

ÍNDICE

VOLUMEN I

Introducción

La potestad sancionadora de la administración y los principios constitucionales de incidencia penal y procesal

1. La potestad sancionadora de la Administración: regulación vigente 47
2. La potestad sancionadora de la Administración en el marco constitucional 49
3. La jurisprudencia constitucional determinante de la aplicación de los derechos y garantías penales y procesales penales al ámbito administrativo sancionador 51
 - A) Caracteres generales 51
 - B) Derechos y garantías constitucionales de naturaleza penal material aplicables a la potestad sancionadora de la Administración 53
 - a) Jurisprudencia del Tribunal Constitucional 53
 - b) Jurisprudencia del Tribunal Supremo 54
 - C) Derechos y garantías constitucionales de naturaleza procesal penal aplicables a la potestad sancionadora de la Administración 56
 - a) Jurisprudencia del Tribunal Constitucional 56
 - b) Jurisprudencia del Tribunal Supremo 58
 - D) Consideraciones críticas sobre la presente doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional 59
4. La importación de los derechos y garantías penales y procesales penales al ámbito administrativo sancionador: fundamento 61
 - A) Introducción 61
 - B) Ilícito penal/ilícito administrativo 63
 - C) Sanción penal/sanción administrativa 67
 - D) La identidad sustancial del fenómeno sancionador penal y administrativo 69

Primera Parte

LOS PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN (comentarios a los artículos 25 a 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público)

Capítulo I

Artículo 25 LRJSP: Principio de legalidad (el derecho fundamental a no ser sancionado sino por la comisión de infracciones, y mediante la imposición de sanciones, reguladas en normas con rango de ley)

1. La regulación vigente y su contraste con la regulación establecida en la derogada LRJPAC 75
2. El derecho subjetivo fundamental a la legalidad en materia sancionadora: consideraciones previas 76
 - A) Concepto 76
 - B) Naturaleza jurídica 77
 - C) Manifestaciones generales del principio de legalidad sancionadora: garantía formal (reserva de ley) y garantía material (tipicidad) 79
3. La exigencia de cobertura legal de infracciones y sanciones administrativas: reglas generales 82
 - A) Exigencia de lex scripta y de lex praevia 82
 - B) Rango exigible a la lex scripta: ¿ley orgánica o ley ordinaria? 84
 - C) Fundamento de la reserva de ley en materia sancionadora 85
4. Funcionalidad de la norma reglamentaria en la regulación de las infracciones y sanciones administrativas 86
 - A) Flexibilidad de la reserva de ley en el ámbito administrativo sancionador 86
 - B) La función complementaria del reglamento en el Derecho Administrativo Sancionador 87
 - C) En particular, el rol de las Ordenanzas Locales en la tipificación de infracciones y sanciones administrativas 90

5. **Ámbito de aplicación de la exigencia de reserva de ley en materia administrativa sancionadora** 92
 - A) Exclusión de las sanciones de Derecho Privado 93
 - B) Exclusión respecto de normas vigentes con anterioridad a la Constitución 93
 - C) Exclusión en el ámbito sancionador de la legislación de contratos y patrimonial de las Administraciones públicas 96
6. En particular, la novedosa aplicación del principio de legalidad (y demás principios de la potestad sancionadora) al ámbito de las llamadas “relaciones especiales de sujeción” 97
 - A) La inaplicación del principio de legalidad (y demás principios de la potestad y del procedimiento sancionador) durante la vigencia de la LRJPAC 97
 - B) La modificación propiciada por el artículo 25.3 LRJSP: la observancia del principio de legalidad (y demás principios de la potestad sancionadora) en el ejercicio de la potestad administrativa disciplinaria respecto del personal a su servicio 102

Capítulo II

Artículo 26 LRJSP: Irretroactividad (el derecho fundamental a no ser sancionado con fundamento en la aplicación retroactiva de una norma sancionadora desfavorable o en la no aplicación retroactiva de una norma sancionadora favorable)

1. La regulación vigente y su contraste con la regulación establecida en la derogada LRJPAC 107
2. El derecho subjetivo fundamental a la retroactividad favorable en materia sancionadora: consideraciones previas 108
 - A) Concepto 108
 - B) La configuración legal del derecho a la irretroactividad desfavorable y a la retroactividad favorable: la irretroactividad sancionadora como derecho subjetivo 109
 - C) La configuración constitucional del derecho a la irretroactividad desfavorable y a la irretroactividad favorable: la evolución de la jurisprudencia constitucional sobre la irretroactividad sancionadora como derecho fundamental 109
3. El objeto de la irretroactividad: las “disposiciones sancionadoras” 113
4. En particular, la retroactividad de las disposiciones sancionadoras favorables: los diferentes supuestos 115
 - A) Retroactividad por la derogación de una norma tipificadora de una infracción administrativa y de su correspondiente sanción 115
 - B) Retroactividad por la aminoración de la entidad de las sanciones administrativas 116
 - C) Retroactividad por la aminoración de los plazos de prescripción de la infracción administrativa o de su correspondiente sanción 117
 - D) Inaplicación de la irretroactividad favorable en el marco de expedientes sancionadores ya concluidos con la imposición de una sanción firme 118

Capítulo III

Artículo 27 LRJSP: Principio de tipicidad (el derecho fundamental a no ser sancionado sino por la comisión de infracciones debidamente tipificadas en las normas jurídicas)

1. La regulación vigente y su contraste con la regulación establecida en la derogada LRJPAC 123
2. El derecho fundamental a la tipicidad en materia sancionadora 124
 - A) Concepto 124
 - B) Contenidos esenciales 126
 - a) La taxativa predeterminación de las conductas infractoras y de sus respectivas sanciones 126
 - b) El estricto sometimiento a la tipificación de infracciones y sanciones por parte de las autoridades administrativas sancionadoras 129
 - c) La prohibición de las subsunciones ilógicas de hechos concretos en los abstractos tipos infractores 133
 - d) La licitud de las acciones o conductas no tipificadas como infracciones 136
3. Clasificación de las infracciones administrativas en leves, graves y muy graves 137
4. Tipicidad de las infracciones administrativas 138
5. Tipicidad de las sanciones administrativas 140
6. Derecho fundamental a la tipicidad y potestad reglamentaria 143
 - A) Admisibilidad de la norma reglamentaria en la ordenación típica del régimen administrativo

sancionador	143
a) En general	143
b) En particular, la tipificación de infracciones y sanciones mediante Ordenanzas Locales	143
B) Regla general: admisibilidad de los llamados reglamentos ejecutivos	145
C) Excepción: la admisibilidad de los llamados reglamentos independientes aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución	146
7. Tipicidad y prohibición de analogía (el derecho fundamental a no ser sancionado mediante la aplicación analógica de las normas del derecho administrativo sancionador)	148

Capítulo IV

Artículo 28 LRJSP: Responsabilidad (el derecho fundamental a no ser sancionado por infracciones de cuya comisión no se sea responsable)

1. La regulación vigente y su contraste con la regulación establecida en la derogada LRJPAC	157
2. La “responsabilidad” (o culpabilidad) en el Derecho Administrativo sancionador	160
A) Concepto: culpabilidad y derecho a la presunción de inocencia	160
B) Culpabilidad y responsabilidad objetiva	161
C) La regulación legal de la exigencia de responsabilidad (o culpabilidad) en el Derecho Administrativo Sancionador: el artículo 28 LRJSP	165
3. Sujetos responsables y títulos de imputación de la responsabilidad	165
A) Sujetos potencialmente responsables de los ilícitos administrativos	165
a) Personas físicas y personas jurídicas	165
b) Otros sujetos responsables	166
B) “Dolo” y “culpa”: la desaparición de la imputación a título de “simple inobservancia”	167
C) La responsabilidad solidaria en el ámbito administrativo sancionador	168
D) Responsabilidad por infracción del deber de prevenir la comisión de infracciones	171
E) Responsabilidad del pago de sanciones pecuniarias por las infracciones cometidas por terceros	172
4. En particular, el régimen de la responsabilidad civil derivada del ilícito administrativo	174
A) La fuente de la obligación civil	175
B) Determinación de la responsabilidad civil derivada del ilícito administrativo	175
a) Tramitación conjunta de las responsabilidades penal y civil en un mismo procedimiento administrativo sancionador	175
b) El tratamiento de la responsabilidad civil cuando los hechos objeto del procedimiento administrativo sancionador no sean sancionados	176
C) Ejecución forzosa de la responsabilidad civil derivada del ilícito administrativo	178

Capítulo V

Artículo 29 LRJSP: Principio de proporcionalidad (el derecho fundamental a no ser sancionado sino mediante sanciones respetuosas con el principio de proporcionalidad)

1. La regulación vigente y su contraste con la regulación establecida en la derogada LRJPAC	183
2. El derecho fundamental a la proporcionalidad en materia sancionadora (artículo 29.1 y 2 LRJSP)	186
A) Concepto	186
B) Regulación constitucional: el reconocimiento del derecho fundamental a la proporcionalidad en materia sancionadora	187
C) Ámbito	189
3. Presupuestos y requisitos del principio de proporcionalidad	191
4. En particular, la prohibición constitucional de imponer sanciones administrativas privativas de libertad (artículo 25.3 CE)	192
A) Ámbito de la prohibición y protección frente a su incumplimiento	192
B) El monopolio jurisdiccional en la imposición de sanciones privativas de libertad	194
C) La problemática de la responsabilidad personal subsidiaria	195
a) Inoperatividad en el Derecho Administrativo sancionador	195
b) Análisis específico del supuesto contemplado en el artículo 16.2 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana	196
D) Sanciones privativas de libertad en el ámbito administrativo militar	198

5. Criterios de graduación de las sanciones administrativas (dosimetría punitiva) y principio de proporcionalidad (artículo 29.3 LRJSP)	200
A) Graduación punitiva versus discrecionalidad	200
B) Criterios generales de graduación	204
a) En general	204
b) Los diferentes criterios generales de graduación de las sanciones administrativas	205
a') El "grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad"	205
b') La "continuidad o persistencia en la conducta infractora"	206
c') La "naturaleza de los perjuicios causados"	206
d') La "reincidencia"	207
6. Graduación de las sanciones administrativas (artículo 29.4 LRJSP)	207
7. Sanción a imponer en caso de concurso ideal de infracciones administrativas (artículo 29.5 LRJSP)	208
A) Modalidades del "concurso" penal	208
B) Concurso ideal de infracciones administrativas	209
C) Punición del concurso ideal de infracciones	210
8. En particular, el régimen jurídico de la infracción continuada (artículos 29.6 LRJSP y 63.3 LPAC)	210
A) Consideraciones previas	210
B) Configuración jurídica general de la infracción continuada	211
C) Presupuestos de apreciación de la infracción continuada	213
a) En general	213
b) Identidad subjetiva	215
a') Activa	215
b') Pasiva	216
c) Pluralidad fáctica	217
d) Proximidad espacial y temporal	218
e) Dolo específico	220
f) Identidad y homogeneidad de bienes jurídicos lesionados	220
D) Consumación de la infracción administrativa continuada	221
E) Régimen sancionador de la infracción administrativa continuada	221
F) Tratamiento procedimental de la infracción administrativa continuada	223
a) La obligación administrativa de sancionar a título de infracción continuada, y en un único procedimiento sancionador, aquellos comportamientos infractores que reúnan dicha condición	223
b) Deberes administrativos derivados del cumplimiento de dicha obligación	224
c) Consecuencias derivadas del incumplimiento de dicha obligación: ¿cómo sancionar un ilícito que presente vínculos de continuidad infractora con otro u otros ilícitos que hayan sido ya sancionados con anterioridad?	225
G) Infracción continuada y agravante de reincidencia	229

Capítulo VI

Artículo 30 LRJSP: Prescripción (el derecho a no ser sancionado por la comisión de infracciones que hayan prescrito y el derecho a no cumplir las sanciones que hayan prescrito)

1. La regulación vigente y su contraste con la regulación establecida en la derogada LRJPAC	233
2. La prescripción en el ámbito administrativo sancionador: concepto	235
3. Prescripción y caducidad	239
4. La instauración legal de plazos generales de prescripción: el fin de una larga polémica	244
A) El estado de la cuestión hasta la Ley 30/1992: orientaciones jurisprudenciales	244
a) Operatividad de la prescripción	244
b) Plazos de prescripción aplicables en caso de laguna legal	245
B) El derogado artículo 132.1 LRJPAC y el vigente art. 30.1 LRJSP	248
5. Cómputo de los plazos legales de prescripción	251
A) En general	251
B) Determinación del día inicial	252
a) Prescripción de infracciones: dies a quo	252

a)	Desconocimiento de la fecha de comisión de la infracción	253
b)	Infracciones permanentes y continuadas	254
b)	Prescripción de sanciones: dies a quo	256
C)	Interrupción del plazo de prescripción	259
a)	De las infracciones	259
a')	Regulación general	259
b')	La necesidad que se inicie “un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora”	259
c')	La necesidad de que se inicie el procedimiento “con conocimiento del interesado”	260
d')	Duración de la interrupción de la prescripción	263
e')	La interrupción de la interrupción de la prescripción	263
f)	Conclusiones	264
b)	De las sanciones	265
a')	Incoación del procedimiento administrativo de ejecución	265
b')	¿Interrumpe la incoación del proceso administrativo la prescripción de las sanciones?	265
6.	Tratamiento de la prescripción en el procedimiento administrativo sancionador	269
A)	De las infracciones	269
a)	Control de oficio de la prescripción de la infracción	269
b)	Control a instancia de parte de la prescripción de la infracción	271
B)	De las sanciones	271

Capítulo VII

Artículo 31 LRJSP: Concurrencia de sanciones (el derecho fundamental a no ser enjuiciado ni sancionado más de una vez por los mismos hechos ilícitos; la prohibición de bis in idem en el procedimiento administrativo sancionador)

1.	La regulación vigente y su contraste con la regulación establecida en la derogada LRJPAC	275
2.	Concepto y regulación legal de la prohibición de bis in idem en el Derecho Administrativo sancionador	276
3.	Regulación constitucional del principio non bis in idem: el derecho fundamental del inculpado a la no duplicidad sancionadora	277
4.	Las manifestaciones material y formal de la prohibición de bis in idem	280
5.	La vertiente material de la prohibición de bis in idem: ámbito y límites	283
A)	La triple identidad fáctica, subjetiva y causal determinante de la vigencia del derecho al non bis in idem	283
B)	Identidad subjetiva	285
C)	Identidad fáctica	286
a)	Hechos relevantes e irrelevantes	286
b)	Identidad fáctica y concurso real de infracciones	287
c)	Identidad fáctica y agravante de reincidencia	287
D)	Identidad causal, de fundamento punitivo o de bien jurídico protegido	292
E)	Límites de la vertiente material de la prohibición de bis in idem: la relatividad de dicha prohibición en el ámbito sancionador disciplinario	294
a)	Reconocimiento de la legitimidad de la doble punición en el seno de las relaciones especiales de sujeción	295
b)	Causas justificativas de la doble punición	296
6.	La vertiente formal de la prohibición de bis in idem: ámbito y límites	298
A)	La preferencia del orden jurisdiccional penal en el enjuiciamiento y sanción de ilícitos tipificados tanto penal como administrativamente	299
B)	La concurrencia simultánea o sucesiva de procesos o de procedimientos sancionadores	300
C)	Límites de la vertiente formal de la prohibición de bis in idem: la polémica admisibilidad de la doble punición compensada cuando la Administración sancione hechos penalmente relevantes sin respetar la regla de la preferencia del orden penal	304
a)	La primera doctrina del Tribunal Constitucional: irrelevancia de la condición penal o administrativa de la primera autoridad sancionadora (la STC 177/1999, de 11 de octubre)	305
b)	La vigente doctrina del Tribunal Constitucional: la admisibilidad de la doble punición compensada	308

Segunda Parte

JURISPRUDENCIA SELECCIONADA SOBRE LOS PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

Introducción

La aplicación de los derechos y garantías constitucionales de incidencia penal y procesal penal a la potestad sancionadora de la Administración

- STC 76/1990, de 26 de abril: aplicación de diversos derechos y garantías constitucionales (Tol 80368) 317
- STC 14/1999, de 22 de febrero: derechos y garantías aplicables (Tol 81096) 363
- 1. Principio de Legalidad (artículo 25 LRJSP)
 - STC 8/1981, de 30 de marzo: reserva de ley ordinaria (Tol 109402) 389
 - STC 69/1983, de 26 de julio: exclusión de las garantías constitucionales en las sanciones de derecho privado (Tol 79234) 398
 - STC 2/1987, de 7 de abril: exclusión de las garantías constitucionales en el ámbito de las “relaciones especiales de sujeción” (Tol 340205) 405
 - STC 83/1990, de 4 de mayo: exclusión de las garantías constitucionales en el ámbito de las “relaciones especiales de sujeción” (Tol 526744) 416
 - STC 117/1995, de 17 de julio: reserva de ley: inexigibilidad respecto de normas preconstitucionales (Tol 82856) 422
 - STC 143/1995, de 3 de octubre: exclusión de las garantías constitucionales en el ámbito de las “relaciones especiales de sujeción” (Tol 82881) 429
 - STC 195/1995, de 19 de diciembre: exclusión de las garantías constitucionales en el ámbito de las “relaciones especiales de sujeción” (Tol 82932) 437
 - STC 34/1996, de 11 de marzo: principio de legalidad material: virtualidad de la norma reglamentaria en materia sancionadora (Tol 82969) 446
 - STS 3ª 4ª 10.11.98: delegación originaria de la potestad sancionadora (Tol 1708178) 457
 - STS 3ª 6ª 9.2.99: delegación en vía de recurso de la potestad sancionadora (Tol 1716018) 463
- 2. Irretroactividad (artículo 26 LRJSP)
 - STC 15/1981, de 7 de mayo: inexistencia de un derecho fundamental a la irretroactividad (Tol 109395) 467
 - STC 38/1997, de 27 de febrero: existencia de un derecho fundamental a la irretroactividad (Tol 83181) 474
 - STSJ Cantabria 4.11.97: inexistencia de retroactividad para actos sancionadores que hayan alcanzado firmeza (Tol 8276413) 487
 - STC 99/2000, de 10 de abril: inexistencia de un derecho fundamental a la irretroactividad (Tol 81302) 490
- 3. Principio de tipicidad (artículo 27 LRJSP)
 - STC 42/1987, de 7 de abril: virtualidad del reglamento en la tipificación de infracciones y sanciones (Tol 79751) 511
 - STC 218/1989, de 21 de diciembre: flexibilidad de la exigencia de tipicidad en el ámbito de las “relaciones especiales de sujeción” (Tol 81787) 521
 - STC 93/1992, de 11 de junio: admisibilidad de los reglamentos independientes preconstitucionales (Tol 80705) 533
 - STC 116/1993, de 29 de marzo: exigencia de tipicidad como freno a la discrecionalidad (Tol 82139) 549
 - STC 117/1995, de 17 de julio: admisibilidad de los reglamentos independientes preconstitucionales, si bien su reforma post-constitucional requerirá reserva de ley (Tol 82856) 558
 - STC 151/1997, de 29 de septiembre: tipicidad y conceptos jurídicos indeterminados (Tol 80774) 565
 - STC 142/1999, de 22 de julio: prohibición de analogía (Tol 81193) 584
- 4. Responsabilidad (artículo 28 LRJSP)
 - STC 246/1991, de 19 de diciembre: principio de culpabilidad (Tol 81922) 597
 - STS 3ª 6ª 24.6.98: inadmisibilidad de la responsabilidad solidaria (Tol 1715535) 605
- 5. Principio de proporcionalidad (artículo 29 LRJSP)
 - STC 207/1996, de 16 de diciembre: proporcionalidad de las medidas de investigación (Tol

119195)	613	
– STC 161/1997, de 2 de octubre: ubicación constitucional del principio de proporcionalidad (Tol 80785)	631	
– STC 49/1999, de 5 de abril: proporcionalidad y motivación de las resoluciones restrictivas de derechos (Tol 81121)	653	
– STC 136/1999, de 20 de julio (extracto): proporcionalidad de las sanciones (Tol 81189)	683	
6. Prescripción (artículo 30 LRJSP)		
– STS 3ª 7ª 24.4.99: la administración puede sancionar aunque haya vencido el plazo de caducidad del procedimiento, si aún no ha vencido el plazo de prescripción de la infracción (Tol 1719190)	713	
7. Concurrencia de sanciones (artículo 31 LRJSP)		
– STC 2/1981, de 30 de enero: principio “non bis in idem” (Tol 109334)	717	
– STC 77/1983, de 3 de octubre: límites de la potestad sancionadora de la administración; “non bis in idem”: preferencia de la jurisdicción penal (Tol 79242)	723	
– STC 159/1987, de 26 de octubre: principio “non bis in idem”: doctrina de la exclusión de las “dos verdades” (Tol 79898)	730	
– STC 177/1999, de 11 de octubre: principio “non bis in idem”; cuando la administración ha sancionado, la jurisdicción penal ya no puede hacerlo (Tol 81219)	740	
– STC 2/2003, de 16 de enero: principio “non bis in idem”: cuando la administración ha sancionado, la jurisdicción penal puede hacerlo si compensa las sanciones (Tol 228958)	753	
– STC 188/2005, de 7 de julio: principio “non bis in idem”: aplicación de la doctrina de la compensación de la sanción administrativa en la sanción penal (Tol 673551)	781	
ANEXO LEGISLATIVO		
Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público	801	

VOLUMEN II

Tercera Parte

LOS DERECHOS DEL ADMINISTRADO/PRESUNTO RESPONSABLE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Capítulo I

El derecho fundamental a no ser sancionado sino tras la correspondiente tramitación del oportuno procedimiento administrativo sancionador (la garantía del procedimiento) (artículo 63.2 LPAC)

1. El principio de legalidad procedimental y el derecho fundamental del inculpado a no padecer indefensión 975
 - A) Planteamiento 975
 - B) El principio de legalidad procedimental 976
 - a) Concepto y regulación 976
 - b) Fundamento 977
 - c) Inexistencia de reserva de ley en la regulación del procedimiento administrativo sancionador
2. Contenidos esenciales del derecho fundamental a no ser sancionado sino tras la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo sancionador 978
 - A) La prohibición de imponer las denominadas sanciones de plano 978
 - B) La predeterminación del procedimiento administrativo sancionador 981
3. Derecho fundamental al procedimiento sancionador y procedimientos administrativos sancionadores simplificados 981

Capítulo II

El derecho al órgano administrativo predeterminado por la Ley en el procedimiento administrativo sancionador (artículos 63.1 LPAC y 8 LRJSP)

1. Contenidos generales 987
 - A) Normativa reguladora 987
 - B) El derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley en la jurisprudencia constitucional 988

- C) El derecho al órgano administrativo predeterminado por la ley como derecho subjetivo no fundamental del inculpado en el procedimiento administrativo sancionador 989
- D) La delegación de las potestades sancionadoras: la desaparición de una cuestión polémica 990
- 2. En particular, el derecho subjetivo a conocer la norma atributiva de la competencia sancionadora [art. 53.2.a) LPAC] 996

Capítulo III

El derecho a la imparcialidad administrativa en el procedimiento administrativo sancionador (artículos 63.1 LPAC y 23 a 24 LRJSP)

- 1. Contenidos generales 999
 - A) Normativa garante de la objetividad o imparcialidad administrativa en el procedimiento sancionador 999
 - B) El derecho fundamental a la imparcialidad judicial en la jurisprudencia constitucional 1000
 - C) El derecho a la imparcialidad administrativa como derecho subjetivo no fundamental del inculpado 1001
- 2. El derecho subjetivo a la separación de las funciones de instrucción y decisión del procedimiento administrativo sancionador (art. 63.1.I LPAC) 1003
 - A) La separación de funciones de instrucción y decisión como garantía de la imparcialidad administrativa 1003
 - B) La discutible utilidad de la separación de funciones de instrucción y decisión en el ámbito administrativo sancionador 1006
 - C) Conclusiones 1008
- 3. El derecho subjetivo a la recusación (el derecho a ser informado de la identidad de las autoridades instructora y decisoras) 1010
 - A) Concepto 1010
 - B) Finalidad: la consecución de la imparcialidad administrativa 1011
 - a) En general 1011
 - b) Imparcialidad objetiva y subjetiva 1012
 - C) Las causas legales de recusación 1012
 - a) Interés personal 1013
 - b) Relaciones matrimoniales, de parentesco o profesionales 1015
 - c) Amistad íntima o enemistad manifiesta 1016
 - d) Intervención como testigo o perito 1017
 - e) Relación de servicio 1017
 - D) Ejercicio del derecho a la recusación 1018
 - a) Presupuestos 1018
 - b) Requisitos de tiempo 1019
 - c) Requisitos de forma 1021
 - d) Tramitación y resolución 1022

Capítulo IV

El derecho de defensa del administrado/presunto responsable (y sus derechos instrumentales) a lo largo de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador (artículo 53 LPAC)

- 1. El genérico derecho de defensa del inculpado en el procedimiento administrativo sancionador 1027
 - A) Reconocimiento legal y jurisprudencial 1027
 - B) Concepto 1028
 - C) La exclusión del derecho fundamental a la asistencia letrada en el procedimiento administrativo sancionador 1029
- 2. Los derechos instrumentales al genérico derecho de defensa 1030
 - A) En general 1030
 - B) Relevancia constitucional de la lesión del derecho de defensa: la exigencia de indefensión 1032

Capítulo V

Los derechos a formular alegaciones y a no declarar ni a autoincriminarse en el procedimiento administrativo sancionador [artículos 53.1.e) y 76.1 LPAC]

1. El derecho fundamental del inculcado a formular alegaciones 1037
 - A) Concepto y regulación 1037
 - B) Relevancia constitucional 1037
 - C) Manifestaciones activa y pasiva del derecho a formular alegaciones 1038
2. Ejercicio activo del derecho: el derecho a formular alegaciones 1038
 - A) Los trámites alegatorios en el procedimiento administrativo sancionador 1038
 - B) Contenidos de las alegaciones exculpatorias del inculcado 1039
 - a) Alegaciones de naturaleza formal 1039
 - b) Alegaciones de naturaleza material o sobre el fondo 1040
3. Ejercicio pasivo del derecho: el derecho a no declarar contra uno mismo y a no confesarse culpable 1040
 - A) Aplicación al ámbito administrativo sancionador 1040
 - B) Concepto y contenidos esenciales 1041
 - a) El deber de ilustración al inculcado sobre la titularidad del presente derecho fundamental 1044
 - b) La ilegitimidad de la coacción directa o indirecta a declarar y sus consecuencias 1045
 - a') En general 1045
 - b') En particular, la atenuante de arrepentimiento espontáneo 1046
 - c) La legitimidad de medidas de investigación de las que pueda derivarse la autoincriminación del inculcado 1046
 - a') La obligación de someterse a los métodos alcoholométricos 1046
 - b') La obligación de aportar datos y documentos a la Administración 1048
 - c') La obligación de identificar al conductor responsable de una infracción administrativa de tráfico vial 1050
 - C) Valor probatorio del silencio y de la declaración arrancada ilegitimamente 1051

Capítulo VI

El derecho a ser informado de los términos de la imputación en el procedimiento administrativo sancionador [artículo 53.2.a) LPAC]

1. Concepto y regulación 1057
2. Aplicación al ámbito administrativo sancionador 1057
3. Caracteres esenciales 1058
 - A) Naturaleza jurídica: rango de derecho fundamental 1058
 - B) Instrumentalidad con respecto al derecho fundamental a la defensa 1059
 - C) Contenidos esenciales 1061
4. La información de los cargos al sujeto pasivo del procedimiento administrativo sancionador: requisitos temporales y formales 1064
 - A) Requisitos de tiempo 1064
 - a) Doctrina general: la información ha de trasladarse antes del ejercicio del derecho de defensa 1064
 - b) La propuesta de resolución como acto procedimental mediante el que informar al inculcado de los términos de la imputación 1065
 - c) La necesidad de ser informado de la imputación desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador 1066
 - B) Requisitos de forma 1068
 - C) No subsanabilidad de la lesión del derecho en la vía de recurso administrativo o jurisdiccional 1069
5. Los términos de los que ha de ser informado el inculcado y la vinculación de la autoridad decisora a los mismos (correlación entre imputación y resolución administrativa sancionadora) 1072
 - A) Inadmisibilidad de las acusaciones implícitas o tácitas 1072
 - B) Fundamentación fáctica 1073
 - a) Hechos constitutivos de la infracción 1074
 - b) Hechos agravantes 1075
 - c) Hechos determinantes de la forma de participación 1076
 - C) Fundamentación jurídica 1076

- a) Regla general: ausencia de vinculación de la autoridad decisora con respecto a la calificación jurídica informada al inculpado 1076
- b) Excepciones: límites a la libre calificación jurídica de la infracción por parte de la autoridad decisora 1077
- c) En particular, la mutación del título de condena propuesto por otro de mayor gravedad 1079
- d) En particular, la mutación del título de condena propuesto por otro heterogéneo 1080
- D) Sanción 1084

Capítulo VII

El derecho fundamental a utilizar todos los medios de prueba pertinentes para la defensa en el procedimiento administrativo sancionador [artículos 53.1.e), 77 y 78 LPAC]

- 1. Concepto y regulación 1091
- 2. Aplicación al ámbito administrativo sancionador 1091
- 3. La singular problemática que presenta la actividad probatoria en el procedimiento administrativo sancionador 1092
 - A) Las exigencias inherentes a la actividad probatoria 1092
 - B) Los obstáculos estructurales de la actividad probatoria en el ámbito administrativo sancionador 1093
 - C) Significado de la prueba en el ámbito administrativo sancionador: alcance y límites 1094
- 4. Caracteres esenciales 1096
 - A) Naturaleza jurídica: rango de derecho fundamental 1096
 - B) Instrumentalidad con respecto al derecho fundamental a la defensa: derecho a la prueba e indefensión 1096
 - C) Configuración legal y reserva de ley del derecho fundamental a la prueba 1100
 - D) Interpretación extensiva 1102
- 5. Contenidos esenciales del derecho fundamental a la prueba 1102
 - A) Derecho a proponer la prueba 1102
 - B) Derecho a que la prueba pertinente sea admitida 1103
 - C) Derecho a que la prueba inadmitida lo sea mediante un acto debidamente motivada en la impertinencia de la propuesta 1105
 - D) Derecho a que la prueba admitida sea practicada 1106
- 6. Admisión de la prueba: la prueba pertinente en el procedimiento administrativo sancionador 1107
 - A) Declaración sobre la pertinencia de los medios de prueba 1107
 - a) La censurable competencia administrativa para acordar la admisión de las pruebas pertinentes 1107
 - b) Motivación de la decisión sobre admisión o inadmisión de la prueba propuesta por el interesado 1109
 - c) Momento procedimental adecuado para acordar la admisión o inadmisión de la prueba 1110
 - d) Ilegitimidad de la sanción fundada en la falta de prueba de los hechos exculpatorios tras haberse declarado la impertinencia de las pruebas propuestas por el sancionado 1111
 - B) Prueba pertinente 1112
 - C) Prueba impertinente 1114
 - a) Prueba reiterativa o dilatoria 1114
 - b) Prueba prohibida 1116
- 7. Tutela del derecho fundamental a la prueba: impugnación administrativa y jurisdiccional 1116

Capítulo VIII

El derecho fundamental a la presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador [artículos 53.2.a) y 77 LPAC]

- 1. Concepto y regulación 1121
- 2. Aplicación al ámbito administrativo sancionador 1121
- 3. Naturaleza jurídica 1125
 - A) El derecho a la presunción de inocencia como derecho fundamental 1125
 - a) En general 1125

- b) Consecuencias: la tácita eliminación del principio in dubio pro reo 1125
- B) El derecho a la presunción de inocencia como regla de tratamiento del inculpado 1126
- C) El derecho a la presunción de inocencia como regla de inversión de la carga de la prueba 1127
- 4. Contenidos esenciales del derecho a la presunción de inocencia 1127
 - A) En general 1127
 - B) El derecho del inculpado a no ser condenado sino tras haberse evidenciado su culpabilidad mediante una actividad probatoria de cargo 1129
 - a) La necesidad de la prueba de cargo o inculpativa 1129
 - c) Consecuencias derivadas de la ausencia de prueba de cargo 1131
 - C) El derecho del inculpado a que las pruebas tenidas en cuenta en orden a fundamentar su culpabilidad sean legítimas y hayan sido practicadas con todas las garantías 1133
 - a) Requisitos generales de la prueba capaz de destruir la presunción de inocencia del inculpado 1133
 - b) Exclusión de las pruebas de valoración prohibida a los efectos del derecho a la presunción de inocencia 1134
 - c) La observancia de todas las garantías legales en la práctica de la prueba de cargo 1140
 - D) El derecho del inculpado a no tener que probar su inocencia y la correlativa asunción de la carga de la prueba por parte de la Administración sancionadora 1143
 - a) Carga de la prueba de los hechos ilícitos y de la culpabilidad del inculpado 1143
 - b) Carga de la prueba del inculpado 1144
 - E) El derecho del inculpado a que la valoración de la prueba se ajuste a criterios objetivos, lógicos y racionales 1147
- 5. Los medios de prueba capaces de desvirtuar la presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador: remisión 1150

Cuarta Parte

JURISPRUDENCIA SELECCIONADA SOBRE LOS DERECHOS DEL ADMINISTRADO/PRESUNTO RESPONSABLE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

1. Garantía de procedimiento
 - STC 18/1981, de 8 de junio (Tol 110823): aplicación a la potestad sancionadora de la administración de las garantías procesales y penales de los artículos 24 y 25 de la Constitución: prohibición de imposición de «sanciones de plano» 1155
 - STC 60/1995, de 17 de marzo (Tol 82800): innecesariedad de la separación entre las funciones de instrucción y decisión 1164
 - STC 14/1999, de 22 de febrero (Tol 81096): innecesariedad de la separación entre las funciones de instrucción y decisión 1181
2. Derechos del presunto responsable
 - STC 74/1985, de 18 de junio (Tol 79489): inexistencia del derecho a la asistencia letrada 1207
 - STC 212/1990, de 20 de diciembre (Tol 81880): derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa 1215
 - STC 197/1995, de 21 de diciembre (Tol 82934): derecho a no declarar ni a autoincriminarse 1225
 - STC 1/1996, de 15 de enero (Tol 82936): derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa 1248
 - STC 43/1997, de 10 de marzo (Tol 83186): derecho a ser informado de la acusación: vinculación cuantitativa: imposición de pena de mayor gravedad 1256
 - STC 225/1997, de 15 de diciembre (Tol 80847): derecho a ser informado de la acusación: calificación jurídica 1266
 - STC 59/2000, de 2 de marzo (Tol 84431): derecho a ser informado de la acusación: vinculación cuantitativa: imposición de pena de mayor gravedad 1275
 - STC 202/2000, de 24 de julio (Tol 863380): derecho a no declarar ni a autoincriminarse 1296
 - STC 71/2005, de 4 de abril (Tol 619111): derecho a ser informado de la acusación: doctrina constitucional 1306
3. Medidas de carácter provisional
 - STC 108/1984, de 26 de noviembre (Tol 79397): medidas provisionales y derecho a la

- presunción de inocencia del inculpado 1319
4. Presunción de inocencia
- STC 105/1988, de 8 de junio (Tol 109337): exclusión de las presunciones legales en el ámbito de la potestad sancionadora de la administración 1329
 - STC 23/1995, de 30 de enero (Tol 82761): aplicación a la potestad sancionadora de la administración 1345
 - STC 45/1997, de 11 de marzo (Tol 83188): aplicación a la potestad sancionadora de la administración: prueba indiciaria 1354
 - STC 131/1997, de 15 de julio (Tol 81680): valor de la prueba testifical de referencia 1365
 - STC 153/1997, de 29 de septiembre (Tol 80776): valor probatorio del testimonio del coimputado 1370
 - STC 49/1999, de 5 de abril (Tol 81121): exclusión de la prueba de valoración prohibida 1379
 - STC 259/2005, de 24 de octubre (Tol 739319): presunción de inocencia: nueva doctrina constitucional sobre las pruebas de valoración prohibida 1417
5. Resolución
- STC 66/1984, de 6 de junio: ejecutividad de las resoluciones sancionadoras (Tol 79356) 1439
 - STC 78/1996, de 20 de mayo: ejecutividad de las resoluciones sancionadoras (Tol 527845) 1445
 - STC 98/1996, de 10 de junio: incongruencia de las resoluciones sancionadoras (Tol 83032) 1454
 - STC 26/1997, de 11 de febrero: incongruencia de las resoluciones sancionadoras (Tol 252366) 1461
 - STC 7/1998, de 13 de enero: deber de motivación de las resoluciones sancionadoras: aplicación al procedimiento administrativo sancionador (Tol 80867) 1467
 - STC 328/2006, de 20 de noviembre: deber de motivación e infracción del principio de legalidad penal (Tol 1016529) 1476

Quinta Parte

LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN (con formularios)

A) Consideraciones generales

Capítulo I

La actual regulación del procedimiento administrativo sancionador común

1. La aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, y la paralela derogación del RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración 1509
2. Ámbito general de aplicación de la LPAC 1510
3. Exclusiones expresas al ámbito de aplicación de la LPAC en materia sancionadora 1510
 - A) Actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera 1510
 - B) Actuaciones y procedimientos sancionadores en el orden social 1510
 - C) Actuaciones y procedimientos sancionadores en materia de tráfico y seguridad vial 1511
 - D) Actuaciones y procedimientos sancionadores en materia de extranjería 1511

Capítulo II

Caracteres generales del procedimiento administrativo sancionador común

1. El procedimiento administrativo sancionador común como cauce necesario para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración 1515
2. Clases y estructura del procedimiento administrativo sancionador común 1515
 - A) Procedimiento sancionador ordinario 1516
 - a) Fase preliminar de preparación del procedimiento sancionador 1516
 - b) Fase de iniciación e instrucción del procedimiento sancionador 1517

- c) Fase de decisión del procedimiento sancionador 1518
- B) Procedimiento sancionador simplificado 1520

Capítulo III

La transparencia del procedimiento administrativo sancionador común: principios informadores

1. El principio de acceso permanente al procedimiento administrativo sancionador común: consideraciones generales 1523
 - A) Derechos derivados del principio de acceso permanente 1523
 - B) Ejercicio de los derechos derivados del principio de acceso permanente: sobre la condición de “interesado” en el procedimiento administrativo sancionador común 1524
 - a) Titulares de derechos o intereses legítimos que promuevan el procedimiento 1524
 - b) Titulares de derechos afectados por la resolución del procedimiento 1525
 - c) Titulares de intereses afectados por la resolución del procedimiento 1526
 - C) Especial referencia a la figura del denunciante 1527
 - D) Comparecencia de los interesados en el procedimiento administrativo sancionador común 1529
 2. Derecho a conocer el estado de la tramitación del procedimiento sancionador común 1529
 3. Derecho a acceder a los documentos contenidos en el expediente sancionador 1531
 4. Derecho a obtener copias de los documentos contenidos en el expediente sancionador 1532
 5. Derecho a formular alegaciones y a aportar documentos al procedimiento administrativo sancionador común 1532
 6. Medidas para garantizar la transparencia en la tramitación de los expedientes administrativos sancionadores 1533
- B) Actuaciones previas e iniciación del procedimiento

Capítulo IV

Las “actuaciones previas” a la iniciación del procedimiento administrativo sancionador común (artículo 55 LPAC)

1. Caracteres generales de las “actuaciones previas” al procedimiento administrativo sancionador común 1539
2. Competencia administrativa para acordar las “actuaciones previas” 1540
3. Tipología de las “actuaciones previas” 1541
 - A) Actuaciones previas admisibles: actuaciones administrativas de investigación 1541
 - B) Actuaciones previas inadmisibles 1541
 - a) Actuaciones administrativas de investigación que conlleven una restricción de los derechos fundamentales de la persona 1541
 - b) Adopción de medidas cautelares: el cambio propiciado por la novedosa redacción del artículo 56.2 LPAC 1543
4. Efectos derivados de la adopción y práctica de “actuaciones previas” 1545
 - A) Sobre la iniciación del procedimiento 1545
 - B) Sobre la prescripción de la infracción 1545
 - C) Sobre la prueba de los hechos infractores o de la culpabilidad del inculpado 1546
 - D) Sobre la caducidad del expediente sancionador 1546

Capítulo V

Las formas de iniciación del procedimiento administrativo sancionador común (artículos 58 a 63 LPAC)

1. Iniciación de oficio e iniciativa para la iniciación del procedimiento administrativo sancionador común 1551
2. Las diferentes modalidades de la iniciativa para la iniciación del procedimiento administrativo sancionador 1552
 - A) Propia iniciativa del órgano con competencia para iniciar el procedimiento (artículo 59 LPAC) 1552
 - a) Concepto 1552

- b) Unidades administrativas competentes 1552
- c) Efectos sobre la iniciación del expediente sancionador 1553
- B) Orden superior (artículo 60 LPAC) 1554
- a) Concepto 1554
- b) Contenido 1554
- c) Efectos sobre la iniciación del expediente sancionador 1555
- a') Vinculación a la orden administrativa superior por parte del órgano competente para la iniciación del expediente sancionador 1555
- b') Probabilidad cualificada del indicio de infracción 1555
- c') Inutilidad de las actuaciones previas 1556
- C) Petición razonada de otros órganos administrativos (artículo 61 LPAC) 1556
- a) Concepto 1556
- b) Contenido 1557
- c) Efectos sobre la iniciación del expediente sancionador 1557
- D) Denuncia de particulares (artículo 62 LPAC) 1558
- a) Concepto 1558
- b) Contenido 1558
- c) Efectos sobre la iniciación del expediente sancionador 1559
- d) El novedoso tratamiento procedimental del denunciante/infractor (artículo 62.4 LPAC) 1560

Capítulo VI

El acuerdo de iniciación del procedimiento administrativo sancionador común (art. 64LPAC)

1. Consideraciones previas 1565
2. Competencia administrativa para dictar el acuerdo de iniciación 1567
3. Plazo para dictar el acuerdo de iniciación 1567
4. Contenidos mínimos del acuerdo de iniciación 1568
- A) Determinación de la identidad de la persona del inculpado 1569
- B) Determinación de los hechos que motivan la iniciación del procedimiento sancionador 1569
- C) Determinación de la calificación jurídica de la infracción imputada 1570
- D) Determinación de las sanciones que pudieran corresponder al presunto responsable 1572
- E) Identificación de los órganos instructor y decisor del expediente sancionador 1573
- F) Indicación de la admisibilidad y efectos del reconocimiento voluntario de responsabilidad por parte del sujeto pasivo del expediente 1574
- G) Determinación de las medidas provisionales eventualmente adoptadas 1574
- H) Indicación al presunto responsable de su derecho a formular alegaciones 1575
5. Otros contenidos del acuerdo de iniciación 1575
6. Forma del acuerdo de iniciación 1576
7. Omisión del acuerdo de iniciación del expediente sancionador: efectos 1576
8. Notificación del acuerdo de iniciación del expediente sancionador 1577
- A) Destinatarios de la notificación 1577
- B) Documentos que deben acompañar la notificación 1578
- a) En la notificación dirigida al órgano instructor 1578
- b) En la notificación dirigida al presunto responsable 1578
- C) Medidas provisionales

Capítulo VII

Las medidas de carácter provisional (o cautelares) en el procedimiento administrativo sancionador común (artículo 56 LPAC)

1. Las medidas cautelares en los expedientes administrativos de naturaleza sancionadora: concepto y regulación 1585
2. Presupuestos de las medidas cautelares 1587
- A) Consideraciones previas 1587
- B) Fumus boni iuris 1588
- C) Periculum in mora 1590
3. Requisitos de las medidas cautelares 1590
- A) Requisitos relativos a la adopción de las medidas cautelares 1590
- a) La competencia administrativa 1590

- a') Competencias cautelares del órgano competente para resolver el procedimiento: el problema de su falta de imparcialidad 1591
- b') Competencias cautelares del órgano competente para iniciar el procedimiento 1593
- c') Competencias cautelares del órgano competente para instruir el procedimiento 1593
- b) Instrumentalidad 1593
- c) Tipicidad 1594
- d) Motivación 1595
- B) Requisitos relativos al contenido de las medidas cautelares 1595
 - a) Homogeneidad con las medidas ejecutivas 1595
 - b) Proporcionalidad 1596
- C) Requisitos relativos a la vigencia de las medidas cautelares 1597
 - a) Provisionalidad 1597
 - b) Sujeción a la regla rebus sic stantibus 1598
- 4. La adopción de medidas cautelares en el procedimiento administrativo sancionador común: aspectos procedimentales 1598
 - A) Forma 1598
 - B) Trámite previo de audiencia al sujeto pasivo de la medida cautelar 1599
 - C) Notificación y eventual impugnación del acuerdo cautelar 1600
- 5. Derecho a la presunción de inocencia del inculpaado y medidas cautelares 1601
- D) Instrucción del procedimiento

Capítulo VIII

Los trámites de alegaciones de los interesados con anterioridad a la propuesta de resolución [artículos 53.1.e), 64.2.f) y 76 LPAC]

- 1. La fase instructora de los expedientes sancionadores: contenidos y principios informadores 1607
 - A) Contenidos de la fase instructora 1607
 - B) Principios informadores de la fase instructora 1608
 - a) Ordenación del procedimiento 1608
 - b) Actos instructorios 1608
 - c) Responsabilidad del órgano instructor en la tramitación del procedimiento sancionador 1609
- 2. El trámite instructorio de alegaciones de los interesados (artículo 76 LPAC) 1609
 - A) Fundamento del trámite de alegaciones 1609
 - B) Plazo para efectuar alegaciones 1610
 - C) Contenido de las alegaciones 1611
 - a) Autoincriminatorio 1611
 - b) Exculpatorio 1612
 - a') Defensas formales 1612
 - b') Defensas materiales 1613
 - D) Proposición de prueba 1614
 - E) Forma de efectuar las alegaciones 1615
- 3. En particular, el ejercicio del derecho a la recusación por parte del inculpaado 1615
 - A) El incidente de recusación 1615
 - B) Tramitación del incidente de recusación 1616
 - a) Alegación de la causa de recusación 1616
 - b) Actuaciones previas a la resolución del incidente 1616
 - c) Sustitución del funcionario recusado 1617
 - d) Resolución del incidente 1617
- 4. Actuaciones instructoras posteriores a la notificación al inculpaado del acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador 1617

Capítulo IX

La prueba en el procedimiento administrativo sancionador (artículos 77 y 78 LPAC)

- 1. Fundamento de la actividad probatoria en el procedimiento administrativo sancionador 1621
 - A) Prueba y derecho fundamental a la presunción de inocencia del inculpaado 1621
 - B) El derecho fundamental a la prueba en el procedimiento administrativo sancionador: remisión 1623

2. Ámbito de la actividad probatoria en el procedimiento administrativo sancionador 1628
3. Desarrollo de la actividad probatoria en el procedimiento administrativo sancionador 1629
- A) La apertura del periodo probatorio en la fase instructora del expediente sancionador: ¿discrecionalidad u obligatoriedad? 1629
- B) La proposición de la prueba a cargo el inculpado 1631
- C) Admisión de la prueba propuesta por el inculpado 1632
- D) Inadmisión de la prueba propuesta por el inculpado 1633
- E) El acuerdo de apertura del periodo probatorio 1634
- F) Práctica de la prueba 1635
 - a) Regulación: el artículo 78 LPAC 1635
 - b) Comunicación previa a los interesados sobre la práctica de la prueba 1635
 - c) Anticipo de los gastos originados por la práctica de la prueba 1636
4. Los distintos medios de prueba utilizables en el procedimiento administrativo sancionador 1637
 - A) Prueba documental 1638
 - B) Prueba de confesión (o “interrogatorio de la parte”) 1639
 - a) En general 1639
 - b) En particular, el valor probatorio de las declaraciones de los “coimputados” 1640
 - C) Inspección ocular 1641
 - D) Prueba pericial 1641
 - E) Prueba testifical 1642
 - F) Presunciones e indicios 1643
 - a) Concepto 1643
 - b) Clases de presunciones: inadmisibilidad de las presunciones legales en perjuicio del inculpado 1644
 - c) En particular, las presunciones no legales (o prueba indiciaria) 1644
 - d) Admisibilidad de la prueba indiciaria en el ámbito administrativo sancionador 1646
5. En particular, la vinculación administrativa a los hechos probados declarados en el proceso penal (artículo 77.4 LPAC) 1648
 - A) La erradicación de la llamada doctrina de las dos verdades 1648
 - B) Ámbito y requisitos de la vinculación 1649
 - C) Supuestos y efectos de la vinculación fáctica 1652
6. En particular, la llamada presunción de veracidad de las actas administrativas como medio de prueba en el procedimiento administrativo sancionador (artículo 77.5 LPAC) 1652
 - A) Regulación 1652
 - B) Naturaleza jurídica 1653
 - C) Valor probatorio: carácter iuris tantum de la presunción de veracidad 1655
 - D) Fundamento de la presunción de veracidad: la necesidad de probar irreproducibles o difícilmente acreditables por otros medios 1656
 - E) Consecuencias derivadas del fundamento de la presunción de veracidad 1658
 - a) Ratificación del contenido del acta por parte del funcionario en la fase probatoria del procedimiento sancionador 1658
 - b) Ineficacia de la presunción de veracidad sobre hechos demostrables a través de otros diferentes medios probatorios 1659
 - F) Ámbito de la presunción de veracidad: los hechos 1660
 - a) Hechos consignados en el acta con el cumplimiento de los requisitos formales exigibles 1660
 - b) Hechos directamente apreciados por el funcionario 1661
 - c) Hechos consignados en actas levantadas por funcionarios que tengan la condición de “autoridad” 1662
 - G) Elementos excluidos del ámbito de la presunción de veracidad 1664
 - a) Hechos presuntos 1664
 - b) Calificaciones jurídicas 1665
 - c) Juicios de valor o apreciaciones subjetivas del funcionario 1665
 - d) Informes posteriores al acta 1666

Capítulo X

La propuesta de resolución del órgano instructor del procedimiento administrativo sancionador (artículo 89 LPAC)

1. Concepto y regulación 1669
2. Propuesta de resolución y derecho fundamental del inculcado al conocimiento de la acusación 1670
 - A) Naturaleza jurídica de la propuesta de resolución 1670
 - B) La propuesta de resolución como vehículo formal para trasladar la acusación al inculcado 1671
 - C) Efectos de la falta de propuesta de resolución o de su falta de notificación al inculcado 1671
3. Competencia para dictar la propuesta de resolución 1672
4. Contenidos de la propuesta de resolución 1672
 - A) Contenidos mínimos 1672
 - a) Fundamentación fáctica 1673
 - b) Fundamentación jurídica 1674
 - c) Parte dispositiva 1675
 - B) Contenidos adicionales 1676
 - a) Valoración de las pruebas practicadas 1676
 - b) Responsabilidad civil derivada de la comisión de una infracción administrativa 1676

Capítulo XI

Notificación de la propuesta de resolución, segundo trámite de alegaciones de los interesados y finalización de la fase instructora del procedimiento sancionador (art. 89.2 LPAC)

1. Notificación de la propuesta de resolución a los interesados en el procedimiento administrativo sancionador 1679
2. El segundo trámite de audiencia a los interesados en el procedimiento administrativo sancionador 1679
 - A) Finalidad 1679
 - B) Contenidos 1681
 - a) Contenidos admisibles 1681
 - b) Contenidos inadmisibles 1682
 - C) Plazo 1682
3. Conclusión de la fase instructora del procedimiento administrativo sancionador 1683
- E) Terminación anticipada del procedimiento

Capítulo XII

Causas de terminación anticipada del procedimiento administrativo sancionador común (artículo 89.1 LPAC)

1. Las diferentes modalidades de finalización anormal o anticipada del procedimiento administrativo sancionador común: el novedoso, aunque incompleto, trámite del artículo 89.1 LPAC 1689
 - A) Formas normales y anormales de terminación del procedimiento sancionador 1689
 - B) Los supuestos de terminación anticipada del procedimiento sancionador previstos en el artículo 89.1 LPAC 1690
 - C) Forma y efectos de la terminación anticipada del procedimiento sancionador ex artículo 89.1 LPAC 1690
 - D) El censurable supuesto del artículo 89.3 LPAC, in fine 1691
 - E) Otros supuestos de terminación anticipada del procedimiento sancionador no previstos en el incompleto artículo 89.1 LPAC 1692
2. Terminación anticipada (o incluso no iniciación) del procedimiento sancionador por inexistencia de hechos susceptibles de constituir la infracción [artículo 89.1.a) LPAC] 1693
3. Terminación anticipada del procedimiento sancionador por falta de acreditación de los hechos ilícitos objeto del expediente [artículo 89.1.b) LPAC] 1694
4. Terminación anticipada (o incluso no iniciación) del procedimiento sancionador por atipicidad de los hechos investigados [artículo 89.1.c) LPAC] 1695
5. Terminación anticipada (o incluso no iniciación) del procedimiento sancionador por falta de identificación del responsable o porque el autor del ilícito está exento de responsabilidad [artículo 89.1.d) LPAC] 1697
6. Terminación anticipada (o incluso no iniciación) del procedimiento sancionador por la prescripción de la infracción [artículo 89.1.e) LPAC] 1700
 - A) Prescripción de infracciones y sanciones administrativas: consideraciones previas 1700

- B) Prescripción de infracciones administrativas: régimen procedimental 1701
 - a) No iniciación del procedimiento sancionador común por prescripción de la infracción administrativa apreciada durante las “actuaciones previas” 1701
 - b) Terminación anticipada del procedimiento sancionador común por prescripción de la infracción administrativa 1702
- 7. Terminación anticipada (o incluso no iniciación) del procedimiento sancionador por haber sido ya sancionados los hechos investigados (art. 31 LRJSP) 1702
- 8. Terminación anticipada del procedimiento sancionador por producirse la caducidad del mismo 1703
 - A) La caducidad del procedimiento administrativo sancionador común: consideraciones previas 1703
 - B) Caducidad por el transcurso del plazo máximo de duración del expediente sancionador (artículos 21 y 25 LPAC) 1705
 - a) Presupuestos de la caducidad del expediente 1705
 - b) Nulidad de la resolución dictada en un expediente sancionador que debió declararse caducado 1706
 - c) Cómputo del plazo de caducidad 1707
 - a’) Dies a quo 1707
 - b’) En particular, la fecha de adopción de las “actuaciones previas” como dies a quo del plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador 1707
 - c’) Dies ad quem 1708
 - d’) Interrupción del plazo de caducidad del procedimiento sancionador 1709
 - d) Declaración administrativa acreditativa de la caducidad del procedimiento sancionador 1709
 - e) Caducidad del expediente y prescripción de la infracción 1710
- 9. Terminación anticipada del procedimiento sancionador por el allanamiento expreso o tácito del inculpado 1710
 - A) El allanamiento expreso o tácito del inculpado en el procedimiento administrativo sancionador: consideraciones previas 1710
 - B) La terminación anticipada del expediente sancionador por el reconocimiento de responsabilidad del infractor (artículo 85.1 LPAC) 1711
 - a) Presupuestos 1711
 - a’) Conocimiento previo de la imputación 1711
 - b’) Conocimiento previo de la posibilidad del reconocimiento de la responsabilidad 1712
 - c’) Voluntariedad del reconocimiento 1712
 - b) Requisitos 1713
 - a’) De tiempo 1713
 - b’) De forma 1713
 - c) Clases de reconocimiento 1714
 - a’) Total o parcial 1714
 - b’) Absoluto o limitado 1714
 - d) Efectos 1714
 - C) La terminación anticipada del expediente sancionador por el pago voluntario de la sanción pecuniaria (artículo 85.2 LPAC) 1715
 - a) Presupuestos 1715
 - b) Requisitos 1716
 - a’) De tiempo 1716
 - b’) De forma 1716
 - c) Clases 1716
 - d) Efectos 1716
 - D) Las reducciones derivadas del reconocimiento de responsabilidad y del pago voluntario de la sanción (artículo 85.3 LPAC) 1717
- 10. La terminación del procedimiento sancionador por el desistimiento de la Administración (artículo 93 LPAC) 1718
- 11. La exclusión de la terminación convencional del procedimiento sancionador (artículo 86.1 LPAC) como causa de terminación anticipada del mismo 1719
- F) Resolución del procedimiento

Capítulo XIII

Eventuales actuaciones complementarias a la resolución definitiva del procedimiento administrativo sancionador común (artículo 87 LPAC)

1. La fase de decisión del procedimiento administrativo sancionador común 1725
 - A) Concepto y regulación 1725
 - B) Estructura 1726
2. Las actuaciones complementarias previas a la resolución definitiva del procedimiento administrativo sancionador común 1727
 - A) El acuerdo de realización de actuaciones complementarias 1727
 - a) Competencia administrativa: el problema de la presumible pérdida de imparcialidad del órgano decisor 1727
 - b) Naturaleza jurídica 1728
 - c) Efectos 1729
 - d) Forma 1729
 - B) Notificación a los interesados del acuerdo de realización de actuaciones complementarias 1729
 - C) Alegaciones de los interesados al acuerdo de realización de actuaciones complementarias 1730
 - D) Práctica de las actuaciones complementarias acordadas 1730
3. El trámite previo del artículo 90.2 LPC (la apreciación en la resolución definitiva de una infracción o una sanción de mayor gravedad que la descrita en la propuesta de resolución) 1730
 - A) Fundamento: la obligación de posibilitar la defensa del inculpado frente a la eventual agravación de la infracción contenida en la propuesta de resolución del instructor 1730
 - B) Notificación al inculpado de la nueva calificación jurídica apreciada por el órgano decisor 1732
 - C) Alegaciones del inculpado 1732
 - D) Efectos de la cumplimentación del trámite 1732

Capítulo XIV

La resolución definitiva del procedimiento administrativo sancionador común (artículos 88 y 90 LPAC)

1. La terminación ordinaria (o no anticipada) del expediente sancionador mediante la resolución definitiva del mismo 1735
2. Estructura externa y contenidos de la resolución definitiva del procedimiento sancionador 1736
 - A) Formalización de la resolución 1737
 - B) Identificación de la competencia administrativa para dictar la resolución 1737
 - C) Fundamentación fáctica 1738
 - a) En general 1738
 - b) En particular, la prohibición de aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento 1739
 - D) Declaración de hechos probados 1741
 - E) Fundamentos de Derecho 1744
 - F) Parte dispositiva 1744
 - a) Declaración de responsabilidad administrativa 1745
 - b) Declaración de no exigencia de responsabilidad 1746
 - c) Declaración de nulidad de actuaciones 1746
 - G) Indicación sobre la ejecutividad del acto y adopción de medidas cautelares 1747
 - H) Ilustración sobre los medios de oposición 1747

Capítulo XV

Motivación y congruencia de la resolución definitiva del procedimiento administrativo sancionador [artículos 35.1.h) y 88.1 y 3]

1. Exigencias internas de la resolución que pone término al expediente sancionador: regulación positiva 1751
2. Motivación de la resolución definitiva del procedimiento administrativo sancionador 1751
 - A) Derecho/deber de motivación 1751
 - B) Contenido de la motivación de las resoluciones administrativas sancionadoras 1752

- a) Contenido genérico 1752
- b) Motivación y principio de proporcionalidad 1753
- c) Motivación y prueba de cargo indiciaria 1754
- d) Motivación y conceptos jurídicos indeterminados 1754
- e) Motivación y principio de legalidad 1755
- C) Extensión de la motivación 1755
- D) Fundamento del deber de motivación 1758
- a) Eliminación de la arbitrariedad 1759
- b) Ejercicio adecuado de los medios de oposición y control jurisdiccional de la actividad administrativa 1759
- E) Admisibilidad de la motivación in aliunde o motivación por remisión 1761
- 3. Congruencia de la resolución definitiva del procedimiento administrativo sancionador 1763
- A) Derecho/deber de congruencia 1763
- B) Incongruencia e indefensión del sujeto pasivo del expediente sancionador 1764
- a) Modalidades de incongruencia generadoras de indefensión 1764
- b) Congruencia y hechos 1765
- c) Congruencia y calificación jurídica 1766
- C) Las distintas modalidades de incongruencia 1767
- a) Incongruencia citra petita 1767
- b) Incongruencia extra petita 1769
- c) Incongruencia infra petita 1770
- d) Incongruencia supra petita 1770

Capítulo XVI

Ejecutividad de la resolución definitiva del procedimiento administrativo sancionador común (artículo 90.3 LPAC)

- 1. Ejecutividad de la resolución que pone término al expediente sancionador 1773
- A) Regulación positiva 1773
- B) Régimen jurídico general 1773
- 2. Ejecutividad y derecho a la presunción de inocencia 1774
- 3. Ejecutividad y derecho a la tutela judicial efectiva 1775

Capítulo XVII

Régimen jurídico de la responsabilidad civil derivada de la comisión de la infracción administrativa (artículos 26.2 LRJSP y 90.4 LPAC)

- 1. La responsabilidad patrimonial del sujeto sancionado en el expediente administrativo: regulación 1781
- 2. Caracteres generales de la responsabilidad civil derivada de la infracción administrativa 1782
- A) La fuente de la obligación civil 1783
- B) Exacción de la responsabilidad patrimonial 1783
- a) Tramitación conjunta y separada de las responsabilidades civil y penal 1783
- b) Presupuestos de la declaración de responsabilidad civil en la resolución definitiva del procedimiento sancionador 1784
- c) Determinación concreta de la responsabilidad civil derivada de la comisión del ilícito administrativo 1785
- C) Satisfacción de la responsabilidad civil 1785
- 3. El procedimiento complementario para la cuantificación de la responsabilidad civil derivada de la comisión de una infracción administrativa sancionada (artículo 90.4 LPAC) 1785
- A) Presupuestos de operatividad 1785
- B) Procedimiento adecuado 1786
- G) Tramitación simplificada

Capítulo XVIII

El procedimiento administrativo sancionador común simplificado (artículo 96 LPAC)

- 1. Concepto y naturaleza jurídica 1791
- 2. Presupuestos de operatividad 1791

- 3. Tramitación del procedimiento sancionador simplificado 1792
 - A) Trámites mínimos 1792
 - B) Otros trámites 1793
- H) Formularios
 - 1. Comparecencia de los interesados 1797
 - 2. Solicitud de información sobre el estado de la tramitación del procedimiento sancionador 1798
 - 3. Solicitud de acceso a las actuaciones de un expediente sancionador 1799
 - 4. Iniciación del procedimiento administrativo sancionador común 1800
 - 5. Alegaciones de los interesados 1801
 - 6. Recusación 1804
 - 7. Trámite del artículo 90.2 LPAC: apreciación de una infracción o una sanción más grave que las apreciadas por el instructor en la propuesta de resolución 1805

ANEXO LEGISLATIVO

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común 1809