

COLECCIÓN

EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA JURISPRUDENCIA

DERECHO ADMINISTRATIVO  
SANCIONADOR

---

MANUEL REBOLLO PUIG

MANUEL IZQUIERDO CARRASCO

LUCÍA ALARCÓN SOTOMAYOR

ANTONIO M.<sup>a</sup> BUENO ARMIJO

LEX NOVA

---

# ÍNDICE GENERAL

---

	<u>Página</u>
<b>PRÓLOGO</b> .....	7
<b>CAPÍTULO I. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y DERECHO PENAL</b> .....	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
<b>CAPÍTULO II. CONCEPTO DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA</b> .....	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

	Página
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

	Página
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
<b>CAPÍTULO V. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD SANCIONADORA (II): EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD .....</b>	<b>159</b>
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
 <b>CAPÍTULO VI. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD SANCIONADORA (III): LA IRRETROACTIVIDAD DE LAS DISPOSICIONES SANCIONADORAS NO FAVORABLES</b> .....	 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
 <b>CAPÍTULO VII. LA ANTIJURIDICIDAD COMO ELEMENTO DE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA</b> .....	 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
<b>CAPÍTULO VIII. LA CULPABILIDAD Y LOS SUJETOS RESPONSABLES</b> .....	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
<b>CAPÍTULO IX. CONCURSO DE INFRACCIONES, CONCURSO DE NORMAS PUNITIVAS: <i>NON BIS IN IDEM</i></b> .....	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
<b>CAPÍTULO X. EN ESPECIAL, EL PRINCIPIO <i>NON BIS IN IDEM</i> EN SANCIONES DISCIPLINARIAS</b> .....	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
<b>2. EL DERECHO FUNDAMENTAL A SER INFORMADO DE LA ACUSACIÓN .....</b>	<b>557</b>
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
<b>3. EL DERECHO FUNDAMENTAL A NO DECLARAR CONTRA SÍ MISMO Y A NO CONFESARSE CULPABLE .....</b>	<b>594</b>
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
<b>2. SOBRE SI LAS DENUNCIAS Y ACTAS DE INSPECCIÓN TIENEN UN VALOR PROBATORIO PRIVILEGIADO .....</b>	<b>741</b>
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
<b>CAPÍTULO XIX. LA RESOLUCIÓN SANCIONADORA .....</b>	<b>753</b>
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>
<b>3. REQUISITOS FORMALES DEL CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN SANCIONADORA .....</b>	<b>759</b>
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
<b>4. EL CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN SANCIONADORA .....</b>	<b>764</b>
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
<b>5. EN ESPECIAL, LA MOTIVACIÓN .....</b>	<b>765</b>
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
<b>CAPÍTULO XX. LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR</b> .....	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>
<b>CAPÍTULO XXI. LA EXTENSIÓN DE LA SANCIÓN PROCEDENTE EN CADA CASO. PROPORCIONALIDAD E INDIVIDUALIZACIÓN DE LAS SANCIONES</b> .....	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

	Página
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

	Página
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
<b>CAPÍTULO XXII. LA EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA .....</b>	<b>859</b>
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
<b>CAPÍTULO XXIII. LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES .....</b>	<b>889</b>
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

	Página
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

	Página
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
<b>CAPÍTULO XXIV. EL CONTROL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE LA POTESTAD SANCIONADORA .....</b>	<b>911</b>
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
<b>ÍNDICE DE VOCES</b> .....	<b>997</b>