

ALEJANDRO NIETO GARCÍA

# DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

QUINTA EDICIÓN PUESTA AL DÍA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2011



*tecno*  
s

## ÍNDICE GENERAL

PRÓLOGO A LA QUINTA EDICIÓN .....	Pág. 15
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN .....	17
I. SOBRE ESTE LIBRO Y SU CONTEXTO.....	17
1. Panorama doctrinal .....	17
2. La legislación sancionadora.....	18
3. Materiales utilizados .....	20
4. De lo que no trata este libro .....	20
5. La potestad sancionadora de la Administración .....	24
6. Otros bloques temáticos.....	25
II. SOBRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR .....	26
1. Sarcasmos y paradojas .....	26
2. Hacia un nuevo Derecho Administrativo Sancionador.....	30
III. SOBRE POLÍTICA REPRESIVA .....	31
1. Sanción e intervención.....	31
2. Principios y proposiciones para una política represiva eficaz .....	32
3. Política represiva y legislación sancionadora .....	34
4. Colaboración social.....	36
5. Los intereses protegidos.....	38
IV. UN DERECHO DE CREACIÓN PRETORIANA .....	40
V. SISTEMA DE CITAS .....	44
CAPÍTULO II: LA LECCIÓN DEL SIGLO XIX: REMISIÓN .....	45
I. EL PRECEDENTE DE LAS SANCIONES DE POLICÍA DEL SIGLO XVIII .....	45
II. LOS TEXTOS NORMATIVOS .....	45
1. Etapa constitucional de la época fernandina.....	45
2. Los comienzos del constitucionalismo .....	45
3. La época moderada.....	45
4. El final del reinado de Isabel II.....	45
5. La Restauración .....	45
III. ADMINISTRACIÓN Y JURISDICCIÓN .....	45
1. Causas del problema .....	45
2. Reglas para la solución .....	45
3. Una jurisprudencia contradictoria.....	45
4. La «conducta» de los fiscales municipales .....	45
IV. RÉGIMEN JURÍDICO .....	45
1. Principio de normatividad.....	45
2. Procedimiento .....	45
3. Pago de la multa.....	45
4. Impugnación .....	45
V. RESPONSABILIDAD PERSONAL .....	45
1. El discutido requisito de la autorización previa.....	45
2. Funcionamiento real .....	45

CAPÍTULO III: LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN .....	46
I. LA POTESTAD PUNITIVA ÚNICA DEL ESTADO Y SUS DOS MANIFESTACIONES.....	47
1. La potestad sancionadora de la Administración: existencia, justificación y límites .....	47
2. Las potestades represivas de la Administración, de los Tribunales y del Estado.....	51
3. Una explicación alternativa desde una perspectiva indebidamente abandonada.....	55
II. LA POTESTAD PUNITIVA DE LA COMUNIDAD EUROPEA Y SU INCIDENCIA SOBRE LOS ESTADOS NACIONALES .....	60
1. La potestad sancionadora comunitaria: variedades y fuentes normativas.....	61
2. Derecho comunitario penal y Derecho comunitario sancionador.....	63
3. Hacia un Derecho Administrativo Sancionador de la Unión Europea.....	65
4. El segundo círculo del ejercicio de la potestad.....	68
5. Límites comunitarios al ejercicio de la potestad sancionadora nacional.....	69
III. FRACCIONAMIENTO DE LA POTESTAD ESTATAL.....	72
1. Comunidades Autónomas.....	72
2. Entes locales.....	85
3. Entes institucionales y corporativos.....	90
4. Órganos públicos no administrativos.....	96
5. El artículo 127.1 de la LPAC.....	98
IV. EJERCICIO DE LA POTESTAD .....	99
1. Facultades básicas.....	99
2. Ejercicio facultativo.....	100
3. Condiciones formales de ejercicio .....	109
V. CONTROL JUDICIAL DE SU EJERCICIO .....	111
1. Jurisdicciones intervinientes .....	111
2. Legitimación .....	112
3. Búsqueda judicial de una cobertura legal adecuada .....	115
4. Anulación sin absolución .....	119
5. Alteración de la sanción .....	119
6. El control judicial y la titularidad de la potestad sancionadora .....	120
VI. REFLEXIÓN FINAL .....	122
CAPÍTULO IV: SUSTANTIVIDAD DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	124
I. FUNCIÓN DOGMÁTICA Y SISTEMÁTICA DE LOS SUPRACONCEPTOS.....	124
II. LA OBSOLETA CONTROVERSIA SOBRE LA IDENTIDAD ONTOLÓGICA DE DELITOS E INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS.....	126
1. La polémica en España.....	126
2. Intercambiabilidad de delitos e infracciones .....	128
III. EL DERECHO PENAL COMO ELEMENTO INTEGRADOR DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR .....	131
1. El proceso de integración .....	131
2. Principios y reglas penales aplicables .....	133
3. Alcance de la aplicación .....	135
IV. DEL DERECHO PENAL DE POLICÍA AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	139
1. El Derecho represivo de Policía.....	140
2. El Derecho Penal Administrativo .....	142
3. El Derecho Administrativo Sancionador.....	143
V. PROGRESIVA SUSTANTIVACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR .....	145
1. Evolución de su régimen jurídico .....	145
2. De la represión a la prevención .....	147

3. Del daño al riesgo .....	148
4. Del resultado a la acción y de la culpabilidad a la mera inobservancia .....	151
5. De la defensa de los derechos individuales a la de los intereses públicos y generales .....	152
6. Coronación del proceso .....	152
VI. LA PROBLEMÁTICA UNIDAD DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR .....	153
VII. SANCIONES Y OTRAS FIGURAS AFINES .....	156
CAPÍTULO V: EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD .....	161
I. FORMACIÓN DEL PRINCIPIO Y SU DETERIORO ACTUAL .....	162
1. Agregación paulatina de sus elementos esenciales .....	162
2. El dogma y la realidad .....	165
II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA .....	168
1. El artículo 25.1 de la Constitución .....	169
2. La situación preconstitucional .....	171
3. Conclusiones .....	176
III. CONTENIDO .....	177
1. La doble garantía .....	178
2. Diez proposiciones sobre el principio de legalidad en el Derecho Administrativo Sancionador .....	179
3. Los derechos subjetivos derivados .....	181
IV. PECULIARIDADES DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ..	181
1. Normas preconstitucionales .....	183
2. Relaciones de sujeción especial .....	184
3. Parvedad .....	192
V. EFECTOS DE LA INFRACCIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD .....	193
1. Nulidad de disposiciones y actos sancionadores .....	193
2. Declaración de inconstitucionalidad de las leyes .....	196
VI. IRRETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS SANCIONADORAS .....	198
1. Irretroactividad de las normas desfavorables .....	198
2. Retroactividad de las normas favorables .....	201
VII. BALANCE FINAL .....	207
1. Discrecionalidad administrativa y arbitrio judicial como complementos inexcusables de la legalidad .....	207
2. ¿Un principio de legalidad ordinaria? .....	208
3. Una falacia política .....	210
CAPÍTULO VI: LA RESERVA LEGAL .....	211
I. MULTIPLICIDAD DE RESERVAS LEGALES .....	212
II. EL ARTÍCULO 25.1 DE LA CONSTITUCIÓN: LA RESERVA LEGAL PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA .....	214
1. Reserva de legislación y reserva de ley .....	214
2. Reserva de Ley Orgánica y reserva de Ley ordinaria .....	215
3. Reserva de Ley y Decreto-Ley .....	217
4. Sentido tradicional y sentido moderno de la reserva legal .....	218
5. La reserva trinitaria de la LPAC .....	221
III. LA COLABORACIÓN REGLAMENTARIA .....	222
1. Planteamiento .....	222
2. Constitucionalidad .....	224
3. Justificación .....	225

IV. LEYES EN BLANCO O LEYES DE REMISIÓN .....	227
1. Concepto y contenido .....	227
2. Sus límites: habilitaciones en blanco o remisiones insuficientes .....	228
3. Requisitos para la validez. ....	231
V. EL LLAMAMIENTO A LA COLABORACIÓN REGLAMENTARIA.....	234
1. Dos figuras distintas conectadas en la reserva legal .....	235
2. Habilitaciones genéricas en cláusulas de estilo .....	236
3. La remisión normativa .....	237
4. Remisiones específicas .....	239
5. Remisiones implícitas y marco sistemático de referencia .....	242
6. La cobertura legal .....	248
VI. CONSIDERACIONES COMPLEMENTARIAS .....	253
1. Tesis de la superfluencia de la reserva legal .....	253
2. Viabilidad del régimen general de la LPAC .....	255
VII. BALANCE GENERAL: NAUFRAGIO DEL PRINCIPIO .....	257
CAPÍTULO VII: EL MANDATO DE TIPIFICACIÓN .....	259
I. ESTADO DE LA CUESTIÓN .....	261
II. VARIANTES DE INCUMPLIMIENTO .....	266
1. Ausencia absoluta de tipificación legal .....	267
2. Insuficiencia de la tipificación legal: exigencia de <i>lex certa</i> .....	267
3. Imperfección de la remisión o de la tipificación reglamentaria.....	268
4. ¿Tipificaciones sin reserva legal? .....	269
III. GRADO DE PRECISIÓN TIPIFICANTE .....	270
1. Parábola del perro y el lobo .....	270
2. Complemento reglamentario y jurisprudencial de la tipificación legal .....	272
IV. LA TIPIFICACIÓN INDIRECTA .....	276
1. Peculiaridades de la tipificación de las infracciones administrativas .....	276
2. Terquedad de la práctica legislativa.....	280
V. EN ESPECIAL, TIPIFICACIÓN POR ORDENANZAS LOCALES .....	286
1. Estado de la cuestión .....	286
2. Tipificación legal exclusiva .....	287
3. Tipificación legal previa y desarrollo posterior por ordenanza .....	288
4. Tipificación por ordenanzas que carecen de respaldo legal .....	289
5. La Ley 57/2003, de 26 de diciembre, y sus consecuencias .....	303
VI. INCUMPLIMIENTOS NO INFRACTORES E INFRACCIONES NO SANCIONABLES .....	312
VII. ANALOGÍA .....	315
VIII. BALANCE FINAL .....	317
CAPÍTULO VIII: CULPABILIDAD .....	319
I. CONSIDERACIONES PREVIAS .....	319
1. Estado de la cuestión .....	319
2. Planteamiento crítico .....	323
II. CONTENIDO: EL ELEMENTO SUBJETIVO DE LA INFRACCIÓN Y SUS COROLARIOS .....	326
1. Principio de responsabilidad por el hecho .....	327
2. Principio de la personalidad de la acción ilícita .....	328
III. DE LA MARGINACIÓN DE LA CULPABILIDAD A SU EXIGENCIA .....	329
1. La tesis negativa y la de la suficiencia de la voluntariedad .....	329
2. La moderna tesis positiva .....	332
3. Evolución jurisprudencial y desconcierto legislativo .....	335

IV. FORMAS DE CULPABILIDAD .....	339
1. Dolo .....	339
2. Culpa o imprudencia .....	341
3. Simple inobservancia: infracciones formales .....	342
4. El giro administrativo de la culpabilidad .....	348
5. Consideraciones complementarias .....	351
V. EN ESPECIAL, EL ERROR .....	354
1. Admisibilidad y relevancia .....	354
2. En el caso de responsabilidad objetiva .....	355
3. En el caso de dolo exigible .....	356
4. El error en las infracciones culposas.....	356
5. La diligencia debida.....	358
6. Error de prohibición y error inducido por la Administración.....	361
7. Error vencible e invencible .....	362
8. La ignorancia de la ley.....	364
VI. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA .....	365
1. Contenido y alcance.....	366
2. Carga de la prueba y su redistribución.....	370
3. Destrucción de la presunción.....	372
4. Presunción de culpabilidad.....	373
5. Apoteosis garantista y prudencia de los tribunales .....	375
VII. RESPONSABILIDAD SOLIDARIA Y SUBSIDIARIA .....	378
1. Diversos autores independientes responsables de una misma infracción .....	381
2. Diversos autores responsables solidarios de una misma infracción .....	383
3. Responsabilidad subsidiaria o solidaria del garante .....	384
4. Culpabilidad de los responsables solidarios y subsidiarios .....	387
VIII. LA PRUEBA DE FUEGO: EL CASO DE LAS PERSONAS JURÍDICAS .....	391
1. Planteamiento .....	392
2. La lección de la casuística .....	395
3. Las reformas legislativas de 2010 y 2011 .....	403
4. Responsabilidad administrativa de las personas jurídicas .....	405
5. Responsabilidad alternativa o acumulada .....	408
6. En especial el caso de las Administraciones Públicas infractoras .....	411
IX. AUTORÍA Y RESPONSABILIDAD .....	414
1. El nudo gordiano .....	415
2. Heterogeneidad de supuestos .....	417
3. Autores y responsables en el Derecho positivo español .....	418
4. Análisis teórico .....	425
X. BALANCE FINAL .....	427
CAPÍTULO IX: LA PROHIBICIÓN DE <i>BIS IN IDEM</i> .....	429
I. PLANTEAMIENTO .....	429
II. FUNDAMENTACIÓN .....	431
1. Explicaciones genéricas.....	431
2. La cosa juzgada.....	434
3. Pluralidad de tipificaciones normativas.....	435
III. NATURALEZA: PRINCIPIO GENERAL DEL DERECHO Y DERECHO FUNDAMENTAL.....	438
IV. EL DERECHO POSITIVO .....	439
1. El Derecho tradicional y la situación preconstitucional .....	440
2. La Constitución y sus repercusiones inmediatas .....	441
3. Régimen legal general .....	445

V.	DINÁMICA DE LA REGLA .....	446
	1. Preferencia del orden jurisdiccional penal .....	446
	2. Prioridad del proceso penal .....	448
	3. Contradicciones del Tribunal Constitucional .....	452
VI.	INCIDENCIA DE LA SENTENCIA PENAL SOBRE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA POSTERIOR .....	457
	1. Sentencia condenatoria .....	458
	2. Sentencia absolutoria .....	459
	3. Los hechos en dos jurisdicciones .....	462
VII.	EXCEPCIONES .....	464
	1. Relaciones de sujeción especial .....	465
	2. Autoridades de distinto orden .....	468
	3. Ausencia de la triple identidad .....	469
	4. Diversidad de intereses protegidos .....	472
VIII.	PLURALIDAD DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS .....	475
IX.	TEORÍA PENAL DE LOS CONCURSOS .....	480
	1. Planteamiento jurídico-administrativo tradicional .....	480
	2. Concurso (aparente) de leyes .....	480
	3. Concurso de infracciones .....	482
X.	PECULIARIDADES DEL ELEMENTO FÁCTICO DEL TIPO .....	488
	1. Unidad o pluralidad de hechos y acciones .....	488
	2. Infracciones de acción no instantánea .....	491
XI.	CONCURRENCIA DE ACTUACIONES COMUNITARIAS .....	493
XII.	BALANCE FINAL .....	495
CAPÍTULO X: EL ACTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y SU REVISIÓN JUDICIAL .....		497
I.	PLANTEAMIENTO .....	497
II.	DETERMINACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES .....	498
	1. Hechos relevantes: hecho y acción .....	498
	2. Prueba .....	501
III.	ANTI JURICIDAD .....	504
IV.	CAUSAS DE JUSTIFICACIÓN .....	504
V.	IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN .....	510
	1. Tipificación normativa de infracciones y su correspondencia con las sanciones .....	511
	2. Proporcionalidad .....	514
	3. Discrecionalidad .....	519
VI.	MOTIVACIÓN .....	522
VII.	CONTROL JUDICIAL .....	524
	1. Control en la jurisdicción contencioso-administrativa y por el Tribunal Constitucional ...	525
	2. Control de los hechos .....	526
	3. Control del tipo .....	527
	4. Cambio de fundamentación .....	528
	5. Cambio de fundamento por insuficiencia o nulidad del reglamento invocado .....	528
	6. Vicios de procedimiento .....	528
	7. Control de proporcionalidad y discrecionalidad .....	529
	8. Reflexión final .....	531
CAPÍTULO XI: LA PRESCRIPCIÓN .....		533
I.	ESTADO DE LA CUESTIÓN .....	533
II.	NATURALEZA JURÍDICA DE LA PRESCRIPCIÓN DE LA INFRACCIÓN .....	535

## ÍNDICE

	13
III. EXPLICACIONES LÓGICAS, JURÍDICAS Y SOCIOPOLÍTICAS .....	539
IV. PLAZOS Y SU CÓMPUTO .....	542
1. El artículo 132.1 LPAC .....	543
2. Cómputo de plazos .....	543
3. Interrupción del cómputo .....	547
V. CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO .....	550
1. Prescripción material de la infracción, caducidad formal del procedimiento y caducidad de la acción .....	550
2. La LPAC tras la reforma de 1999 .....	553
VI. PRESCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN .....	557
VII. CONSIDERACIÓN FINAL .....	558
CAPÍTULO FINAL: EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ESPAÑOL EN 2012 .....	560
I. NACIONALISMO .....	560
II. CREACIÓN PRETORIANA .....	561
III. MARGINACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE LOS INTERESES PÚBLICOS, GENERALES Y COLECTIVOS ..	562
IV. ASIMETRÍA Y DESEQUILIBRIO .....	564
V. UNA CONSTITUCIONALIZACIÓN FRÍVOLA .....	565
VI. PECULIARIDADES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR RESPECTO AL DERECHO PENAL ...	567
VII. MODELIZACIÓN .....	568
VIII. FRACCIONAMIENTO .....	569
IX. LOS GRANDES PRINCIPIOS .....	571
X. SUSTANTIVACIÓN A LA SOMBRA DEL GIRO ADMINISTRATIVO .....	574
XI. UN SENDERO TORTUOSO .....	577
BIBLIOGRAFÍA CITADA .....	579
APÉNDICE LEGISLATIVO .....	587
1. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Título IX) .....	587
2. Real Decreto 1.398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora .....	589
3. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (Título XI) .....	598
4. Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco .....	599