

# ÍNDICE

PRÓLOGO .....	17
ABREVIATURAS .....	19
<b>CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN</b> .....	21
I. Atavismos y justicia penal, del Génesis a la ciencia penal moderna .....	21
II. Temática del libro .....	21
III. Propuesta de una nueva disciplina que unifique el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador .....	21
<b>CAPÍTULO II. TEMÁTICA QUE SUSCITA EL <i>IUS PUNIENDI</i> DEL ESTADO</b> .....	25
I. Parte general del Derecho penal .....	26
1. Introducción. Definición del Derecho penal .....	26
2. Fundamento y fin del Derecho penal. A. Antecedentes. B. Derecho penal contemporáneo: la filosofía de la Ilustración del siglo XVIII, la controversia de las escuelas (Italia y Alemania); el siglo XX y el problema del método, positivismo, renacimiento de la filosofía y otras reacciones contra los excesos de abstracción .....	26
3. Teoría de las fuentes del Derecho penal, y su aplicación en el tiempo y en el espacio. A. Teoría de las fuentes del Derecho penal: la ley, la jurisprudencia, otras fuentes indirectas; prohibición de la interpretación extensiva y de la analogía in malam partem; conflicto aparente de leyes penales y su resolución. B. La ley penal en el tiempo: la regla de la irretroactividad; la retroactividad de la ley penal más favorable y cuestiones que plantea; tiempo de la comisión del delito: teorías y trascendencia. C. La ley penal en el espacio: principios rectores .....	28
4. Teoría del delito: visión general. Definiciones filosóficas, sociológicas y jurídicas del delito; elementos esenciales y accidentales del delito; formas del delito: vida del delito, posible concurso de delitos, y formas de participación o codelincuencia. ....	30
A. La acción como elemento del delito: voluntariedad; delitos de acción, de omisión y de comisión por omisión; resultado; relación de causalidad (teorías) .....	32
B. La antijuricidad como elemento del delito: tipicidad y ausencia de causas de justificación; naturaleza de la antijuricidad; antijuricidad formal y material .....	33

C.	La culpabilidad como elemento del delito: imputabilidad, dolo y culpa, ausencia de causas de inculpabilidad . . . . .	34
D.	La penalidad como elemento del delito: último elemento definitorio del delito; condiciones objetivas de punibilidad y excusas absolutorias . . . . .	35
E.	Las eximentes como elementos negativos del delito: causas de justificación, causas de inculpabilidad, y excusas absolutorias . . .	36
F.	Los elementos accidentales del delito: circunstancias atenuantes, agravantes y mixtas . . . . .	36
G.	El sujeto y el objeto del delito. . . . .	36
H.	Formas del delito: vida del delito o iter criminis; codelinuencia o concurso de delincuentes; y concurso de delitos . . . . .	37
5.	Consecuencias jurídicas del delito. . . . .	40
A.	La pena: definición, elementos, caracteres, clases, causas extintivas de la responsabilidad penal . . . . .	41
B.	La responsabilidad civil y las costas procesales . . . . .	42
II.	Parte general del Derecho penal español en el Código Penal vigente. . . . .	43
1.	Título preliminar del Código Penal . . . . .	43
2.	Libro I del Código Penal . . . . .	43
III.	¿Existe una regulación de la parte general de la infracción administrativa en el Derecho administrativo sancionador español?. . . . .	45
1.	La Ley 30/1992. . . . .	46
A.	Exposición de Motivos de la Ley 30/1992 . . . . .	46
B.	Título IX de la Ley 30/1992. . . . .	46
2.	El Real Decreto 1398/1993 (reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora) . . . . .	48
3.	La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. . . . .	49
4.	Conclusión . . . . .	50
IV.	Necesidad de una parte general del Derecho administrativo sancionador. Una solución posible . . . . .	51
1.	Dicotomía entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador. A. La Constitución española de 1978. B. Explicación histórica a partir de la Revolución francesa. C. Principios y técnicas diferentes del Derecho penal y del Derecho administrativo sancionador en el Derecho contemporáneo. D. Reconocimiento actual de la identidad sustancial entre el ilícito penal y el ilícito administrativo, y principios comunes a que uno y otro responden. E. Fundamento actual de la potestad sancionadora de la Administración . . . . .	51
2.	Aplicación mutatis mutandis de la parte general del Derecho penal al Derecho administrativo sancionador. A. Infracciones y sanciones. B. Clasificación de las sanciones. Sanciones disciplinarias . . . . .	53
<b>CAPÍTULO III. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN. EVOLUCIÓN HISTÓRICA. SITUACIÓN ACTUAL. EL CASO ESPAÑOL . . . . .</b>		<b>57</b>
I.	Introducción. La posición jurídica privilegiada de la Administración. Dos fenómenos paralelos y de signo contrario: la progresiva judicialización del contencioso-administrativo y el acrecentamiento de la potestad sancionadora de la Administración . . . . .	58

1.	La Revolución francesa y la influencia del régimen administrativo francés en el derecho administrativo español. 2. La autotutela y la posición privilegiada de la Administración. Autotutela declarativa y ejecutiva, y potestad sancionadora de la Administración. 3. Explicación histórica de la potestad sancionadora de la Administración en los Estados modernos. Dos fenómenos en cierta forma paralelos y de signo contrario: a) la progresiva judicialización del contencioso-administrativo, y b) el acrecentamiento de la potestad sancionadora de la Administración...	58
II.	La división de poderes y la evolución del contencioso-administrativo tras la Revolución francesa. El caso español...	60
1.	La Revolución francesa, la particular interpretación por los revolucionarios del principio de separación de poderes y su contraste con el modelo inglés. El nacimiento del contencioso-administrativo en Francia como un autocontrol de la Administración y su posterior evolución a impulsos de la doctrina del Consejo de Estado. 2. El caso español, influencia del modelo francés y evolución histórica...	60
III.	Nacimiento y evolución histórica de la potestad sancionadora de la Administración. Derecho comparado y Derecho español. Situación crítica actual...	65
1.	Aparición y crecimiento de las sanciones administrativas –con técnicas propias distintas de las del Derecho penal– de forma paralela a la evolución del contencioso-administrativo desde un sistema de autocontrol por la Administración a un control por los tribunales de justicia. 2. Las sanciones administrativas y el Derecho comparado: los países anglosajones, Austria y Suiza, Italia y Alemania. 3. Derecho español: Constitución de Cádiz de 1812 y evolución posterior a lo largo de los siglos XIX y XX; la vigente Constitución de 1978; situación crítica actual y cuestionamiento de la potestad sancionadora de la Administración...	65
<b>CAPÍTULO IV. LA JURISPRUDENCIA DEL TEDH SOBRE EL DERECHO A UN JUICIO JUSTO Y A LA LEGALIDAD PENAL, Y SU EXTENSIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.</b>		73
I.	Introducción. La importancia de la jurisprudencia del TEDH.	74
II.	El derecho a un proceso equitativo en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) de 1950 y en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)	75
1.	Normativa	75
2.	Jurisprudencia sobre los derechos que integran el contenido complejo del derecho a un proceso equitativo	76
A.	Juicio justo: el carácter equitativo del proceso se valora considerando el procedimiento en su conjunto	76
B.	Autonomía de la noción de «acusación en materia penal» a los efectos del artículo 6.1 del Convenio.	77
C.	Derecho a una audiencia pública y a comparecer personalmente en la misma el acusado	81
D.	Publicidad del proceso y publicación de las sentencias	84
E.	Juicio justo: carácter razonable del plazo de duración del procedimiento.	86
F.	Juicio justo: comprende el derecho a un tribunal y el derecho de acceso al mismo	87
G.	Juicio justo: tribunal establecido por la ley	88
H.	Juicio justo: imparcialidad del tribunal	89

I.	Juicio justo: tribunal independiente e imparcial como garantía ex artículo 6.1 del Convenio, y la excepción a dicha garantía para las infracciones leves, que son susceptibles de enjuiciamiento por la Administración siempre que después exista la posibilidad de su control por un tribunal con las garantías del artículo 6 del Convenio . . . . .	90
J.	Juicio justo: derecho a guardar silencio y a no autoincriminarse . . . . .	92
K.	Presunción de inocencia. . . . .	95
L.	Juicio justo: derecho a ser informado de la acusación. . . . .	98
M.	Juicio justo: derecho a asistencia lingüística al ser notificado de la acusación y durante la tramitación del proceso. . . . .	100
N.	Juicio justo: derecho a asistencia letrada y a la confidencialidad entre el acusado y su defensor . . . . .	101
Ñ.	Juicio justo en relación con la admisión y valoración de las pruebas. . . . .	103
O.	Juicio justo y motivación de las resoluciones judiciales. . . . .	107
P.	Juicio justo y principio de igualdad de armas . . . . .	108
Q.	Juicio justo y proceso en ausencia o rebeldía . . . . .	110
R.	Doble instancia en el ámbito del Derecho procesal penal (artículo 2 del Protocolo nº 7). . . . .	111
III.	El derecho a la legalidad penal en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) de 1950 y en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) . . . . .	112
1.	Normativa. El artículo 7 del CEDH. . . . .	112
2.	Jurisprudencia. Introducción. Determinadas cuestiones en particular . . . . .	112
A.	Principio de legalidad penal («nullum crimen, nulla poena sine lege»): doctrina general; concepto de Derecho a efectos del artículo 7 del CEDH, que comprende también la jurisprudencia como fuente de Derecho, y requisitos cualitativos de accesibilidad y previsibilidad; concepto autónomo de pena a efectos del CEDH, y distinción entre penas y medidas de ejecución o aplicación de las penas propias del Derecho penitenciario a las que no se aplican las garantías del artículo 7 del Convenio. . . . .	113
B.	Carácter autónomo de la noción de «pena» a efectos del CEDH. . . . .	119
C.	Principio non bis in ídem (artículo 4 del Protocolo nº 7). . . . .	121
<b>CAPÍTULO V. NOCIONES BÁSICAS Y PRELIMINARES SOBRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN LA JURISPRUDENCIA DEL TC. . . . .</b>		
<b>133</b>		
I.	El Derecho administrativo sancionador como una manifestación —junto al Derecho penal— del <i>ius puniendi</i> del Estado . . . . .	133
1.	Introducción (cuestiones que se plantean): el Derecho administrativo sancionador como manifestación del <i>ius puniendi</i> del Estado, y aplicación al procedimiento administrativo sancionador de las garantías propias del Derecho penal con matizaciones. . . . .	133
2.	Doctrina legal del TC . . . . .	133
3.	Casuística jurisprudencial . . . . .	134
II.	La noción de sanción en la jurisprudencia del TC. . . . .	134
1.	Introducción (cuestiones que se plantean): definición de infracción y sanción en la Ley 30/1992; concepto material de sanción en la doctrina del TC; distinción de la sanción de otras figuras afines; correcciones disciplinarias en el ejercicio de la policía de estrados; responsabilidad disciplinaria jurisdiccional o procesal y gubernativa de los jueces y magistrados. . . . .	134

2.	Concepto legal y material de sanción administrativa, y distinción de otras figuras .....	134
3.	Casuística jurisprudencial .....	135
III.	La identidad sustancial entre la infracción administrativa y el delito según la jurisprudencia del TC .....	141
1.	Introducción (cuestión que se plantea): la identidad sustantiva o de naturaleza entre el delito y la infracción administrativa así como entre la pena y la sanción administrativa .....	141
2.	Doctrina legal del TC .....	141
3.	Casuística jurisprudencial .....	141
IV.	El carácter excepcional de los poderes sancionatorios de la Administración conforme a la jurisprudencia del TC .....	142
1.	Introducción (cuestión que se plantea): el carácter excepcional de los poderes sancionadores en manos de la Administración Pública .....	142
2.	Doctrina legal del TC .....	142
3.	Casuística jurisprudencial .....	142
 <b>CAPÍTULO VI. LA JURISPRUDENCIA DEL TC SOBRE EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA (Y GARANTÍAS PROCESALES) Y SU APLICACIÓN CON Matices EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR .....</b>		
I.	El derecho a la tutela judicial efectiva y a las garantías procedimentales del artículo 24 CE. Introducción. Normativa .....	145
II.	Las Administraciones públicas y el derecho a la tutela judicial efectiva ....	146
1.	Introducción (cuestiones que se plantean): titularidad por las Administraciones Públicas de los derechos fundamentales; en concreto, titularidad por las entidades públicas del derecho a la tutela judicial efectiva .....	146
2.	Doctrina legal del TC .....	146
3.	Casuística jurisprudencial .....	147
III.	Tutela judicial efectiva ex artículo 24.1 CE y Derecho administrativo sancionador .....	149
1.	Tutela judicial efectiva en el proceso contencioso .....	149
A.	Introducción (cuestiones que se plantean) .....	149
B.	Doctrina legal del TC .....	150
C.	Casuística jurisprudencial .....	153
2.	Tutela judicial efectiva y su proyección en el Derecho administrativo sancionador .....	175
A.	Introducción (cuestiones que se plantean) .....	175
B.	Doctrina legal .....	175
C.	Casuística jurisprudencial .....	177
IV.	Garantías procedimentales ex artículo 24.2 CE y Derecho administrativo sancionador .....	188
1.	Derecho al juez ordinario predeterminado por la ley .....	188
A.	Introducción (cuestiones que se plantean) .....	188
B.	Doctrina legal del TC .....	188
C.	Casuística jurisprudencial .....	189
2.	Garantía de independencia de los órganos judiciales .....	194
A.	Introducción (cuestiones que se plantean) .....	194
B.	Doctrina legal del TC .....	194
C.	Casuística jurisprudencial .....	195
3.	Garantía de imparcialidad .....	200
A.	En los órganos judiciales .....	200

B.	En los órganos que ejercen la potestad sancionadora de la Administración .....	204
4.	Derecho a la defensa y a la asistencia de letrado .....	210
A.	Introducción (cuestiones que se plantean) .....	210
B.	Doctrina legal del TC .....	210
C.	Casuística jurisprudencial .....	211
5.	Derecho a la defensa y a ser informado de la acusación .....	217
A.	Introducción (cuestiones que se plantean) .....	217
B.	Doctrina legal del TC .....	217
C.	Casuística jurisprudencial .....	219
6.	Derecho a un proceso sin dilaciones indebidas .....	236
A.	Introducción (cuestiones que se plantean) .....	236
B.	Doctrina legal del TC .....	237
C.	Casuística jurisprudencial .....	237
7.	Derecho a un procedimiento con todas las garantías .....	240
A.	Introducción (cuestiones que se plantean) .....	240
B.	Doctrina legal del TC .....	241
C.	Casuística jurisprudencial .....	243
8.	Derecho a la prueba .....	265
A.	Introducción (cuestiones que se plantean) .....	265
B.	Doctrina legal del TC .....	265
C.	Casuística jurisprudencial .....	266
9.	Derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable ...	271
A.	Introducción (cuestiones que se plantean) .....	271
B.	Doctrina legal del TC .....	271
C.	Casuística jurisprudencial .....	272
10.	Derecho a la presunción de inocencia .....	277
A.	Introducción (cuestiones que se plantean) .....	277
B.	Doctrina legal del TC .....	277
C.	Casuística jurisprudencial .....	279
V.	El proceso contencioso-administrativo no es un cauce adecuado para subsanar los defectos de procedimiento que hayan podido cometerse en el expediente administrativo sancionador .....	299
A.	Introducción (cuestiones que se plantean) .....	299
B.	Doctrina del TC .....	299
C.	Casuística jurisprudencial .....	299

**CAPÍTULO VII. LA JURISPRUDENCIA DEL TC SOBRE EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA LEGALIDAD PENAL Y SU APLICACION MODULADA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR .....**

		301
I.	Introducción. Normativa (artículo 25 CE) .....	302
II.	Derecho a la legalidad sancionadora .....	302
1.	Legalidad sancionadora. Vertiente formal (Estado, Comunidades Autónomas, y Entidades locales) y vertiente material (doble mandato sobre el legislador/poder reglamentario y el aplicador del Derecho) ...	302
A.	Introducción (cuestiones que se plantean) .....	302
B.	Doctrina legal del TC .....	303
C.	Casuística jurisprudencial .....	308
2.	El derecho fundamental del artículo 25.1 CE no implica la retroactividad de la ley penal más favorable .....	361
A.	Introducción (cuestiones que se plantean) .....	361

B.	Doctrina legal del TC .....	361
C.	Casuística jurisprudencial .....	361
3.	Retroactividad del principio de legalidad sancionadora ex artículo 25.1 CE .	365
A.	Introducción (cuestiones que se plantean) .....	365
B.	Doctrina legal del TC .....	365
C.	Casuística jurisprudencial .....	366
4.	Flexibilización del principio de legalidad sancionadora en las relaciones de sujeción especial .....	370
A.	Introducción (cuestiones que se plantean) .....	370
B.	Doctrina legal del TC .....	370
C.	Casuística jurisprudencial .....	372
5.	El artículo 25.1 CE comprende el principio de la personalidad de la pena/sanción; elemento de la culpabilidad (caso de las personas jurídicas); supuesto de responsabilidad solidaria. ....	381
A.	Introducción (cuestiones que se plantean) .....	381
B.	Doctrina legal del TC .....	381
C.	Casuística jurisprudencial .....	382
6.	Tipificación de la infracción administrativa: reparto de papeles entre la potestad sancionadora de la Administración y los tribunales de justicia. ....	384
A.	Introducción (cuestiones que se plantean) .....	384
B.	Doctrina legal del TC .....	384
C.	Casuística jurisprudencial .....	385
III.	Principio de legalidad sancionadora y principio non bis in ídem .....	398
1.	La potestad sancionadora de la Administración, sus límites y consecuencias de la subordinación de dicha potestad a la autoridad judicial, el principio non bis in ídem y sus implicaciones .....	398
A.	Introducción (cuestiones que se plantean) .....	398
B.	Doctrina legal del TC .....	398
C.	Casuística jurisprudencial .....	399
2.	Cambio de doctrina. ....	404
A.	Introducción (cuestiones que se plantean) .....	404
B.	Cambio de doctrina del TC .....	404
C.	Sentencia en que se produce el cambio de doctrina: STC nº 2/2003 .....	406
3.	Non bis in ídem. Garantías material y formal. No solo rige las relaciones entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador, sino también dentro de cada uno de estos ordenamientos; triple identidad; relaciones de sujeción especial; non bis in ídem y reincidencia. ....	414
A.	Introducción (cuestiones que se plantean) .....	414
B.	Doctrina del TC .....	415
C.	Casuística jurisprudencial .....	416
4.	Non bis in ídem y relaciones de sujeción especial. ....	431
A.	Introducción (cuestiones que se plantean) .....	431
B.	Doctrina legal del TC .....	432
C.	Casuística jurisprudencial .....	432
<b>CAPÍTULO VIII. CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE SOLUCIÓN .....</b>		<b>435</b>
I.	Carácter imprescindible del conocimiento de la jurisprudencia del TEDH y del TC para el estudio y tratamiento del Derecho administrativo sancionador .	435
II.	La potestad sancionadora de la Administración como factor de desequilibrio entre los distintos poderes del Estado y de perturbación de los derechos fundamentales a un juicio justo y a la legalidad penal. ....	438

1. Los pilares del Estado de Derecho que nace de la Revolución francesa.	
2. Afectación por la potestad sancionadora de la Administración al equilibrio y división de los poderes del Estado y a los derechos fundamentales a un juicio justo y a la legalidad penal de las personas. . . . .	438
III. Méritos y deméritos de la jurisprudencia del TEDH y del TC, y consecuencias. . . . .	440
1. Necesidad de una justificación dialéctica a través del examen de la jurisprudencia del TEDH y del TC de la afirmación de la potestad sancionadora de la Administración como factor de desequilibrio entre los poderes del Estado y de perturbación de los derechos fundamentales de las personas. 2. La jurisprudencia del TEDH. 3. La jurisprudencia del TC. 4. Algunas reflexiones sobre la potestad sancionadora de la Administración en los diferentes tipos de relaciones jurídico-administrativas. . . . .	440
IV. Situación crítica actual del Derecho administrativo sancionador en España y propuesta de solución. . . . .	446
1. El actual estado de la cuestión y sus causas. 2. Tópicos falsos que justifican la situación presente. 3. Importancia del problema, perspectivas de futuro, y solución que se propone. 4. Colofón. . . . .	446
<b>BIBLIOGRAFÍA. . . . .</b>	455
<b>RELACION DE SENTENCIAS DEL TEDH POR MATERIAS . . . . .</b>	459
I. Derecho a un proceso equitativo. . . . .	459
II. Derecho a la legalidad penal. . . . .	461
<b>RELACION DE SENTENCIAS DEL TC POR MATERIAS . . . . .</b>	463
I. Derecho a la tutela judicial efectiva. . . . .	463
II. Derecho a la legalidad sancionadora. . . . .	465
III. Principio de legalidad sancionadora y principio non bis in ídem. . . . .	465