTICULAR, EL CONTROL DE LAS SANCIONES POR APLICACIÓN DE NORMAS FAVORABLES POSTERIORES ¿PUEDEN LOS JUECES ANULAR LAS SANCIONES POR APLICACIÓN RETROACTIVA DE NORMAS FAVORABLES QUE NO EXISTÍAN CUANDO LA ADMINISTRACIÓN RESOLVIÓ?	971
12. DECLARACIONES DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS DE LOS RECURSOS	977
12.1. Sentencias que acuerdan la retroacción de actuaciones	978
12.1.1. Retroacción ante vicios de procedimiento	978
12.1.2. Retroacción ante vicios de fondo	982
12.1.3. ¿Límites a la posibilidad de repetir el procedimiento?..	983
12.2. Consecuencias de la anulación de sanciones; responsabilidad administrativa y otras formas de restablecimiento de las situaciones lesionadas	984
12.2.1. Devolución del importe de la multa, más intereses	985
12.2.2. Abono del sueldo dejado de percibir más intereses	986
12.2.3. Restablecimiento de la situación jurídica ante la ejecución de sanciones no pecuniarias.....	987
12.2.4. Indemnización por daños morales	989
12.2.5. Indemnización por los daños causados a consecuencia de las medidas provisionales adoptadas durante un procedimiento sancionador cuya resolución final fue anulada	990
12.3. Anulación de la sanción pero mantenimiento de la validez de las otras medidas acordadas en la misma resolución del procedimiento sancionador.....	991
ÍNDICE DE VOCES	997