

Sumario

	<u>Página</u>
ABREVIATURAS	23
NOTA PRELIMINAR A LA SEGUNDA EDICIÓN	29
INTRODUCCIÓN	33

PRIMERA PARTE

DERECHO PENAL Y DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

CAPÍTULO 1

LA TENDENCIA POLÍTICO-CRIMINAL A LA DESPENALIZACIÓN ...	41
1. Descripción sintética del panorama científico	42
2. El concepto constitucionalista del bien jurídico. Breve consideración crítica	46
3. El llamado Derecho de intervención y el Derecho penal de dos velocidades. Tercera y cuarta velocidad	51
4. Consideraciones críticas frente a las posiciones anteriores	55
5. La «huida del Derecho penal». La «penalización» del Derecho administrativo sancionador	64

CAPÍTULO 2

LA DISTINCIÓN ENTRE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA Y EL DELITO	71
1. Introducción	71
2. Las teorías cualitativas o diferenciadoras	72
3. Las teorías eclécticas	80
4. Otras posiciones	84
5. Toma de posición: La tesis unitaria como ineludible punto de partida	87

6. Conclusión: aplicabilidad de los principios del Derecho penal al Derecho administrativo sancionador	109
7. Delimitación político-legislativa	115

SEGUNDA PARTE

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL ÁMBITO SANCIONADOR ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO 3

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (I). LA RESERVA DE LEY	125
1. Introducción	126
2. La reserva de Ley: <i>nulla poena sine lege scripta</i>	129
2.1. Planteamiento general	129
2.2. Supuestos excepcionales: normas emanadas de órganos colegiados representativos	136
2.3. Supuestos excepcionales: la cuestión de las normas sancionatorias en blanco	142

CAPÍTULO 4

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (II). EL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD: NULA POENA SINE LEGE CERTA	153
1. Concepto, fundamento y alcance	153
2. La cuestión del incumplimiento de deberes genéricos establecidos en la misma Ley	160

CAPÍTULO 5

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD (III). LA PROHIBICIÓN DE ANALOGÍA: NULA POENA SINE LEGE STRICTA	167
1. Concepto, fundamento y protección constitucional	167
2. Otras cuestiones: Las cláusulas generales de analogía y la analogía favorable al infractor	172

CAPÍTULO 6

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (IV): IRRETROACTIVIDAD DE LA NORMA SANCIONADORA NO FAVORABLE Y RETROACTIVIDAD DE LA FAVORABLE	175
1. El principio de la irretroactividad	176
2. La retroactividad de las disposiciones favorables al infractor: planteamiento	178
3. Retroactividad favorable cuando la infracción no se ha perfeccionado, la sanción no es firme o no se ha ejecutado. Referencia a la revocación de la sanción ya ejecutada	180
4. Criterios para la determinación de la Ley más favorable. La cuestión del recurso de amparo	185
5. Retroactividad en el caso de modificación de las normas de complemento de disposiciones sancionatorias	192
6. Hipótesis de modificación del tipo legal constitutivo de infracción administrativa	198
7. Leyes sancionadoras intermedias y temporales	199

CAPÍTULO 7

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (VI): <i>NON BIS IN IDEM</i> MATERIAL	203
1. Fundamento, regulación y doctrina constitucional	205
2. Otras cuestiones, en particular la infracción permanente	217
3. <i>Non bis in idem</i> y concurso «aparente» de normas sancionatorias administrativas	220
4. Compatibilidad de sanciones penales y administrativas por los mismos hechos cuando uno de ellos sea cometido por una persona jurídica	229
5. Compatibilidad de sanciones administrativas por unos mismos hechos impuestas tanto a la persona jurídica, como a la persona física que actúa en su nombre. Referencia al supuesto en el que se sanciona tanto a una persona jurídica como a las sociedades que la integran	233
6. <i>Non bis in idem</i> y consecuencias accesorias del delito	239

CAPÍTULO 8

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (VI): REFERENCIA A LO ILÍCITO DISCIPLINARIO	245
1. Lo ilícito disciplinario: algunas consideraciones en cuanto a su naturaleza y régimen jurídico sancionatorio	246
2. Reserva de Ley e ilícito disciplinario	253
3. Ilícito disciplinario y principios de taxatividad e irretroactividad de las normas sancionatorias	266
4. El principio <i>non bis in idem</i> : aplicación a los ilícitos disciplinarios ...	267

TERCERA PARTE

TEORÍA GENERAL DE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO 9

LA DEFINICIÓN MATERIAL DE INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA ..	283
---	------------

CAPÍTULO 10

INTRODUCCIÓN A LA CUESTIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS JURÍDICAS POR LA COMISIÓN DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS	287
---	------------

CAPÍTULO 11

LA ACCIÓN	297
------------------------	------------

CAPÍTULO 12

LAS INFRACCIONES DE OMISIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	309
1. Introducción. Clases de infracciones administrativas de omisión ...	309
2. Tratamiento jurídico de las hipótesis de comisión por omisión o de las infracciones de omisión impropias	315
3. El supuesto especial de responsabilidad solidaria por omisión de impedir una infracción administrativa: el artículo 130.3, párrafo segundo, de la LRJ-PAC	332
3.1. Análisis de la situación legal	332
3.2. Problemas de constitucionalidad del sistema de responsabilidad solidaria por no impedir infracciones ajenas	338

CAPÍTULO 13

LA TIPICIDAD: EL TIPO OBJETIVO	341
1. La técnica de tipificación en el Derecho sancionatorio	341
1.1. Excurso: referencia a la discusión en torno a la admisibilidad de los delitos de peligro abstracto puro en el Derecho penal. Especial consideración de los delitos de tenencia. Reflexión sobre el tipo de lo injusto	341
1.2. Clases de infracciones administrativas, tipo de lo injusto y bien jurídico	352
2. La tipicidad de las infracciones administrativas cometidas por personas jurídicas	358
3. Exclusión de la tipicidad por la concurrencia de la aprobación administrativa preceptiva. Supuestos de licencia ilegal	369

CAPÍTULO 14

LA TIPICIDAD SUBJETIVA (I): INTRODUCCIÓN	373
1. Excurso: Delimitación del principio de imputación subjetiva del principio de culpabilidad	373
2. El principio de imputación subjetiva o de necesaria exigencia de dolo o de imprudencia	378
3. La diferente consideración punitiva de las infracciones dolosas y culposas en el Derecho administrativo sancionador	386
4. El dolo y la imprudencia en las infracciones cometidas por las personas jurídicas	392

CAPÍTULO 15

LA TIPICIDAD SUBJETIVA (II): EL DOLO EN LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS	401
1. Concepto y clases de dolo	401
2. Particularidades del dolo en el Derecho administrativo sancionador español: El artículo 131.3 a) LRJ-PAC. La necesidad de diferente consideración punitiva del dolo directo y el dolo eventual. El dolo como «criterio de graduación de la sanción»	409
3. El error de tipo en el Derecho administrativo sancionador	417

CAPÍTULO 16

LA TIPICIDAD SUBJETIVA (III): LA IMPRUDENCIA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	423
--	-----

	<i>Página</i>
1. Concepto, estructura y clases de infracción imprudente	423
2. La regulación jurídico positiva de la infracción administrativa imprudente en el Derecho español	430
2.1. Necesidad de una cláusula general de cobertura. El modelo del Derecho penal	430
2.2. Los artículos 131.3 a) y 130.1 de la LRJ-PAC	435
3. Compensación de culpas y Derecho administrativo sancionador ...	440
 CAPÍTULO 17	
LA ANTIJURIDICIDAD Y SU EXCLUSIÓN. APLICACIÓN DE LAS CAUSAS DE JUSTIFICACIÓN PENALES. ESTADO DE NECESIDAD, CUMPLIMIENTO DE UN DEBER O EJERCICIO LEGÍTIMO DE UN DERECHO. CAUSAS DE JUSTIFICACIÓN ESPECIALES	445
 CAPÍTULO 18	
LA CULPABILIDAD (I): CUESTIONES GENERALES Y CULPABILIDAD DE LAS PERSONAS FÍSICAS POR LA COMISIÓN DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS	459
1. Cuestiones generales relativas a la culpabilidad en la infracción administrativa	460
2. La culpabilidad en las infracciones administrativas cometidas por personas físicas	465
3. Causas de exclusión de la culpabilidad	475
4. Infracción administrativa y minoría de edad	476
5. Otras causas de exclusión de la imputabilidad: anomalía o alteración psíquica, trastorno mental transitorio, intoxicación plena y síndrome de abstinencia y alteraciones en la percepción	482
6. La cuestión de las causas de disculpa no codificadas: el principio de inexigibilidad de un comportamiento diverso	486
7. El error de prohibición y la conciencia de la antijuridicidad	491
8. Tratamiento de las hipótesis de culpabilidad disminuida: la problemática de la semiimputabilidad. Aplicabilidad de las circunstancias atenuantes genéricas del Código Penal al Derecho administrativo sancionador	512
 CAPÍTULO 19	
LA CULPABILIDAD (II): LA CULPABILIDAD DE LAS PERSONAS JURÍDICAS POR LA COMISIÓN DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS	523

	<u>Página</u>
CAPÍTULO 20	
PUNIBILIDAD	539
CAPÍTULO 21	
LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA INTENTADA	545
CAPÍTULO 22	
TRATAMIENTO DE LAS HIPÓTESIS DE PLURALIDAD DE INTERVINIENTES (I): LA AUTORÍA EN LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA	549
1. Presupuestos dogmáticos: concepto unitario y concepto restrictivo de autor	549
2. Clases de autoría. La distinción entre autoría y participación	556
3. Sintética toma de posición	567
4. Especial consideración de las cláusulas generales de determinación de sujetos responsables en el Derecho administrativo sancionador	572
CAPÍTULO 23	
TRATAMIENTO DE LAS HIPÓTESIS DE PLURALIDAD DE INTERVINIENTES (II): LA COMPLICIDAD, COOPERACIÓN NECESARIA Y LA INDUCCIÓN EN LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA	577
1. Introducción	577
2. La inducción a cometer una infracción administrativa	579
3. La complicidad y la cooperación necesaria en la infracción administrativa	581
4. La autoría y la participación en las infracciones administrativas imprudentes	587
CAPÍTULO 24	
TRATAMIENTO DE LAS HIPÓTESIS DE PLURALIDAD DE INTERVINIENTES (III): RESPONSABILIDAD CONJUNTA, SOLIDARIA Y SUBSIDIARIA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	593
1. Responsabilidad conjunta	594
2. La responsabilidad solidaria por infracciones administrativas	599
2.1. Fundamento, regulación y análisis del derecho positivo. Especial referencia a la cuantía de la cuota de cada responsable	599

	<i>Página</i>
2.2. Crítica político legislativa al sistema de responsabilidad solidaria	609
2.3. Problemas de constitucionalidad del sistema de responsabilidad solidaria. Especial referencia al artículo 42.1 C) de la LGT	611
3. La responsabilidad subsidiaria por sanciones administrativas	615
 CAPÍTULO 25	
CONCURSOS DE INFRACCIONES	621
1. Concurso de dos o más infracciones administrativas: concurso real, ideal y medial. La infracción continuada	621
2. Concurso de delito e infracción administrativa	635
 CAPÍTULO 26	
LA EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD (I): LA PRESCRIPCIÓN DE LA INFRACCIÓN Y DE LA SANCIÓN	639
1. Naturaleza jurídica	640
2. Determinación del <i>dies a quo</i> . Especial consideración de las infracciones de estado, de resultado, de pura omisión, continuadas, permanentes, clandestinas, complejas o de varios actos	644
3. Interrupción de la prescripción	658
4. Determinación del <i>dies a quo</i> en caso de reanudación del plazo de prescripción. Límite para la prescripción de las infracciones	670
5. Carga de la prueba de la prescripción: remisión	672
6. Excurso: referencia a la prescripción de la sanción	673
7. Consideración de política legislativa en cuanto al establecimiento de plazos de prescripción comunes	678
 CAPÍTULO 27	
LA EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD (II): LA MUERTE DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y LA DISOLUCIÓN DE PERSONAS JURÍDICAS	681
1. La muerte	681
2. La disolución de personas jurídicas	684
 CAPÍTULO 28	
INDULTO, CONDONACIÓN Y REVOCACIÓN DE LA SANCIÓN: REMISIÓN	693

CUARTA PARTE
EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

CAPÍTULO 29

EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR: INTRODUCCIÓN	697
1. El procedimiento administrativo sancionador: su justificación	698
2. El procedimiento sancionador como procedimiento administrativo: la aplicabilidad directa de las reglas del Título VI de la Ley 30/1992	699
3. La especificidad del procedimiento sancionador: el papel del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva	701
3.1. la aplicación matizada de las garantías del proceso penal al procedimiento sancionador administrativo	702
3.2. La incidencia del derecho a la tutela judicial efectiva en el régimen de invalidez de los actos sancionadores	705
4. El procedimiento regulado en el RPEPS: su función supletoria ..	706
5. Las fases del procedimiento	710
6. El procedimiento simplificado en el reglamento de procedimiento sancionador	713
7. Las medidas provisionales	715
7.1. Concepto	715
7.2. Su naturaleza jurídica no sancionadora	716
7.3. Requisitos para su adopción	718
A. Norma habilitante	718
B. Órgano competente	720
C. Motivación	721
D. Instrumentalidad y provisionalidad	721
E. No pueden implicar daños y perjuicios de difícil o imposible reparación	722
F. Sometimiento al principio de proporcionalidad	723
7.4. El procedimiento de adopción de medidas provisionales	724
7.5. Impugnabilidad	726
8. Procedimiento sancionador y expediente administrativo	727

CAPÍTULO 30

EL PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD: EL PRETENDIDO DEBER ADMINISTRATIVO DE SANCIONAR	729
---	-----

	<i>Página</i>
1. El estado de la discusión	729
2. Tratamiento de los casos en los que la Ley no impone expresamente el deber de perseguir, sancionar y ejecutar todas y cada una de las infracciones detectadas	733
3. Tratamiento de los casos en los que la Ley impone expresamente el deber de perseguir y sancionar y ejecutar todas y cada una de las infracciones detectadas	740
4. Excurso: El principio de oportunidad en las infracciones administrativas medioambientales	744
5. Consideraciones político legislativas	745
CAPÍTULO 31	
ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	749
1. Los órganos competentes y su diferenciación	749
1.1. El concepto de órgano del art. 134 LRJ-PAC	749
1.2. El órgano instructor	751
1.3. El órgano decisor	754
1.4. El órgano competente para incoar	754
1.5. Una separación de funciones... relajada	754
2. La atribución de competencia al órgano sancionador	755
3. La transferencia de competencias sancionadoras	758
3.1. La delegación	758
3.2. Desconcentración	760
3.3. La avocación	761
3.4. La encomienda de gestión	762
4. Incompetencia e invalidez	762
5. Abstención y recusación	763
5.1. Objetividad e imparcialidad de los órganos administrativos competentes	763
5.2. Causas de abstención y ejercicio de la recusación	764
6. La prohibición de externalización de funciones sancionadoras ...	766
CAPÍTULO 32	
LA DURACIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y SUS PLAZOS: LA CADUCIDAD	769
1. Duración del procedimiento	769
2. Fundamento	770

	<u>Página</u>
3. Régimen jurídico	771
3.1. Ámbito de aplicación: los procedimientos iniciados de oficio.	771
3.2. El plazo inicial y el plazo final de la caducidad	773
A. <i>Dies a quo</i> : el acuerdo de iniciación y no su notificación. Los efectos de la notificación	773
B. <i>Dies ad quem</i> : el de la notificación	774
3.3. Efectos	776
4. Suspensión de plazos de caducidad	779
5. La validez de las sanciones extemporáneas por caducidad	782
6. La aplicación de la caducidad del art. 44.2 LRJ-PAC a los expedientes disciplinarios: una jurisprudencia confusa	785
7. Otras formas de caducidad	787
7.1. Caducidad de acciones o derechos	787
7.2. Perención del procedimiento y perención intermedia	788
 CAPÍTULO 33	
INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	791
1. El procedimiento sancionador es un procedimiento iniciado de oficio	791
1.1. El procedimiento se inicia por el acto de iniciación, no por denuncia	793
1.2. Iniciación por denuncia: su posibilidad	794
2. El denunciante ¿es interesado?	795
2.1. El denunciante puede ser interesado	795
2.2. ¿El denunciado tiene derecho a conocer la identidad del denunciante?	798
3. El acuerdo de iniciación	799
3.1. El escrito de iniciación como escrito de inculpación. Su contenido	799
3.2. Comunicación y notificación del acto de iniciación	802
3.3. El acuerdo de iniciación: su inimpugnabilidad autónoma ...	803
4. Actuaciones previas	804
 CAPÍTULO 34	
LA INSTRUCCIÓN (I): TRAMITACIÓN	807
1. Instrucción del procedimiento: ideas generales	807
2. Actuaciones del instructor	808

	<i>Página</i>
3. Actuaciones del interesado: alegaciones	809
4. La prueba	810
4.1. Proposición y medios de prueba	811
4.2. Admisión y denegación	812
4.3. Práctica de la prueba	814
4.4. Valoración de la prueba	815
4.5. Valor probatorio de los hechos constatados por funcionarios	816
CAPÍTULO 35	
LA INSTRUCCIÓN (II): DERECHO A LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA, CARGA DE LA PRUEBA Y ESTRUCTURA ESTRATIFICADA DEL CONCEPTO DE INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA	821
1. La carga de la prueba de los hechos objetivos constitutivos de la infracción: Generalidades	821
2. La carga de la prueba de los elementos subjetivos del tipo: el dolo y la imprudencia	826
3. Carga de la prueba de los hechos excluyentes de la responsabilidad: las causas de justificación o de exclusión de la culpabilidad	834
4. Carga de la prueba de la prescripción y apreciación de oficio	840
CAPÍTULO 36	
LA INSTRUCCIÓN (III). LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN	845
1. Es un acto de trámite que debe ser notificado	845
2. Contenido	848
3. Efectos de la propuesta de resolución	849
3.1. Vincula al órgano decisor en cuanto a los hechos	849
3.2. Efectos del cambio de calificación jurídica llevado a cabo por la propia administración	849
3.3. Abre el trámite de audiencia al interesado (remisión)	858
4. El trámite de audiencia al interesado	858
4.1. En el procedimiento sancionador es un trámite esencial cuya ausencia genera nulidad de pleno derecho	859
4.2. El momento de la audiencia: la previsión legal y la «ilegalidad» del RPEPS	861
CAPÍTULO 37	
TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	863

1. La resolución sancionadora	863
1.1. Contenido	863
1.2. Su relación con la propuesta de resolución: vinculaciones y actuaciones complementarias	865
1.3. La posibilidad de adopción de medidas cautelares	867
1.4. Notificación: sus especialidades	867
2. Terminación anormal	869
2.1. ¿Posibilidad de desistimiento?	869
2.2. Terminación por imposibilidad sobrevenida	870
2.3. ¿Cabe la terminación convencional?	871
3. La terminación anticipada: el procedimiento abreviado	876
3.1. Por reconocimiento de responsabilidad	877
3.2. Por pago voluntario	878
4. La forma de la resolución	880
4.1. La estructura de la resolución: en especial, la motivación	880
4.2. Estructura de la resolución administrativo-sancionadora y derecho a la defensa: la necesaria correlación entre el relato de hechos probados y la calificación jurídica	883
4.3. La forma de exteriorización de la sanción: en especial, la forma verbal	889

CAPÍTULO 38

LA EJECUTIVIDAD DE LAS SANCIONES	893
1. Las sanciones que no agotan la vía administrativa pero no son recurridas en alzada	895
2. Sanciones recurridas en alzada y silencio de la administración	896
3. Recurso de alzada y prescripción de la sanción	899
4. La suspensión judicial y el mantenimiento de la suspensión administrativa en vía judicial	901

CAPÍTULO 39

ALGUNOS ASPECTOS DEL CONTROL JUDICIAL DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DEL DERECHO A SER INFORMADO DE LA ACUSACIÓN Y CAMBIO EN LA CALIFICACIÓN DEL HECHO INFRACTOR	905
1. La competencia de los órganos del orden contencioso-administrativo	905

	<i>Página</i>
2. Derecho a ser informado de la acusación y cambio en la calificación del hecho infractor	906
2.1. Punto de partida: la inalterabilidad de los hechos	906
2.2. Inalterabilidad de la calificación jurídica por parte de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa	911
2.3. Prohibición de cambio en la calificación jurídica <i>in peius</i> llevada a cabo por los órganos jurisdiccionales	914
2.4. Prohibición de cambio en la calificación jurídica en supuestos sancionatorios heterogéneos llevada a cabo por órganos jurisdiccionales	917
2.5. Prohibición de cambio por mutación del título de imputación subjetivo	927
2.6. Cambios en la calificación jurídico-sancionatoria llevados a cabo por la jurisdicción contencioso-administrativa cuando beneficien al infractor, sin escucharlo	929
3. Algunas especialidades del control judicial sobre los actos sancionadores	931
3.1. El recibimiento a prueba	931
3.2. La posibilidad judicial de dejar sin efecto sanciones firmes	931
CAPÍTULO 40	
LA AUSENCIA DE UNA REGULACIÓN GENERAL DE INDULTO ADMINISTRATIVO. REFERENCIA A MECANISMOS JURÍDICOS DE EFECTOS ANÁLOGOS	933
1. Planteamiento	933
2. Condonación, revocación y suspensión condicional de sanciones ..	935
3. La disminución de la sanción por debajo del marco legalmente establecido	941
CAPÍTULO 41	
ALGUNAS REFLEXIONES FINALES SOBRE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS Y JURISDICCIÓN PENAL	949
BIBLIOGRAFÍA CITADA	953
ÍNDICE ALFABÉTICO DE MATERIAS	999
ÍNDICE CRONOLÓGICO DE DISPOSICIONES CITADAS	1007