

ALEJANDRO NIETO

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

SEGUNDA EDICIÓN AMPLIADA

tecno
s

ÍNDICE GENERAL

PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN	<i>Pág.</i> 13
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN	15
I. SOBRE ESTE LIBRO Y SU CONTEXTO	15
1. Panorama doctrinal	15
2. La legislación sancionadora	16
3. Materiales utilizados	18
4. De lo que no trata este libro	18
5. La potestad sancionadora de la Administración	21
6. Otros bloques temáticos	23
II. SOBRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	25
1. Sarcasmos y paradojas	25
2. Hacia un nuevo Derecho Administrativo Sancionador	28
III. SOBRE POLÍTICA REPRESIVA	29
1. Sanción e intervención	29
2. Principios y proposiciones para una política represiva eficaz	30
3. Política represiva y legislación sancionadora	32
4. Colaboración social	34
5. Los intereses protegidos	35
6. El riesgo	37
IV. SOBRE PRINCIPIOS Y NORMAS	39
1. Uso y abuso de los principios generales de Derecho	39
2. Principio y norma en el Derecho Administrativo Sancionador	41
V. SISTEMA DE CITAS	47
CAPÍTULO II: LA LECCIÓN DEL SIGLO XIX	49
I. EL PRECEDENTE DE LAS SANCIONES DE POLICÍA DEL SIGLO XVIII	49
II. LOS TEXTOS NORMATIVOS	52
1. Etapa constitucional de la época fernandista	54
2. Los comienzos del constitucionalismo	56
3. La época moderada	57
4. El final del reinado de Isabel II	58
5. La Restauración	59
III. ADMINISTRACIÓN Y JURISDICCIÓN	61
1. Las causas del problema	61
2. Reglas para la solución	62
3. Una jurisprudencia contradictoria	64
4. La «conducta» de los fiscales municipales	67
IV. RÉGIMEN JURÍDICO	69
1. Principios jurídicos generales	69

2. Procedimiento	70
3. Pago de la multa.....	71
4. Impugnación	73
V. RESPONSABILIDAD PERSONAL	74
1. El discutido requisito de la autorización previa.....	74
2. Funcionamiento real	78
CAPÍTULO III: LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN	80
I. LA POTESTAD PUNITIVA ÚNICA DEL ESTADO Y SUS DOS MANIFESTACIONES.....	81
1. La potestad sancionadora de la Administración: existencia, justificación y límites	81
2. Las potestades represivas de la Administración, de los Tribunales y del Estado.....	85
3. Una explicación alternativa	90
4. Atribución implícita de la potestad sancionadora.....	93
5. Reflexión final	94
II. LA POTESTAD PUNITIVA DE LA COMUNIDAD EUROPEA Y SU INCIDENCIA SOBRE LOS ESTADOS NACIONALES	96
1. La potestad sancionadora comunitaria: variedades y fuentes normativas	97
2. Derecho comunitario penal y Derecho comunitario sancionador.....	99
3. Hacia un Derecho Administrativo Sancionador de la Unión Europea	100
4. El segundo círculo del ejercicio de la potestad.....	102
5. Límites comunitarios al ejercicio de la potestad sancionadora nacional	104
6. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional	105
III. EL FRACCIONAMIENTO DE LA POTESTAD ESTATAL	106
1. Comunidades Autónomas	107
2. Entes locales	115
3. Entes institucionales y corporativos	129
4. Órganos no administrativos	134
5. El artículo 127.1 de la LAP	136
IV. VARIEDADES DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN	137
V. EL EJERCICIO DE LA POTESTAD	140
1. Facultades básicas.....	140
2. Ejercicio facultativo.....	142
CAPÍTULO IV: LA DISCUTIDA SUSTANTIVIDAD DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	148
I. LOS SUPRACONCEPTOS.....	148
II. ONTOLOGÍA Y FENOMENOLOGÍA.....	150
1. Ontología jurídica	151
2. Identidad y diferencia ontológicas, normativa y no normativa, entre los distintos ilícitos	154
3. Aproximación fenomenológica.....	160
4. Primer análisis.....	162
III. SUBORDINACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR AL DERECHO PENAL.....	165
IV. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE DERECHO PENAL AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	167
1. Principios y reglas aplicables.....	168
2. El alcance de la aplicación.....	170
3. Bosquejo de un nuevo sistema.....	174

V. DEL DERECHO PENAL DE POLICÍA AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	177
1. El Derecho Penal de Policía.....	178
2. El Derecho Penal Administrativo	181
3. El Derecho Administrativo Sancionador	182
VI. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO.....	183
1. Sustantivación progresiva.....	183
2. Régimen jurídico.....	188
VII. BREVE REFERENCIA A ALGUNOS SISTEMAS EUROPEOS.....	191
1. Francia	191
2. Alemania.....	196
CAPÍTULO V: EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD	199
I. FORMACIÓN DEL PRINCIPIO Y DETERIORO ACTUAL.....	199
1. Agregación paulatina de sus elementos esenciales.....	199
2. El dogma y la realidad	202
II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD SANCIONADORA ADMINISTRATIVA	205
1. El artículo 25.1 de la Constitución y los principios de la legalidad penal y de la legalidad administrativa sancionadora	206
2. La situación preconstitucional	208
3. Conclusiones.....	212
III. CONTENIDO	214
1. La doble garantía	214
2. Diez proposiciones sobre el principio de legalidad en el Derecho Administrativo Sancionador	216
3. Los derechos subjetivos derivados	217
IV. LAS PECULIARIDADES DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	218
1. Normas preconstitucionales.....	219
2. Relaciones de sujeción especial.....	222
V. EFECTOS DE LA INFRACCIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD	229
1. Nulidad de disposiciones y actos sancionadores	229
2. Declaración de inconstitucionalidad de las leyes	231
VI. IRRETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS SANCIONADORAS	233
1. Irretroactividad de las normas desfavorables.....	233
2. Retroactividad de las normas favorables	237
VII. ANALOGÍA <i>IN PEIUS</i> Y PROPORCIONALIDAD.....	242
VIII. EL ARTÍCULO 127.2 Y 3 DE LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.....	246
CAPÍTULO VI: LA RESERVA LEGAL	249
I. MULTIPLICIDAD DE RESERVAS LEGALES	249
II. EL ARTÍCULO 25.1 DE LA CONSTITUCIÓN: LA RESERVA LEGAL PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA	252
1. Reserva de legislación y reserva de ley	252

2. Reserva de Ley Orgánica y reserva de Ley ordinaria.....	253
3. Reserva de Ley y Decreto-Ley	254
4. Sentido tradicional y sentido moderno de la reserva legal	256
5. La reserva trinitaria de la LAP.....	258
III. LA COLABORACIÓN REGLAMENTARIA.....	259
1. Planteamiento.....	259
2. Constitucionalidad	261
3. Justificación	262
IV. LEYES EN BLANCO O LEYES DE REMISIÓN.....	264
1. Concepto y contenido	264
2. Sus límites: habilitaciones en blanco o remisiones insuficientes	266
3. Requisitos para la validez.....	269
V. EL LLAMAMIENTO A LA COLABORACIÓN REGLAMENTARIA.....	272
1. Dos figuras distintas conectadas en la reserva legal	272
2. Habilitaciones genéricas en cláusulas de estilo	274
3. La remisión normativa	275
4. Remisiones específicas	276
5. Remisiones implícitas y marco sistemático de referencia	278
6. La cobertura legal	282
CAPÍTULO VII: EL MANDATO DE TIPIFICACIÓN	287
I. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN	287
II. VARIANTES DE INCUMPLIMIENTO DE TIPIFICACIÓN LEGAL.....	291
1. Ausencia absoluta de tipificación legal	291
2. Insuficiencia de la tipificación legal: la <i>lex certa</i>	292
3. Imperfección de la remisión reglamentaria	293
4. Tipificación de infracciones y atribución de sanciones.....	294
5. Falta de tipificación de los hechos.....	294
III. GRADO DE PRECISIÓN TIPIFICANTE	295
IV. LA TIPIFICACIÓN INDIRECTA	298
1. Peculiaridades de la tipificación de las infracciones administrativas	298
2. La contundencia de la práctica legislativa	303
V. ATRIBUCIÓN DE LA SANCIÓN.....	310
1. Tipificación de sanciones.....	310
2. Imposición de sanciones	314
VI. CASUÍSTICA.....	315
1. El artículo 57 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (Ley 7/1980, de 10 de mayo)....	315
2. El Real Decreto de 3 de noviembre de 1978 (cooperativas de crédito).....	321
3. El artículo 39 del Decreto de 13 de junio de 1931 (Estatuto de los Colegios de Arquitectos).	321
4. Conclusiones.....	322
VII. CUESTIONES PROCESALES	323
VIII. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD <i>LEGE SILENTE</i>	326
IX. LEGALIDAD, RESERVA LEGAL Y TIPIFICACIÓN EN LA LAP	327
1. Superfluencia de la reserva legal	328
2. El artículo 129 de la LAP	330
3. Viabilidad del nuevo régimen.....	332

4. Positivación de la tipificación indirecta.....	333
CAPÍTULO VIII: LA CULPABILIDAD.....	336
I. DE LA MARGINACIÓN DE LA CULPABILIDAD A SU EXIGENCIA.....	339
1. La tesis negativa.....	339
2. La moderna tesis positiva.....	342
3. Evolución jurisprudencial.....	346
4. Peculiaridades genéricas de la culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador: la diligencia debida, la buena fe y el riesgo.....	347
II. LA PRUEBA DE FUEGO: EL CASO DE LAS PERSONAS JURÍDICAS.....	350
1. Medidas de seguridad en Bancos y Cajas de Ahorro.....	352
2. Alimentación.....	356
3. El Orden Social.....	357
4. La realidad y sus explicaciones dogmáticas.....	359
5. Responsabilidad alternativa o acumulada.....	361
III. EL ERROR.....	363
1. En el caso de responsabilidad objetiva.....	363
2. En el caso de dolo exigible.....	363
3. El error en las infracciones culposas.....	364
4. El error invencible y la ignorancia.....	370
5. La prueba del error.....	371
IV. SOLIDARIDAD.....	372
1. Pluralidad de responsabilidades.....	376
2. El artículo 130.3 de la LAP.....	377
V. LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.....	379
1. Contenido.....	379
2. Carga de la prueba contraria.....	383
3. Destrucción de la presunción.....	384
4. La presunción de culpabilidad.....	388
VI. AUTORÍA Y RESPONSABILIDAD.....	390
CAPÍTULO IX: <i>NON BIS IN IDEM</i>	398
I. PLANTEAMIENTO.....	398
II. FUNDAMENTACIÓN.....	400
1. Explicaciones genéricas.....	400
2. La cosa juzgada.....	402
3. Pluralidad de tipificaciones normativas.....	403
4. Los intereses protegidos.....	406
III. NATURALEZA: PRINCIPIO GENERAL DEL DERECHO Y DERECHO FUNDAMENTAL.....	409
IV. EL DERECHO POSITIVO.....	411
1. El Derecho tradicional.....	411
2. La situación preconstitucional.....	413
3. La Constitución y sus repercusiones inmediatas.....	416
4. Régimen vigente.....	421
V. DINÁMICA DE LA REGLA.....	422
1. Prevalencia de la sentencia penal.....	422

2. Prioridad del proceso penal.....	425
3. Una cuestión de legalidad ordinaria.....	428
VI. INCIDENCIA DE LA SENTENCIA PENAL SOBRE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA	429
1. Sentencia condenatoria	429
2. Sentencia absolutoria	430
3. Los hechos en dos jurisdicciones.....	434
VII. EXCEPCIONES	435
1. Relaciones de sujeción especial.....	436
2. Autoridades de distinto orden.....	439
VIII. PLURALIDAD DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS	439
IX. LA TEORÍA PENAL DE LOS CONCURSOS	441
1. Planteamiento jurídico-administrativo tradicional.....	441
2. Concurso (aparente) de leyes.....	442
3. Concurso de infracciones.....	445
X. UNIDAD O PLURALIDAD DE HECHOS Y ACCIONES	448
XI. EL REGLAMENTO DE 1993	450
1. Concurso medial de infracciones.....	450
2. Infracción continuada	451
3. Concurrencia de actuaciones comunitarias.....	453
CAPÍTULO X: LA PRESCRIPCIÓN	456
I. NATURALEZA	456
II. PLANTEAMIENTOS TRADICIONALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	458
III. EN LOS RIGORES DEL POSITIVISMO: NEGACIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN	460
IV. ACEPTACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA PRESCRIPCIÓN	461
1. Aceptación genérica.....	461
2. Explicaciones lógicas y jurídicas.....	462
3. Otras técnicas utilizadas.....	464
V. LA PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS Y EL DERECHO PENAL	465
1. Rechazo inicial de los principios del Derecho Penal	465
2. Dos escalones de la prescripción	466
3. Solución monista: equiparación estricta a las faltas penales	468
4. El Código Penal como derecho supletorio de segundo grado	470
VI. RÉGIMEN VIGENTE.....	471
1. La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común	471
2. Prescripción, caducidad y perención	471
3. Interrupción de la prescripción	474
VII. APRECIACIÓN DE OFICIO Y OTRAS CUESTIONES PROCESALES	476
BIBLIOGRAFÍA CITADA	478
APÉNDICE.....	483
I. LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN (Título IX).....	483
II. REAL DECRETO 1398/1993, DE 4 DE AGOSTO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA	486