

ÍNDICE

PRÓLOGO. LA RECONSTRUCCIÓN DE LOS PRINCIPIOS Y POSTULADOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL MARCO DEL PROCESO DE RENOVACIÓN DEL DERECHO PÚBLICO	17
<i>José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat</i>	

ABREVIATURAS	33
--------------------	----

PARTE I PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA

I. CONSIDERACIONES GENERALES	39
<i>Anna Maria Burgués Pascual</i>	
1. Concepto y fundamento	39
2. Límites	40
3. Marco legal vigente	43
Bibliografía	46
II. PRINCIPIO DE LEGALIDAD	47
<i>Anna Valls Domingo</i>	
1. Regulación constitucional y legal	47
2. El principio de legalidad sancionadora como garantía material y formal	50
A) Garantía material	51
B) Garantía formal	53
3. Alcance de la reserva de ley	55
A) La colaboración reglamentaria	55
B) La reserva de ley y las ordenanzas municipales	58
C) Normas preconstitucionales	60

ÍNDICE

4. Evolución del principio de legalidad en el ámbito de la potestad disciplinaria y en las relaciones de especial sujeción	61
Bibliografía	62

III. IRRETROACTIVIDAD

Berta Bernad Sorjús

1. Introducción	65
2. Marco normativo	66
3. El principio de irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables	68
A) Alcance de la expresión «disposiciones sancionadoras»	69
B) Momento en que han de entenderse cometidas las infracciones a los efectos de determinar la ley aplicable	71
4. Retroactividad de las normas sancionadoras favorables	72
A) Alcance de la expresión disposiciones sancionadoras favorables	73
B) Alcance temporal de la aplicación del principio de retroactividad de las normas sancionadoras favorables	76
Bibliografía	77

IV. PRINCIPIO DE TIPICIDAD

Mireia Monedero Ribas

1. Consideraciones previas	79
2. Lex previa	82
3. Lex certa	83
4. Certeza y motivación	83
5. Prohibición de analogía	84
6. Los conceptos jurídicos indeterminados	87
7. Las cláusulas generales o de remisión	90
8. Las leyes en blanco	91
Bibliografía	92

V. RESPONSABILIDAD

Flores Morales Adame

1. Significado	95
2. Regulación	99
3. Sujetos responsables	100
4. Responsabilidad solidaria	103
5. Responsabilidad por el deber de prevenir la comisión de infracciones	105
6. Responsabilidad del pago de sanciones pecuniarias por las infracciones cometidas por terceros	106
7. Medidas reparadoras del daño y responsabilidad civil asociada	107
Bibliografía	108

VI. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD	111
<i>Anna María Burgués Pascual</i>	
1. Significado y regulación	111
2. Relación con otros principios de la potestad sancionadora	115
3. Manifestaciones y límites derivados del principio de proporcionalidad	116
4. Criterios de graduación de la sanción	118
A) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad	119
B) La continuidad o persistencia en la conducta infractora	120
C) La naturaleza de los perjuicios causados	120
D) La reincidencia	121
5. Aplicación de la sanción en el grado inferior	122
6. Concurso medial de infracciones	125
7. Infracciones continuadas	127
Bibliografía	131
VII. PRESCRIPCIÓN	133
<i>Pilar García Cruz</i>	
1. Introducción	133
2. Cómputo del plazo de prescripción	136
A) Cómputo del plazo de prescripción de la infracción. Vicisitudes en función del tipo de infracción	136
B) Cómputo del plazo de prescripción de las sanciones	142
3. Interrupción del plazo de prescripción de infracciones y sanciones	147
4. Reinicio del plazo de prescripción	151
5. Prescripción y caducidad del expediente	156
6. Suspensión cautelar de la ejecución de la sanción y prescripción de la sanción	158
Bibliografía	163
VIII. CONCURRENCIA DE SANCIONES	165
<i>Rosa María Pérez Pablo</i>	
1. Introducción	165
2. Cuando unos mismos hechos pueden ser constitutivos de ilícito penal y también administrativo. Concurrencia de condena penal y sanción administrativa	169
A) Aproximación al principio «non bis in idem»	169
B) La subordinación a la autoridad judicial como límite a la potestad sancionadora de la Administración	174
C) Una cuestión interesante, ¿y si la sanción administrativa precede a una eventual sanción penal?	176
D) El principio «non bis in idem» en las relaciones especiales de sujeción	181
E) Recapitulación	185

1) En cuanto a la suspensión del procedimiento administrativo sancionador por pendencia de un proceso penal	186
2) Decisiones administrativas posteriores al pronunciamiento de la jurisdicción penal	188
3) La sanción impuesta con infracción del principio «non bis in idem» es nula de pleno derecho	193
3. Concurrencia de sanciones administrativas	194
A) En un mismo procedimiento sancionador se analizan diferentes infracciones	196
B) ¿Se pueden analizar unos mismos hechos en diferentes procedimientos incoados por diferentes autoridades administrativas?	199
C) Una cuestión interesante: normas que tipifican como infracción el haber sido sancionado anteriormente por la comisión de anteriores infracciones	201
D) Previsiones del Art. 31.2 de la LRJSP	202
Bibliografía	204

PARTE II PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

I. CONSIDERACIONES GENERALES	209
<i>Francesc Mancilla i Muntada</i>	
1. Introducción	209
2. Objeto y ámbito de aplicación de los principios de la potestad sancionadora de la LRJSP y del procedimiento sancionador de la LPACAP	210
3. Los principios del procedimiento sancionador	212
A) Principio de garantía de procedimiento previo: prohibición de sanción sin procedimiento previo	213
B) Principio acusatorio: separación entre instructor y órgano resolutorio	213
C) Principio de presunción de inocencia	215
D) Principio de motivación	216
E) Principios de garantía procedimental: principio de audiencia, de defensa y garantías del procedimiento sancionador	216
F) Principio de buena administración	217
4. El procedimiento sancionador en la Constitución Española	218
A) La doctrina constitucional sobre el procedimiento sancionador	218
B) La traslación matizada de las garantías constitucionales del proceso penal al procedimiento administrativo sancionador	220
C) La garantía implícita de los derechos fundamentales	223
5. Las garantías del derecho a una buena administración en el procedimiento administrativo sancionador	224

A) El derecho a una buena administración.....	224
B) La recepción jurisprudencial del derecho a una buena administración en el marco del procedimiento sancionador ..	225
6. Procedimientos sancionadores en la legislación sectorial y en la legislación autonómica	227
Bibliografía	229
II. INFORMACION Y ACTUACIONES PREVIAS.....	231
<i>Anna Tayadella Prat</i>	
1. Naturaleza y finalidad	231
2. Órgano competente.....	232
3. Las actuaciones de información previa y su repercusión en el procedimiento administrativo sancionador	233
4. Las actuaciones de información previa y la prescripción de la infracción	235
5. Las actuaciones de información previa y la incidencia en el plazo de caducidad	236
6. El archivo de las actuaciones previas	237
Bibliografía	238
III. MEDIDAS PROVISIONALES	239
<i>Anna Tayadella Prat</i>	
1. Concepto, finalidad y requisitos	239
2. Momento y régimen de su adopción	240
A) Las medidas provisionales previas al inicio del procedimiento ..	241
B) Las medidas provisionales adoptadas al inicio del procedimiento ..	241
C) Las medidas provisionales durante el procedimiento.....	242
3. La audiencia previa al interesado	243
4. Las medidas provisionales de posible adopción en el procedimiento administrativo sancionador	244
5. La impugnabilidad de las medidas provisionales y la posibilidad de exigir responsabilidad patrimonial	247
Bibliografía	249
IV. INICIO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.....	251
<i>Carles Serrano Núñez y Pilar García Cruz</i>	
1. Especialidades en el inicio del procedimiento de naturaleza sancionadora (<i>Carles Serrano Núñez</i>)	251
A) De oficio por propia iniciativa	254
B) De oficio como consecuencia de orden superior.....	255
C) A petición razonada de otros órganos.....	256
D) Por denuncia	260
E) Peculiaridades del inicio en relación a infracciones continuadas ..	261
2. Acuerdo de iniciación en los procedimientos de naturaleza sancionadora (<i>Carles Serrano Núñez</i>).....	264

A) La identificación de la persona o personas presuntamente responsables	269
B) Los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción ..	272
C) Identificación del instructor y, en su caso, secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos.....	281
D) Órgano competente para la resolución del procedimiento y norma que le atribuya tal competencia	282
E) Indicación de la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos previstos en el artículo 85 LPACAP	284
F) Medidas de carácter provisional que se hayan acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, sin perjuicio de las que se puedan adoptar durante el mismo de conformidad con el artículo 56 LCAPAC ..	285
1. <i>Las adoptadas anteriormente a la iniciación del procedimiento sancionador (art. 56.2 LPACAP)</i>	285
2. <i>Las medidas provisionales adoptadas en el momento de iniciar el procedimiento (art. 64.2.e LPACAP)</i>	286
3. <i>Las medidas provisionales adoptadas durante la tramitación del procedimiento (art. 56.1 LPACAP)</i>	286
G) Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, así como indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada.....	287
H) Forma y notificación del acuerdo de iniciación	291
I) Impugnación del acuerdo de iniciación	296
J) El acuerdo de iniciación y el expediente electrónico	297
3. Peculiaridades del inicio de procedimientos de naturaleza sancionadora a raíz de la denuncia de particulares: protección e intervención de los denunciantes en el procedimiento sancionador (<i>Pilar García Cruz</i>)	300
Bibliografía	306
V. INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR	309
<i>Carles Serrano Núñez, Teresa Martí Aromir, Mireia Monedero Ribas, Pilar García Cruz, María Jesús Falcón Pérez y Sònia Petreñas Lucas</i>	
1. Actos de instrucción (<i>Carles Serrano Núñez</i>)	309
2. Trámite de alegaciones (<i>Teresa Martí Aromir</i>).....	316
A) Introducción	316

B)	Momentos procedimentales de trámite de alegaciones.....	318
a)	En la fase de iniciación del procedimiento sancionador (art. 64 LPACAP).....	319
b)	En el trámite de alegaciones posterior a la propuesta de resolución en el procedimiento sancionador (art. 89.2 LPACAP).....	321
c)	En el trámite de actuaciones complementarias (art. 87 LPACAP).....	322
d)	En el trámite de resolución en el procedimiento sancionador (art. 90.2 LPACAP).....	322
e)	El trámite de alegaciones en la tramitación simplificada del procedimiento (art. 96.6 LPACAP).....	322
C)	Efectos de la ausencia del trámite de alegaciones en el procedimiento sancionador.....	324
D)	El derecho a formular alegaciones y la opción de guardar silencio.....	325
E)	Plazos de presentación de alegaciones y Administración electrónica.....	326
a.	Plazos.....	326
b.	Presentación ante la administración electrónica.....	328
3.	Prueba.....	329
A)	Consideraciones generales (Mireia Monedero Ribas).....	329
1.	Aproximación al concepto de prueba.....	330
2.	Perspectiva de los derechos del expedientado en la prueba y su anclaje constitucional.....	332
3.	Carga de la prueba en el procedimiento sancionador.....	336
4.	Valoración de la prueba.....	338
5.	La limitación de la valoración de la prueba por su ilicitud con enlace a la doctrina de los hallazgos habituales.....	343
B)	Medios de prueba (Mireia Monedero Ribas).....	348
1.	Introducción.....	348
2.	La regulación por remisión de los medios de prueba.....	349
3.	Aproximación a la prueba digital.....	353
4.	Apuntes sobre la denominada prueba de indicios.....	358
5.	Referencia al acuerdo de apertura del período de prueba.....	362
C)	Denegación de la prueba (Mireia Monedero Ribas).....	364
1.	Consideraciones generales.....	364
2.	Referencia a la concepción jurisprudencial de la prueba pertinente.....	370
3.	Valoración de la pertinencia de la prueba.....	373
4.	Exigencia legal y jurisprudencial de motivación de la denegación.....	374
D)	Vinculación de los hechos probados en el orden penal (Mireia Monedero Ribas).....	376
1.	Introducción.....	376

2.	Naturaleza procedimental del deber de vinculación de la Administración al planteamiento fáctico de la resolución penal firme.....	379
3.	La concepción legal relativamente extensa de la expresión «resoluciones judiciales penales firmes».....	381
E)	Presunción de veracidad de las actas de los funcionarios públicos (Carles Serrano Núñez).....	386
1.	Planteamiento del tema, naturaleza jurídica y regulación vigente.....	386
2.	La presunción de veracidad de las actas de los funcionarios en el momento de la valoración de las pruebas propuestas.....	394
3.	Consideración especial de los «hechos».....	405
4.	La forma de las actas.....	407
5.	Posibles infracciones de los agentes en relación con las actas.....	409
F)	Práctica de la prueba (Mireia Monedero Ribas).....	410
1.	Comunicación a los interesados del inicio de las actuaciones de prueba.....	410
2.	Reclamación económica anticipada a la práctica de la prueba.....	411
3.	Plazo de la práctica de la prueba.....	411
4.	Falta de práctica de la prueba admitida.....	412
5.	Breve referencia a la práctica de distintos medios de prueba.....	413
a)	Inspección ocular.....	413
b)	Confesión.....	414
c)	Interrogatorio de los testigos.....	418
d)	Prueba documental.....	419
e)	Dictámenes periciales.....	425
f)	Medios audiovisuales y archivos de datos.....	427
g)	Permisión de medios adicionales.....	431
G)	La práctica de la prueba y la figura del «testigo protegido» en el ámbito administrativo sancionador (Pilar García Cruz).....	431
4.	Informes (María Jesús Falcón Pérez).....	440
A)	Introducción.....	440
B)	Concepto.....	440
C)	Clases.....	442
D)	Plazos de emisión de los informes y suspensión del procedimiento.....	444
E)	Efectos de la falta de emisión del informe.....	445
F)	Forma.....	445
G)	Motivación por remisión a informes.....	445
H)	Valor probatorio de los informes.....	446
5.	Trámite de audiencia (Sònia Petreñas Lucas).....	447
A)	Significado y regulación.....	447
B)	Omisión del trámite de audiencia.....	452
	Bibliografía.....	454

VI. FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	459
<i>Carles Serrano Núñez, Immaculada Puigmulé Recasens, Sònia Petreñas Lucas, Maria Jesús Falcón Pérez y Pilar García Cruz</i>	
1. Formas de terminación (<i>Carles Serrano Núñez</i>)	459
A) Regulación general	459
B) Formas normales y formas anormales de terminación del procedimiento sancionador	463
C) Tramitación simplificada del procedimiento sancionador	470
2. Terminación del procedimiento por reconocimiento de responsabilidad y pago anticipado (<i>Imma Puigmulé Recasens</i>)	471
A) Consideraciones generales	471
B) Reconocimiento de responsabilidad	473
C) Pago anticipado	478
3. Actuaciones complementarias (<i>Carles Serrano Núñez</i>)	484
4. Propuesta de resolución (<i>Sònia Petreñas Lucas</i>)	491
A) Consideraciones generales	491
B) Contenido de la propuesta de resolución	494
C) Notificación de la propuesta de resolución	495
5. Resolución: cuestiones generales (<i>Maria Jesús Falcón Pérez</i>)	497
A) Introducción	497
B) Congruencia	497
C) Motivación	498
D) Plazo y notificación	503
E) Forma	505
F) Contenido	505
6. Especialidades de la resolución en procedimientos sancionadores (<i>Pilar García Cruz</i>)	506
A) Vinculación a los hechos probados	506
B) Sobre la adopción de medidas cautelares en la resolución sancionadora (Art. 90.3 LPACAP)	511
1. Medidas cautelares cuando la resolución sancionadora no es ejecutiva	511
2. Medidas cautelares cuando la resolución sancionadora es ejecutiva	513
C) Procedimientos complementarios para la indemnización de daños o perjuicios ocasionados por la conducta sancionada (Art. 90.4 LPACAP)	519
7. Caducidad del procedimiento (<i>Sònia Petreñas</i>)	523
A) Concepto	523
B) Cómputo del plazo de caducidad	525
C) Supuestos de suspensión del cómputo o ampliación del plazo de caducidad	528
D) Retroacción de actuaciones y caducidad	530

E) Incoación de un nuevo procedimiento sancionador sin declarar la caducidad del anterior	531
Bibliografía	532
VII. TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA	535
<i>Anna Valls Domingo</i>	
1. Regulación	535
2. La tramitación simplificada en los procedimientos de naturaleza sancionadora	536
3. Fases de la tramitación simplificada	539
Bibliografía	543
VIII. REVISIÓN EN VÍA ADMINISTRATIVA	545
<i>Margarida Pascual Miranda</i>	
1. La revisión de oficio	545
A) La revisión de oficio de actos administrativos nulos	546
1) Elementos procesales	546
2) Límites a la revisión de oficio. La cosa juzgada	552
3) Procedimiento de revisión	553
B) La revocación de actos administrativos	556
C) Rectificación de errores materiales	557
2. Los recursos administrativos	558
A) Concepto	558
B) Actos impugnables	559
C) Legitimación para recurrir	560
D) Efectos de la interposición del recurso	561
E) El procedimiento de recurso	562
1. Interposición	562
2. Inadmisión	563
3. Trámite de audiencia	563
4. Periodo de prueba	564
5. Resolución del recurso	564
6. Tramitación electrónica del procedimiento de recurso	565
F) Clases de recursos administrativos	566
1) Recurso de alzada	566
2) Recurso de reposición	567
3) Recurso extraordinario de revisión	567
Bibliografía	570