

Manual práctico del instructor de los procedimientos sancionadores administrativos y disciplinarios

3.^a Edición

ÁNGEL QUEREDA TAPIA
(DIRECTOR)

ANTONIA GÓMEZ DÍAZ-ROMO
BELÉN LÓPEZ DONAIRE
ROBERTO MAYOR GÓMEZ
ÁNGEL QUEREDA TAPIA

© Ángel Quereda Tapia (Dir.), 2026
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: 2026

Depósito Legal: M-1286-2026

ISBN versión impresa: 978-84-1085-551-9

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-552-6

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.
Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de ARANZADI LA LEY, S.A.U., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Índice General

	<i>Página</i>
PRESENTACIÓN.....	23
PRÓLOGO	25
ABREVIATURAS UTILIZADAS.....	27
1	
INTRODUCCIÓN Y CONCEPTOS UTILIZADOS	29
I. Introducción	29
II. Conceptos utilizados	33
2	
CUESTIONES GENERALES BÁSICAS.....	35
I. La regulación del Derecho administrativo sancionador ..	36
1. Introducción	36
2. La regulación sustantiva	36
3. La regulación procedural	37
II. Los principios de la potestad sancionadora y del procedimiento sancionador	38
1. Introducción	38
2. Los principios de la potestad sancionadora	39
2.1. El principio de legalidad.....	39
2.2. El principio de tipicidad.....	41

	<i>Página</i>
2.3. El principio de irretroactividad	43
2.4. El principio <i>non bis in idem</i>	45
2.5. El principio de responsabilidad	47
2.6. El principio de proporcionalidad	50
3. <i>Los principios del procedimiento sancionador</i>	53
3.1. Derecho a la presunción de inocencia.....	53
3.2. El derecho a la defensa	55
3.3. Otras garantías y derechos del inculpado/a.....	57
III. La prescripción de las infracciones, la prescripción de las sanciones y la caducidad del procedimiento.....	60
1. <i>Introducción</i>	60
2. <i>La prescripción de las infracciones</i>	61
2.1. Fundamento	61
2.2. Cómputo del plazo de prescripción	61
2.3. Interrupción de la prescripción	62
2.4. Modificación normativa de los plazos de prescripción	62
2.5. Suspensión del procedimiento administrativo por prejudicialidad penal.....	63
3. <i>La prescripción de las sanciones</i>	63
4. <i>La caducidad del procedimiento</i>	64
4.1. Diferencia con la prescripción	64
4.2. Ámbito de aplicación	65
4.3. Suspensión del plazo de caducidad	66
4.4. Ampliación del plazo máximo para resolver y notificar	66
4.5. Efectos de la retroacción de actuaciones sobre el plazo máximo para resolver.....	67
IV. La práctica de las notificaciones.....	67
1. <i>Concepto, fundamento y consecuencias de su omisión o defectuosa realización</i>	67
2. <i>Regulación normativa de la práctica de las notificaciones</i> ...	69

	<i>Página</i>
3. <i>Especial referencia a la regulación de la notificación edictal .</i>	74
4. <i>Medios para practicar las notificaciones en el procedimiento sancionador</i>	75
4.1. Por el medio tradicional de notificación por correo certificado con acuse de recibo. Tradicionalmente se lleva a cabo mediante la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S.A (Correos).....	75
4.2. Mediante mensajería	76
4.3. Mediante funcionarios públicos de la Administración Pública notificante	76
4.4. Mediante funcionarios públicos de otras Administraciones Públicas (o Entidades Locales)	77
4.5. Mediante la comparecencia del interesado o su representante en la oficina correspondiente	78
4.6. Práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos	78
5. <i>El aviso a los interesados de la puesta a disposición de la notificación (artículo 41.1 y 6 LPACAP).....</i>	80
V. El expediente administrativo: formación, custodia y tramitación	81
1. <i>Formación del expediente administrativo</i>	81
2. <i>Custodia del expediente administrativo</i>	82
3. <i>Tramitación del expediente administrativo</i>	83
VI. Las funciones del instructor y del secretario del procedimiento sancionador	84
1. <i>Las funciones del instructor del procedimiento sancionador .</i>	84
2. <i>Las funciones del secretario/a del procedimiento sancionador</i>	86
3	
LA ACTUACIÓN DEL INSTRUCTOR/A EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN REGULADO EN LA LPACAP	89
I. Introducción	90

II.	Actuaciones previas al procedimiento administrativo sancionador	90
III.	El acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador	91
IV.	El nombramiento del instructor/a.	93
1.	<i>Consideraciones previas</i>	94
2.	<i>Aceptación del cargo</i>	96
3.	<i>La abstención y la recusación del instructor/a</i>	99
3.1.	La actuación del instructor/a cuando considera que concurre causa de abstención	104
3.2.	La actuación del instructor/a cuando las partes plantean recusación.	105
3.3.	Consecuencias del incumplimiento del deber de abstención.	106
4.	<i>Cambio de instructor/a</i>	108
V.	La toma de contacto del instructor/a con las actuaciones y examen de las mismas	110
VI.	El trámite de medidas cautelares	111
1.	<i>Concepto y finalidad</i>	111
2.	<i>Competencia</i>	112
3.	<i>Duración</i>	114
4.	<i>Forma</i>	115
5.	<i>Contenido</i>	115
VII.	La actuación del instructor/a ante el escrito de alegaciones del inculpado/a	119
VIII.	La actuación del instructor/a en la fase de prueba	121
1.	<i>Consideraciones generales</i>	121
2.	<i>El objeto de la prueba</i>	123
3.	<i>La carga de la prueba: hipótesis de las decisiones a adoptar por el instructor/a en este trámite</i>	126
4.	<i>La proposición y práctica de la prueba</i>	128
5.	<i>La valoración de la prueba</i>	132
6.	<i>Los medios de prueba</i>	133

	<i>Página</i>
6.1. Interrogatorio del inculpado/a	133
6.1.1. Objeto	133
6.1.2. Proposición y admisión	134
6.1.3. Práctica de la prueba	134
6.1.4. Valoración de la prueba	135
6.2. Prueba documental.....	136
6.2.1. Objeto de la prueba documental	136
6.2.2. Proposición y admisión de la prueba documental.....	137
6.2.3. Práctica de la prueba documental	138
6.2.4. Valoración de la prueba documental	138
6.2.5. Especial referencia a la valoración de las actas y denuncias realizadas por los agentes de la autoridad	140
6.3. Prueba de interrogatorio de testigos.....	141
6.3.1. Objeto de la prueba de interrogatorio de testigos.....	141
6.3.2. Proposición y admisión de la prueba de interrogatorio de testigos	142
6.3.3. Práctica de la prueba de interrogatorio de testigos	143
6.3.4. Valoración de la prueba de interrogatorio de testigos	145
6.4. Prueba pericial	146
6.4.1. Objeto de la prueba pericial	146
6.4.2. Proposición y admisión de la prueba pericial	147
6.4.3. Práctica de la prueba pericial	148
6.4.4. Valoración de la prueba pericial	149
6.5. Reconocimiento administrativo	149
6.5.1. Objeto del reconocimiento administrativo	149
6.5.2. Proposición y admisión de la prueba de reconocimiento	150

	<i>Página</i>
6.5.3. Práctica de la prueba de reconocimiento ..	150
6.5.4. Valoración de la prueba de reconocimiento	151
6.6. Los indicios.....	151
IX. El archivo de las actuaciones por el órgano instructor	152
X. La elaboración y notificación de la propuesta de resolución por el instructor	154
1. <i>Propuesta sancionadora</i>	154
2. <i>Propuesta de resolución sin existencia de infracción o de responsabilidad</i>	155
3. <i>No preceptividad de la propuesta de resolución</i>	155
XI. El trámite de audiencia.....	156
1. <i>Introducción</i>	156
2. <i>No preceptividad del trámite de audiencia</i>	157
3. <i>Práctica del trámite de audiencia</i>	159
4. <i>Consecuencias de la omisión del trámite de audiencia cuando el mismo resulta preceptivo</i>	160
XII. La intervención del instructor en las diligencias complementarias	160
XIII. La resolución finalizadora del procedimiento y su impugnación	162
1. <i>Las posibles actuaciones del órgano competente para resolver el procedimiento</i>	162
2. <i>El contenido de la resolución finalizadora del procedimiento</i>	163
3. <i>Forma para dictar resolución finalizadora del procedimiento</i>	164
4. <i>Garantías de la resolución finalizadora del procedimiento ..</i>	165
5. <i>La impugnación de la resolución sancionadora</i>	167
6. <i>La notificación de la resolución sancionadora</i>	170
7. <i>La ejecutividad de la resolución sancionadora</i>	171
XIV. La terminación anormal del procedimiento	172
1. <i>Supuestos en que tiene lugar</i>	172
2. <i>Las reducciones de la sanción impuesta</i>	172

	<i>Página</i>
3. <i>La actuación del instructor/a en estos supuestos</i>	173
XV. El procedimiento simplificado.....	174
XVI. La ejecución de la resolución sancionadora	175
XVII. El recurso contencioso-administrativo frente a las resoluciones sancionadoras	176
 4	
LAS SINGULARIDADES EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ESTABLECIDO EN EL REAL DECRETO 1945/1983, DE 22 DE JUNIO, POR EL QUE SE REGULAN LAS INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y DE LA PRODUCCIÓN AGROALIMENTARIA	177
I. Introducción y cuestiones generales	177
1. <i>Introducción</i>	177
2. <i>La importancia de la cadena de custodia en estos procedimientos</i>	178
II. El levantamiento del acta, la toma de muestras, el depósito y los análisis.....	179
1. <i>El levantamiento del acta</i>	179
2. <i>La toma de muestras</i>	180
3. <i>El depósito de las muestras.....</i>	180
4. <i>Los análisis</i>	181
 5	
LAS SINGULARIDADES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA DE TRÁFICO	183
I. Cuestiones Generales	183
1. <i>Introducción</i>	183
2. <i>Normativa aplicable</i>	184
3. <i>Distribución de competencias en materia de actuación sancionadora derivada de infracciones de tráfico</i>	184

	<i>Página</i>
4. <i>Actuaciones administrativas y jurisdiccionales penales</i>	185
5. <i>Prescripción de la infracción, prescripción de la sanción y caducidad</i>	185
6. <i>Las medidas provisionales</i>	186
7. <i>La práctica de las notificaciones</i>	186
II. La iniciación del procedimiento sancionador	187
III. La instrucción del procedimiento ordinario	187
IV. La resolución del procedimiento ordinario	188
V. El procedimiento abreviado	188
VI. La impugnación de la resolución sancionadora	189
6	
LAS SINGULARIDADES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA	191
I. Cuestiones Generales	191
1. <i>Introducción</i>	191
2. <i>Normativa aplicable</i>	192
3. <i>Distribución de competencias en materia de actuación sancionadora derivada de Protección de Seguridad Ciudadana</i> .	192
II. Actuaciones administrativas y jurisdiccionales penales	192
III. Prescripción de infracciones y sanciones	193
IV. Procedimiento	193
1. <i>Competencia para sancionar</i>	193
2. <i>Medidas provisionales</i>	194
3. <i>Acceso a datos de otras Administraciones Públicas</i>	196
4. <i>Actuaciones previas</i>	196
5. <i>Valor probatorio de los agentes de la autoridad</i>	196
6. <i>Caducidad del procedimiento</i>	197
V. Efectos de la resolución	197

	<i>Página</i>
VI. Ejecución de la sanción	197
VII. Reparación del daño	197
VIII. Registro Central contra la Seguridad Ciudadana	198
IX. Procedimiento abreviado	199

LAS SINGULARIDADES EN LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	201
I. Cuestiones Generales	201
1. <i>Introducción</i>	201
2. <i>Marco normativo de aplicación</i>	203
3. <i>Sujetos responsables y formas de participación</i>	208
4. <i>Los plazos de prescripción y caducidad en el procedimiento disciplinario</i>	213
4.1. La prescripción de la infracción.	213
4.2. La prescripción de la sanción.	218
4.3. La caducidad del procedimiento	219
5. <i>El principio de non bis in idem en los procedimientos disciplinarios: particularidades</i>	220
5.1. El principio de <i>non bis in idem</i> en relación con el procedimiento penal.	220
5.2. El principio de <i>non bis in idem</i> en relación con otro procedimiento disciplinario	223
5.3. El principio de <i>non bis in idem</i> en el propio procedimiento disciplinario: las circunstancias agravantes .	224
II. Iniciación del procedimiento disciplinario	224
1. <i>Iniciación de oficio</i>	224
2. <i>Iniciación como consecuencia de denuncia</i>	227
3. <i>La información reservada</i>	229
4. <i>Nombramiento del instructor/a</i>	231
5. <i>Medidas provisionales en el procedimiento disciplinario</i>	234

	<i>Página</i>
III. Desarrollo del procedimiento disciplinario.....	239
1. <i>Actuaciones preliminares</i>	239
2. <i>El pliego de cargos</i>	240
3. <i>El pliego de descargo.....</i>	243
4. <i>Periodo de prueba.....</i>	244
5. <i>La práctica de la prueba</i>	248
6. <i>Vista del expediente.....</i>	250
7. <i>Propuesta de resolución</i>	250
IV. La terminación del procedimiento disciplinario	252
1. <i>Terminación normal</i>	252
2. <i>Otras formas de terminación del procedimiento disciplinario: el archivo</i>	255
V. La ejecución de la sanción disciplinaria	258
VI. El procedimiento disciplinario en el supuesto de faltas leves	260
VII. El procedimiento disciplinario para el personal laboral ..	260
8	
FORMULARIOS	263
I. Formulario de escrito de aceptación del cargo de instructor	263
II. Formulario de escrito de no aceptación del nombramiento de instructor por carencia de los requisitos subjetivos exigidos.....	264
III. Formulario de escrito del instructor no aceptando el nombramiento por encontrarse incurso en causa de absentismo	265
IV. Formulario de alegaciones del instructor ante escrito de recusación presentado por el acusado u otros interesados	266
V. Formulario de escrito de adopción de medidas de carácter provisional.....	267

	<i>Página</i>
VI. Formulario de escrito de adopción de medidas de carácter provisional en supuestos de urgencia inaplazable	270
VII. Formulario de escrito de apertura del trámite de prueba.	272
VIII. Formulario de escrito de propuesta de resolución declarando existencia de infracción.	274
IX. Formulario de escrito de propuesta de resolución (sin declarar existencia de responsabilidad).	279
X. Formulario de escrito de resolución sancionadora.	284
 9	
ESQUEMAS DE LOS PROCEDIMIENTOS	291
I. Procedimiento general	292
II. Procedimiento disciplinario	293
 10	
NORMATIVA	295
I. Constitución Española de 1978 (artículos 9, 24, 25, 103 y 105)	296
II. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (artículos 25 a 31).	297
III. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (artículos 53 a 105 y Disposición Adicional primera)	301
IV. Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del estatuto básico del empleado público (artículos 8 a 13; y 63 a 98) .	331
V. Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (artículos: 74 a 113).	342

VI.	Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, en desarrollo de lo establecido en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales (artículos 1 a 9; 24 a 25; y 31 a 44)	367
VII.	Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria (artículos 13 a 16)	381
VIII.	Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad Vial (artículos 1 a 21)	386
IX.	Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado	396
X.	Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (artículos 30 a 54)	410
11		
CASOS PRÁCTICOS Y SOLUCIONES		429
I.	Caso práctico sobre los principios de la potestad sancionadora	429
1.	<i>Enunciado</i>	429
2.	<i>Cuestiones</i>	430
3.	<i>Solución</i>	430
II.	Caso práctico sobre medidas cautelares	432
1.	<i>Enunciado</i>	432
2.	<i>Cuestiones a resolver</i>	433
3.	<i>Solución</i>	434
III.	Caso práctico sobre iniciación y finalización del procedimiento	436
1.	<i>Enunciado</i>	436

	<i>Página</i>
2. <i>Cuestiones a resolver</i>	437
3. <i>Solución</i>	438
IV. Caso práctico sobre infracciones de tráfico y seguridad vial.....	439
1. <i>Enunciado</i>	439
2. <i>Cuestiones a resolver</i>	440
3. <i>Solución</i>	441
V. Caso práctico sobre procedimiento disciplinario de los funcionarios.....	442
1. <i>Enunciado</i>	442
2. <i>Cuestiones a resolver</i>	443
3. <i>Solución</i>	443
 12	
CUESTIONARIOS TIPO TEST	445
 13	
PREGUNTAS CON RESPUESTAS	491
I. Preguntas y respuestas sobre los principios de la potestad sancionadora.....	491
II. Preguntas y respuestas sobre la práctica de las notificaciones	494
III. Preguntas y respuestas sobre las actuaciones previas, la iniciación del procedimiento, y las medidas cautelares...	496
IV. Preguntas y respuestas sobre las actuaciones del instructor del procedimiento	501
V. Preguntas y respuestas sobre la terminación del procedimiento y la ejecución de la resolución sancionadora	504
VI. Preguntas y respuestas sobre el procedimiento disciplinario de los funcionarios públicos.....	506

14

BIBLIOGRAFÍA 511

establecido para proteger los intereses de los consumidores —y que va más allá de la mera relación comercial, haciéndose extensivo a la protección de la salud, al tipificar infracciones sanitarias— contiene una importante peculiaridad derivada de la, en muchos casos, necesidad de toma de muestras y realización de análisis, añadiendo a las responsabilidades del instructor/a la de la garantía de la cadena de custodia.

El segundo, el procedimiento especial en materia de tráfico se ha seleccionado para ser incluido en el presente manual por varias razones. Quizá la primera de ellas es que el fenómeno del tráfico y circulación de vehículos se ha generalizado en las últimas décadas de tal forma, que la protección que esta actividad da lugar a un ingente número de procedimientos sancionadores, que no son solo competencia del Estado sino que son también instruidos (y por supuesto iniciados y resueltos) por los correspondientes Ayuntamientos en sus correspondientes ámbitos. La segunda razón son las profundas peculiaridades de este procedimiento, que determinan que, en algunos casos, la propia denuncia notificada al infractor pueda convertirse en ejecutiva sin ni tan siquiera dictar una resolución sancionadora.

Y el tercero, añadido en la presente edición, por su popularidad e incidencia en el ejercicio de las libertades ciudadanas, que quedan a veces limitadas por razones de su protección y seguridad.

En la segunda parte del manual se ha incluido el procedimiento disciplinario de los funcionarios/as establecido para la imposición de sanciones administrativas a quiénes están directamente en relación con la organización y el funcionamiento de las Administraciones Públicas. No se trata de un procedimiento especial derivado del procedimiento sancionador general sino de un procedimiento con entidad propia, que regula relaciones *ad intra*, de especial sujeción. Pero no por ello la tarea de instructor/a de este tipo de procedimientos es menos importante, pues el gran número de empleados/as públicos, que cubren una actividad cada vez más extendida de prestación de servicios públicos en toda su faceta, implica necesariamente la apertura de numerosos procedimientos disciplinarios, con, a veces sanciones (suspensiones por años, o incluso separaciones del servicio) muy importantes desde el plano profesional.

Contiene también el manual, con un fin práctico de su uso, una selección de textos de la normativa procedural más recurrente para el instructor.

Se ha considerado conveniente también incluir en el manual una serie de formularios y esquemas, siempre de resoluciones administrativas, pues está básicamente dirigido el mismo a los responsables de la tramitación del procedimiento sancionador.

También se ha estimado útil la formulación en el manual de cinco casos prácticos de corto contenido, con sus soluciones. No es otra la finalidad de éstos

que la de que, con supuestos ficticios que requieren una solución jurídica, ayudar al lector a una mejor comprensión del contenido del manual.

Además, es novedad en esta tercera edición, la inclusión de cuestionarios tipo *test* y preguntas cortas con su respuesta. Ello dirigido principalmente a estudiantes universitarios y a los aspirantes en procesos selectivos para acceso a la función pública.

II. CONCEPTOS UTILIZADOS

En general en el campo del Derecho se utilizan muchos términos que son sinónimos y que se usan de forma indiferente, pero que, en algunos casos, dificultan la comprensión, y, en otros, no son correctamente utilizados.

Se ha intentado en el presente manual no incurrir en esa práctica, y con esa finalidad se ha intentado unificar los conceptos, utilizando siempre, y en la medida que sea posible, el mismo término. Con esta finalidad de uniformidad de los términos, aclaramos en este a lo que nos estamos refiriendo con cada uno de ellos.

Con el término «*inculpado/a*²» vamos a referirnos a la persona (física o jurídica) que es el más directo interesado en el procedimiento sancionador, por ser el que puede sufrir las consecuencias de la eventual sanción.

Para referirnos a cualquier otro interesado en el procedimiento distinto del *inculpado* utilizaremos el término «*terceros interesados/as*» u «*otros interesados/as*».

Como no puede ser de otra forma denominaremos en todo caso «*instructor/a*» al funcionario/a encargado de la labor de la instrucción del procedimiento, y que interviene en esta fase del mismo.

Con «*órgano competente para iniciar el procedimiento*» haremos referencia a la unidad u órgano que tiene atribuida la competencia para incoar el procedimiento, y que no necesariamente la tiene para imponer la sanción. Al que tiene esta facultad de imponer la sanción lo llamaremos «*órgano competente para resolver*».

Utilizaremos, sin embargo indistintamente los términos «*Iniciación del procedimiento*» o «*incoación del procedimiento*» para referirnos al acto administrativo que le da inicio.

Cuando hagamos referencia a la resolución que impone o acuerda la sanción la llamaremos «*resolución sancionadora*», y cuando hagamos referencia al acto

2. Generalmente se utiliza como sinónimo de *inculpado* el de *interesado*, *encartado*, *expedientado*, *imputado*...

finalizador del procedimiento sin saber si es o no sancionador los llamaremos «resolución finalizadora del procedimiento».

Llamaremos a las medidas adoptadas provisionalmente «medidas provisionales» o «medidas cautelares».

Con respecto a las actuaciones del instructor, también las llamaremos indistintamente «actuaciones» o «diligencias».

Cuestiones generales básicas

SUMARIO: I. LA REGULACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. 1. *Introducción*. 2. *La regulación sustantiva*. 3. *La regulación procedimental*. II. LOS PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA Y DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR. 1. *Introducción*. 2. *Los principios de la potestad sancionadora*. 2.1. El principio de legalidad. 2.2. El principio de tipicidad. 2.3. El principio de irretroactividad. 2.4. El principio *non bis in idem*. 2.5. El principio de responsabilidad. 2.6. El principio de proporcionalidad. 3. *Los principios del procedimiento sancionador*. 3.1. Derecho a la presunción de inocencia. 3.2. El derecho a la defensa. 3.3. Otras garantías y derechos del inculpado/a. III. LA PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES, LA PRESCRIPCIÓN DE LAS SANCIONES Y LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO. 1. *Introducción*. 2. *La prescripción de las infracciones*. 2.1. Fundamento. 2.2. Cómputo del plazo de prescripción. 2.3. Interrupción de la prescripción. 2.4. Modificación normativa de los plazos de prescripción. 2.5. Suspensión del procedimiento administrativo por prejudicialidad penal. 3. *La prescripción de las sanciones*. 4. *La caducidad del procedimiento*. 4.1. Diferencia con la prescripción. 4.2. Ámbito de aplicación. 4.3. Suspensión del plazo de caducidad. 4.4. Ampliación del plazo máximo para resolver y notificar. 4.5. Efectos de la retroacción de actuaciones sobre el plazo máximo para resolver. IV. LA PRÁCTICA DE LAS NOTIFICACIONES. 1. *Concepto, fundamento y consecuencias de su omisión o defectuosa realización*. 2. *Regulación normativa de la práctica de las notificaciones*. 3. *Especial referencia a la regulación de la notificación edictal*. 4. *Medios para practicar las notificaciones en el procedimiento sancionador*. 4.1. Por el medio tradicional de notificación por correo certificado con acuse de recibo. Tradicionalmente se lleva a cabo mediante la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S.A (Correos). 4.2. Mediante mensajería. 4.3. Mediante funcionarios públicos de la Administración Pública notificante. 4.4. Mediante funcionarios públicos de otras Administraciones Públicas (o Entidades Locales). 4.5. Mediante la comparecencia del interesado o su representante en la oficina correspondiente. 4.6. Práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos. 5. *El aviso a los interesados de la puesta a disposición de la notificación (artículo 41.1 y 6 LPACAP)*. V. EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO: FORMACIÓN, CUSTODIA Y TRAMITACIÓN. 1. *Formación del expediente administrativo*. 2. *Custodia del expediente administrativo*. 3. *Tramitación del expediente administrativo*. VI. LAS FUNCIONES DEL INSTRUCTOR Y DEL SECRETARIO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR. 1. *Las funciones*

del instructor del procedimiento sancionador. 2. Las funciones del secretario/a del procedimiento sancionador.

I. LA REGULACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución española¹, aunque no lo haga de una forma expresa, otorga a las Administraciones Públicas, y a las Corporaciones locales, potestad o facultad para imponer sanciones a sus administrados.

Esta potestad sancionadora no ha sido constitucionalmente concedida por puro arbitrio sino que está justificada en el hecho de que la sanción se imponga precisamente para reprimir transgresiones que se han producido en un ámbito administrativo cuya tutela ha sido encomendada a la correspondiente Administración.

Además, esta potestad que faculta para sancionar está sujeta a rigurosos límites, siendo los dos principales los siguientes:

- A) Para que la Administración pueda imponer una sanción tiene que existir una previa regulación normativa sustantiva en la que se ampare la misma, debiendo estar la infracción previamente tipificada como ilícita, y acompañada por la determinación de la sanción que procede imponer por su transgresión.
- B) Además, debe seguirse de forma rigurosa un procedimiento administrativo, que también ha estar previamente establecido en una norma.

2. LA REGULACIÓN SUSTANTIVA

La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, a diferencia de lo que ocurre con la potestad punitiva penal que protege el orden social colectivo de forma abstracta, protege los intereses generales directamente relacionados con su propia organización y funcionamiento. Podemos decir que la potestad administrativa sancionadora no es un fin en sí mismo sino un medio para que las Administraciones públicas, y las Corporaciones Locales, pueda garantizar el cumplimiento de las leyes, demás disposiciones generales, y actuaciones administrativas.

Por ello la normativa sustantiva que sirve de base jurídica para imponer la sanción es generalmente sectorial. Cada vez que se legisla sobre un área o campo determinado (tráfico, transportes, medio ambiente, etc.) los preceptos

1. Ver el artículo 25 CE.

propios de ese orden son acompañados por otros que tienen como finalidad asegurar o conseguir los objetivos de la ley, y en ellos se tipifican las infracciones a ese referido orden, y las sanciones que procede imponer en consecuencia.

Como ya se ha dicho, a cada Administración se le faculta de potestad sancionadora exclusivamente para proteger el ejercicio de sus correspondientes competencias. Pero ello no quiere decir que la normativa en que se ampare la eventual sanción a imponer tenga necesariamente que ser normativa propia de esa Administración. No es lo mismo la potestad para sancionar que la competencia para establecer o crear las infracciones y sanciones. Puede ocurrir, y de hecho ocurre de forma frecuente, que la Administración de una Comunidad Autónoma sancione por infracciones administrativas tipificadas en una ley estatal. Esto es perfectamente lícito si la Administración de esa concreta Comunidad Autónoma está en definitiva protegiendo el cumplimiento de las competencias que tiene encomendadas o asumidas, aún cuando en ese ámbito competencial carezca de facultad normativa, y tenga que ampararse en la producida por el Estado. Sirva de claro ejemplo las sanciones de tráfico que acuerdan los Ayuntamientos por infracciones producidas dentro de su ámbito local de actuación de ordenación del tráfico, que están normativamente amparadas en la Ley estatal que regula la materia.

En consecuencia, el derecho sancionador sustantivo que hay que aplicar es el establecido para el sector o área que se está protegiendo. Si es la Administración del Estado la que está ejerciendo su potestad sancionadora deberá aplicar el tipo infractor establecido por el Derecho estatal; si lo es una Comunidad Autónoma, en el ejercicio de sus competencias, aplicará su propio Derecho administrativo sancionador sustantivo, si lo tuviere; y, en caso contrario, el regulado por el Estado.

Con respecto a las Corporaciones Locales, la potestad sancionadora municipal puede tener apoyo en la legislación sectorial, estatal o autonómica; y en defecto de esta normativa específica pueden establecer los tipos infractores y sus correspondientes sanciones mediante ordenanzas municipales².

3. LA REGULACIÓN PROCEDIMENTAL

Como ya se ha dicho para poder imponer una sanción no es suficiente con que esté normativamente establecido un tipo infractor y la sanción que le corresponde, sino que, además, es necesario seguir un cauce procedimental también previamente establecido.

2. Las Entidades Locales están legalmente habilitadas para, mediante ordenanzas municipales, tipificar infracciones administrativas y establecer sus sanciones mediante al artículo 139 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

Actualmente, tras la entrada en vigor de la LPACAP no existe un procedimiento administrativo especial para la imposición de sanciones, rigiéndose esta materia por las normas del procedimiento común, con puntuales especialidades³.

No obstante, el artículo 1.2 del mencionado texto legal permite la inclusión en la normativa sectorial, siempre con rango de ley, de trámites adicionales o distintos a los contemplados en el procedimiento administrativo común regulado en la LPACAP. Asimismo, reglamentariamente podrán establecerse especialidades procedimentales, referidas a los órganos competentes, plazos, formas de iniciación y terminación, publicación, e informes a recabar.

Además, hay que precisar que la disposición adicional primera de la LPACAP, en materia sancionadora saca fuera de la regulación de esta ley la materia tributaria y aduanera, del orden social, tráfico y seguridad vial y extranjería, que se regirán por su normativa específica y, solo supletoriamente, por aquella.

II. LOS PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA Y DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

1. INTRODUCCIÓN

La potestad sancionadora de la Administración es quizás una de las más enérgicas por cuanto la actuación sancionadora restringe y limita los derechos y bienes de los administrados. Derivado de lo anterior, se hace imprescindible que la Administración respete tanto los derechos y principios del Derecho sancionador sustantivo, como los del procedimiento, configurándose éstos como una garantía de los derechos del presunto responsable de la infracción.

Aunque la CE no se refiere directamente a los principios de la potestad sancionadora de la Administración, lo cierto es que el Tribunal Constitucional⁴ extiende al derecho sancionador, si bien con ciertos matices, no sólo la aplicabilidad de los principios derivados del orden penal del artículo 25.1 CE, sino que también proyecta sobre la potestad sancionadora las garantías procedimentales insitidas en el artículo 24.2 CE «en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 de la Constitución». Esto implica en primer lugar, que las garantías se encuentran reforzadas en este tipo de procedimiento por su carácter de derechos fundamentales ligados al artículo 24 de la Constitución, con la posibilidad consiguiente de accionar en vía de amparo ante el Tribunal Constitucional, una vez agotadas tanto la vía administrativa como la judicial.

3. La LPACAP derogó expresamente el REPEPOS en su disposición derogatoria única.

4. Ver STC 28/1981, de 8 junio.

En segundo lugar, supone que no se trata de una aplicación literal y total al procedimiento sancionador de las garantías del artículo 24 de la Constitución; es decir ni es admisible la traslación de todos los principios desde el derecho penal al sancionador ni los que se admiten operan en éste con la misma intensidad que tienen en el ámbito penal⁵.

Resulta conveniente distinguir dentro de la categoría general de garantías del procedimiento administrativo sancionador, dos bloques:

- A) Un primer bloque referido a los derechos y principios que han de regir con carácter general el Derecho administrativo sancionador, y que operan de forma prácticamente similar a los del Derecho penal.
- B) Un segundo bloque de garantías procesales abstractamente referidas al procedimiento sancionador y presidido por la aplicación modulada al procedimiento sancionador del derecho a un proceso justo y equitativo, que necesariamente coadyuvan al resultado de un proceso con respeto al principio de contradicción. Es decir, las garantías genéricamente observadas desde la posición de la Administración Pública y desde el examen de las decisiones que puede adoptar para su consecución.

En este segundo bloque se incluyen, además, los derechos de la persona presuntamente responsable, en cuyo núcleo se encuentra el derecho de defensa y sus derechos instrumentales, como el derecho a la presunción de inocencia y las garantías del derecho a intervenir en el procedimiento con conocimiento de la imputación y empleando los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico que resulten procedentes.

2. LOS PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA

2.1. El principio de legalidad

Es el que más se repite en la CE⁶. En términos generales significa que toda la actuación administrativa requiere una previa cobertura legal. Se trata de un derecho subjetivo fundamental de carácter público, dotado de la máxima protección en el ordenamiento jurídico, cuyo control queda sujeto al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

En materia sancionadora, el artículo 25.1 CE lo consagra como derecho fundamental al declarar que «nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento».

5. Ver STC 145/2004, de 13 de septiembre.

6. Ver los artículos 9.3, 103, 31 y 133 CE.

La LRJSC recoge el principio de legalidad en el artículo 25. De acuerdo con dicho precepto, la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas puede ejercerse sólo cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de ley y con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio. Como consecuencia del carácter excepcional de los poderes administrativos, la potestad sancionadora debe encontrar necesariamente cobertura en una norma de rango legal, según vienen reiterando doctrina y jurisprudencia⁷.

La norma de rango legal debe determinar de forma suficiente y con precisión los elementos esenciales de las infracciones y sanciones, sin perjuicio de posibles remisiones reglamentarias, según viene declarando el Tribunal Constitucional⁸. Es lo que se conoce como reserva de ley, que no es tan estricta como en el ámbito penal, no impidiendo la intervención de normas reglamentarias, siempre que éstas tengan un papel subordinado a la ley, limitándose a introducir especificaciones en las infracciones y sanciones establecidas en la Ley, sin tipificar nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes, estando prohibida una remisión al reglamento que haga posible una regulación independiente⁹. Partiendo de una previa habilitación legal, reglamentariamente se puede, por ejemplo, actualizar la cuantía de las sanciones pecuniarias y concretar los plazos de prescripción.

Si existe un nivel de determinación suficiente en la norma de rango legal, es compatible con el principio de legalidad la regulación de lo que se conoce como «tipos en blanco», es decir conductas que deben integrarse con elementos derivados de otras normas jurídicas de diverso rango. También es compatible con dicho principio la utilización de conceptos jurídicos indeterminados, si su concreción es posible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia, de tal manera que la conducta quede regulada con la suficiente seguridad jurídica.

En cambio, dicho principio es incompatible con la discrecionalidad en la calificación de las infracciones y en la graduación de las sanciones, ya que ambos elementos tienen que estar perfectamente predeterminados.

Las exigencias de este principio se encuentran más atenuadas en el ámbito de la potestad disciplinaria y, en general, en relación a situaciones de sujeción especial. En ellos, tanto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como la del Tribunal Supremo, acuden a la «técnica de la cobertura legal» y del «contenido mínimo de antijuridicidad», dejando sentado que la Ley debe no solo definir los tipos infractores sino que además debe dejar sentadas las bases de un even-

7. Ver STS 207/1990 de 17 de diciembre.

8. Ver SSTC 3/1988, de 21 de enero; 42/1987, de 7 de abril; y 83/1984, de 24 de julio, entre otras muchas.

9. Ver art. 27.3 LRJSP.

tual desarrollo reglamentario; así como dejar claramente deslindado el espacio entre lo lícito y lo ilícito.

En relación con las ordenanzas locales, la cobertura legal de su potestad sancionadora se encuentra en la legislación sectorial o en los preceptos de la legislación local¹⁰.

El instructor/a debe prestar especial atención a que la necesaria cobertura legal exista en el momento en el que se comete la infracción. Además, de acuerdo con este principio, la interpretación de las normas sancionadoras debe ser restrictiva¹¹, prohibiéndose igualmente la aplicación analógica¹², lo que significa, para el instructor del procedimiento, que debe ajustarse plenamente a los términos en que las infracciones se describen. De acuerdo con los principios de legalidad y de seguridad jurídica, se deben aplicar las normas sancionadoras respetando su tenor literal, de tal forma, que los ciudadanos, cuando realizan una determinada actuación, conozcan perfectamente las consecuencias de sus comportamientos.

Además, para la correcta aplicación de este principio, el instructor debe prestar especial atención a la motivación explícita de la resolución sancionadora, cuestión sobre la que se volverá más adelante.

Por último, debe tener en cuenta que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 25.2 LRJSP, la potestad sancionadora debe ser ejercida por los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario. A este respecto, se debe prestar especial atención a las fórmulas de desconcentración y delegación de competencias¹³.

2.2. El principio de tipicidad

El principio de tipicidad, que tiene su fundamento en el de seguridad jurídica, es una manifestación del principio de legalidad, al que está inescindiblemente unido, siendo altamente complicado su estudio por separado.

Partiendo del hecho de que el principio de legalidad, en sentido estricto, es la exigencia constitucional de que el ilícito administrativo esté recogido en una norma, y que esta norma, con carácter general, debe tener el rango de ley; el principio de tipicidad tiene por objeto la exigencia, constitucional y legal, de una descripción expresa, detallada y clara, de la conducta infractora; y la indicación de la sanción específica para dicha infracción.

10. Ver Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, introducido por el artículo 1 apartado 4 de Ley 57/2003 de 16 diciembre 2003, de Modernización del Gobierno Local.

11. Ver artículo 4.2 del Código Civil.

12. Ver art. 27.4 LRJSP.

13. Ver arts. 8 y 9 LRJSP.

Podríamos decir, por tanto, que se cumple el principio de tipicidad cuando el destinatario de la norma es capaz de saber y entender, de forma predeterminada, en qué supuestos fácticos puede incurrir en la comisión de una infracción administrativa, y ser objeto de una eventual sanción. De tal forma, que se cumple el principio de tipicidad cuando la información que otorga el legislador, mediante la configuración del tipo infractor, ofrece la suficiente seguridad jurídica al receptor de la norma, para que no le quepa duda de lo que administrativamente puede o no puede hacer.

Según el Tribunal Constitucional, el principio de tipicidad exige «no sólo que el tipo infractor, las sanciones y la relación entre las infracciones y sanciones, estén suficientemente predeterminados, sino que impone la obligación de motivar en cada acto sancionador concreto en qué norma se ha efectuado dicha predeterminación»¹⁴.

Dicho de otra manera, el principio de tipicidad sirve, en definitiva, a la finalidad de dar a conocer anticipadamente al eventual responsable de una infracción, la concreta obligación cuyo incumplimiento configura el ilícito penal o administrativo.

En definitiva, la finalidad de este principio es permitir a los administrados conocer, sin ambigüedades, qué conductas resultan punibles y en qué modo. Esto es, que se protejan los derechos de los administrados al permitirles defenderse frente a imputaciones sobre infracciones no tipificadas o frente a la imposición de sanciones que no están contempladas en la norma. Se exige, por tanto, la previsibilidad o predeterminación de las conductas sancionables.

Este principio de taxatividad sirve también, finalmente, para asegurar idéntico tratamiento, igualdad, en la aplicación de la ley. Es evidente que cuanto mayor precisión haya tenido el legislador, más difícil es que se produzca un trato desigual en la aplicación de la ley, pues tal como se decía en el caso de la imparcialidad, menor margen de maniobra tiene el juez para tratar al infractor, o a la víctima, de una forma desigual.

Podría decirse que el principio de tipicidad tiene un doble mandato. Por un lado, de naturaleza normativa, dirigido al legislador, al que obliga a la descripción clara y detallada de los elementos esenciales del hecho infractor; y por otro, de naturaleza administrativa, exigiendo al operador jurídico, el correcto encuadramiento de los hechos en el tipo infractor normativamente predeterminado.

A lo largo del procedimiento sancionador deben cumplirse determinadas exigencias del principio de tipicidad, tales como:

14. Ver SSTC 218/2005, de 12 de septiembre, FJ 3; y 297/2005, de 5 de noviembre, FJ 8.

- A) El presunto responsable tiene derecho a ser notificado, entre otros extremos, de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer (artículo 53.2 a) LPACAP). Este derecho asiste al presunto infractor desde el inicio del procedimiento sancionador, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción sobre lo que también habrá de ser notificado, en caso de modificación de la determinación inicial de los hechos, de su posible calificación, de las sanciones imponibles o de las responsabilidades susceptibles de sanción. Naturalmente, también habrá de serle notificada la propuesta de resolución (artículo 89.2 LPACAP), así como la resolución sancionadora.

Por otro lado, el artículo 89 LPACAP permite que el instructor/a resuelva la finalización del procedimiento, con archivo de las actuaciones, sin que sea necesaria la formulación de la propuesta de resolución, cuando se den determinadas circunstancias que se analizan más adelante.

- B) Aunque la propuesta de resolución no fije la cuantía de la sanción (con infracción, pues, del artículo 89.3 LPACAP), la propuesta de resolución es válida si especifica los hechos objeto de enjuiciamiento y el precepto legislativo determinante de su tipicidad. Así se estimó en la STS de 15 septiembre 1990.
- C) Se considera ajustado a la exigencia constitucional de tipicidad y de taxatividad de las sanciones, que en el tipo se recojan varias alternativas de sanción y que la Administración pueda con carácter potestativo elegir cuál impone o si impone las dos (a modo de ejemplo, que junto a una multa pecuniaria la Administración pueda imponer la suspensión del permiso de conducir hasta tres meses, STC 113/2002, de 9 de mayo).
- D) Directamente relacionado con principio de tipicidad de las sanciones está el principio de proporcionalidad, recogido en el artículo 29 de la LPACAP, que será objeto de estudio en este manual más adelante, y que exige la correspondencia entre la gravedad de la infracción y la sanción de la misma.

2.3. El principio de irretroactividad

El principio de irretroactividad que rige la potestad sancionadora puede considerarse en cierto modo como un complemento del principio de legalidad, según se deduce del artículo 25.1 CE y del artículo 9.3 de la misma. Al igual que los principios de legalidad y tipicidad tiene también su fundamento en el principio de seguridad jurídica.

De la lectura de ambos preceptos podemos afirmar que a los hechos objeto de infracción se les aplica las normas vigentes en el momento de la comisión de los mismos, es decir, se predica con carácter general la irretroactividad de las normas con la salvedad de aquellas que sean más favorables al infractor.

El instructor/a viene obligado a aplicar la norma vigente en el momento de la comisión de los hechos. No obstante, de los artículos 25.1 y 9.3 CE sólo se deduce la irretroactividad *in peius* (irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales), que por tanto tiene reconocimiento constitucional, sin embargo, la retroactividad *in bonus* (favorables al presunto infractor) carece de dicho fundamento constitucional, como así lo ha entendido el Tribunal Constitucional¹⁵.

Es decir, los artículos 9.3 y 25 CE no determinan el principio de aplicación retroactiva de las normas más favorables al infractor/a, sino que dicha extensión de ese principio propio del Derecho penal a la potestad sancionadora de la Administración se produjo por vía de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, y, posteriormente, del Tribunal Constitucional. Actualmente se recoge expresamente en el artículo 26.2 de la LRJSP.

La irretroactividad *in peius*, engloba un doble mandato, por un lado dirigido al legislador, que no podrá dictar normas sancionadoras desfavorables con carácter retroactivo, y por otro a la Administración (en nuestro caso el instructor), que tampoco podrá aplicarlas con tal carácter.

Por tanto, frente a la regla general de la irretroactividad, nos encontramos con el apartado segundo del artículo 26 de la LRJSP que determina que las disposiciones sancionadoras más favorables tendrán efecto retroactivo tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como de la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición.

Este precepto hace referencia tanto al presunto infractor/a como al infractor/a. Es decir, que de los beneficios de la retroactividad favorable no solo se aprovecha el «presunto infractor/a», incursio en un procedimiento sancionador; sino también el «infractor/a», que ya ha sido sancionado mediante resolución firme, pero que todavía no ha hecho frente a la misma.

Es decir, que la retroactividad favorable es aplicable incluso frente a resoluciones sancionadores firmes pero que todavía no han sido materialmente ejecutadas, procediendo en estos casos su revocación, ya lo sea total o parcial.

15. Ver STC 85/2006.

Ahora bien, estos efectos favorables que otorga la regla anterior deben aplicarse en términos estrictos a la hora de señalar cual es la ley más benigna, ya que queda prohibido el conocido «espigueo normativo», es decir, optar por los aspectos más favorables de cada una de las dos leyes (anterior y posterior al hecho). Una vez determinada cual es la ley favorable sus preceptos se aplican en bloque.

2.4. El principio *non bis in idem*

El principio *non bis in idem*, también denominado *ne bis in idem*, es un aforismo de origen latino que significa etimológicamente no dos veces sobre lo mismo, y tiene por objeto otorgar seguridad y certeza a una persona de que el hecho por el cual ha sido sancionado o procesado previamente no va a ser revisado de nuevo, siempre que concurren una serie de circunstancias.

Este principio, cuyo marco de acción se encontraba originariamente en el procedimiento penal, resulta de aplicación al procedimiento sancionador y disciplinario, como manifestación del *«ius puniendi»* del Estado.

El principio *non bis in idem* si bien no está regulado expresamente en nuestra Constitución Española (en adelante CE), se ha considerado por la jurisprudencia, de forma pacífica y consolidada, que tiene su fundamento en otros principios o derechos constitucionales como son el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la CE) o el derecho a un proceso con todas las garantías (artículo 24.2 de la CE). Ello tiene una indudable importancia, por las consecuencias jurídicas que pueden derivarse en caso de inobservancia por parte del instructor de un procedimiento sancionador o disciplinario, ya que implica que la vulneración del principio de *non bis in idem* tiene relevancia constitucional por afectar a derechos fundamentales, siendo susceptible de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, y configurándose por tanto como una causa de nulidad prevista en el artículo 47.1 a) de la LPACAP.

La LRJSP, en el artículo 31 acoge el principio *non bis in idem*, no permitiendo la doble sanción, ya sea administrativa o penal por los mismos hechos si hay identidad de sujeto y fundamento.

A) Identidad de sujeto.

Se trata de una cuestión a valorar por el instructor/a, en principio sencilla respecto de las personas físicas, pero que puede plantear una mayor problemática en el caso de las personas jurídicas, como se abordará a lo largo de este manual.

Tiene que ser el mismo sujeto, y ello con independencia del título de imputación que haya ostentado (doloso/culposo; autor/cómplice; individual/solidario...).

casos cabría apreciar que hay causa para suspender el procedimiento, aunque también contempla que cuando no suceda lo primero ni se den circunstancias que produzcan lo segundo, no habrá causa imputable al interesado que justifique la suspensión.

III. DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

1. ACTUACIONES PRELIMINARES

El instructor desempeña una función esencial a lo largo de la tramitación del procedimiento disciplinario para la determinación y comprobación de los hechos, y en particular respecto de la práctica de cuantas pruebas puedan conducir a su esclarecimiento y a la determinación de las responsabilidades susceptibles de sanción, ya que por aplicación de la presunción de inocencia, consagrada en el artículo 24 CE, que se aplica al inculpado en el procedimiento disciplinario, la carga de la prueba compete a la Administración, y más específicamente al instructor. Esto plantea la necesidad de acreditar la realidad de la existencia de una conducta sancionable, no siendo suficiente los meros indicios racionales o valoraciones de conciencia para dar por probada una infracción disciplinaria, que sólo puede destruirse por una prueba acabada y concluyente de culpabilidad.

Las primeras actuaciones que debe realizar el instructor/a, que puede utilizar cualquier medio de prueba admisible en derecho⁵⁴ (testifical, pericial, documental, de confesión...) son:

- A) Proceder a recibir declaración al presunto inculpado/a.
- B) Evaluar cuantas diligencias se deduzcan de la comunicación o denuncia que motivó la incoación del expediente y de lo que aquél hubiera alegado en su declaración.

Para el desarrollo de sus funciones, el instructor/a goza del auxilio de todos los organismos y dependencias de la Administración, que tienen la obligación de facilitarle todos los antecedentes, informes y medios personales y materiales precisos para el desarrollo de sus actuaciones.

A su vez, también se deberá tener en cuenta si la iniciativa de la suspensión procede del empleado público contra el que se dirige el procedimiento o si, como ocurre en el caso de autos, ha sido de la Administración. Añadiendo la Sala que no es indiferente que la iniciativa provenga de uno u otra, porque el establecimiento de un plazo para resolver es una garantía del administrado y un límite a la potestad sancionadora de la Administración. Así pues, si no debe haber, en principio, obstáculos para acordar la suspensión si la pide el expedientado en situación de baja médica que alegue dificultades para defenderse, por el contrario, cuando la pretenda la Administración habrá de justificar qué concretas razones exigen esa suspensión y, en particular, qué actuaciones no puede llevar a cabo con las garantías debidas por esa causa.

54. Ver el epígrafe correspondiente de esta obra que analiza los medios probatorios.

2. EL PLIEGO DE CARGOS

Una vez practicadas las anteriores actuaciones, el instructor/a formulará el denominado pliego de cargos, en un plazo no superior a un mes contado a partir de la incoación del procedimiento.

No obstante, podrá, por causas justificadas, solicitar la ampliación del plazo referido. No se prevé nada en el RD 33/1986 sobre el plazo de la ampliación y el órgano competente para concederlo, aunque parece lógico considerar que resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 32 LPACAP, es decir, no puede ser superior *«de la mitad de los mismos»*, por tanto 15 días, y que quien debe concederlo es el órgano que acuerda la incoación, aunque hay pronunciamientos judiciales⁵⁵ que indican que la ampliación a un plazo superior al indicado sería ajustado a derecho.

En cuanto a las consecuencias jurídicas que pudieran derivarse, si por parte del instructor se excediera en los plazos anteriormente indicados, hay que indicar que este incumplimiento constituiría, como regla general, una irregularidad no invalidante, según el artículo 48 LPACAP y la jurisprudencia aplicable al precepto⁵⁶, que ha venido declarando repetidamente que el transcurso de plazos o la omisión de trámites no esenciales no determinaría la nulidad sino, en su caso, su anulabilidad. Pero incluso para ello se requiere que el acusado haya sufrido indefensión, esto es que se acredite que la supuesta infracción procedimental le impidiese ejercitar algún medio de defensa que hubiera podido utilizar con anterioridad, lo que no se aprecia en este tipo de supuestos. Por tanto, tratándose del incumplimiento de un plazo para el cumplimiento de un determinado trámite, y no del plazo para la resolución y notificación del procedimiento sancionador, no habría lugar a anular la resolución sancionadora en base a su mera inobservancia.

El pliego de cargos es una pieza básica en el desarrollo del procedimiento disciplinario ya que supone la puesta en conocimiento de la imputación, mediante la cual el acusado tiene conocimiento de los hechos imputados y de la calificación jurídica que merecen para la Administración, pudiendo así preparar su estrategia defensiva a partir del pliego de descargas.

Desde una perspectiva constitucional, el pliego de cargos está directamente relacionada con la garantía constitucional del derecho fundamental a ser informados de la acusación formulada, consagrado en el artículo 24.2 CE, y con el derecho fundamental a que no se cause indefensión, previsto en el artículo 24.1 CE, que son aplicables plenamente al procedimiento disciplinario, por lo que la

55. SAN de 5 de julio de 2006, rec. 55/2006 (Sala de lo Contencioso).

56. STS de 1 de octubre de 2001; rec. 32/2000; SSTSJ de Castilla y León —Burgos— de 16 de octubre de 2001; rec. 347/00 y de 25 de febrero de 2011; rec. 384/2009.

insuficiencia o ausencia del pliego de cargos puede determinar la invalidez del procedimiento disciplinario, en virtud del artículo 47.1 LPACAP.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, el instructor debe ser especialmente cuidadoso en la elaboración del pliego de cargos, de modo que resulta imprescindible que en el pliego de cargos se reflejen de forma suficientemente precisa los hechos objeto de la imputación (fecha, hora lugar en que se habrían producido...) que permitan al inculpado/a tener un preciso conocimiento de los mismos y así poder defenderse de los mismo, así como la identidad de la persona presuntamente responsable, ya que una información genérica, imprecisa e incompleta de los términos de la imputación, podría privar al inculpado/a de la posibilidad de disponer de una defensa efectiva, generando indefensión susceptible de invalidar el procedimiento disciplinario.

Desde un punto de vista formal, el pliego de cargos deberá redactarse de modo claro y preciso, en párrafos separados y numerados por cada uno de los hechos imputados al funcionario, y que tiene el siguiente contenido:

- A) La persona presuntamente responsable.
- B) Los hechos imputados.
- C) La falta presuntamente cometida.
- D) Las sanciones que puedan ser de aplicación.
- E) El mantenimiento o levantamiento de la medida de suspensión provisional que, en su caso, se hubiera adoptado.

Se hace necesario advertir al instructor/a, que a pesar de que pudiera parecer no estrictamente necesaria la determinación, inicial, de las faltas presuntamente cometidas y la sanción que puede ser de aplicación al inculpado en el pliego de cargos, tal es la redacción del RD 33/1986, con la expresión «en su caso» cuando se refiere a aquellos elementos, hay pronunciamientos judiciales⁵⁷ que declaran que este término debe ser interpretado, conforme a la doctrina constitucional consolidada que señala que si bien la resolución administrativa que resuelve en definitiva el procedimiento disciplinario no está vinculada por la calificación jurídica ni por la sanción propuesta por el instructor del expediente, sin embargo su inalterabilidad puede ser consecuencia del imprescindible respeto del derecho de defensa, de modo que si éste se obstaculiza o dificulta con la alteración u omisión, tal vulneración de este derecho fundamental podría conllevar la anulación del acto sancionador.

El pliego de cargos formulado por el instructor/a debe ser notificado, en debida forma, al inculpado, exigiéndose la debida constancia de su recepción por

57. STS de 30 de junio de 2011, rec. 2682/09.

parte del inculpado/a, y su incorporación al expediente administrativo, ya que de no hacerlo así se entendería no cumplimentado el trámite.

Del contenido del pliego de cargos expuesto, hay que distinguir aquellos elementos que no pueden variarse a lo largo de la tramitación del procedimiento disciplinario, con los matices que se indicarán, de aquellos otros que son susceptibles de ir perfilándose a lo largo del mismo, atendiendo al resultado de la prueba practicada.

Respecto a los hechos que van a ser sometidos a investigación, la concreción de los hechos en el pliego de cargos no determina la invalidez en el caso de que posteriormente, en la propuesta de resolución, el instructor/a le dé una nueva redacción consecuencia del desarrollo del expediente, y la correspondiente valoración técnico jurídica. Asimismo, se pueden recoger hechos que no figuren en la resolución de incoación, consecuencia de la declaración del inculpado/a y de las diligencias practicadas.

No obstante, a partir de la redacción del pliego de cargos ya no se pueden recoger nuevos hechos, ya que hay que tener en cuenta que los hechos principales o esenciales que se imputan al inculpado no pueden variarse a lo largo de toda la instrucción, salvo aquellos hechos accesorios o complementarios que pueden determinar la concurrencia de circunstancias atenuantes o agravantes, y que sean consecuencia de la prueba practicada. Pero lo que no cabe es fijar por el instructor/a en el pliego de cargo unos hechos, para terminar imponiendo una sanción disciplinaria por otros totalmente diferentes, es decir, con un cambio fáctico sustancial, ya que en este supuesto se podría estar vulnerando el ejercicio del derecho de defensa, constitucionalmente consagrado⁵⁸.

En definitiva, el pliego de cargos supone una limitación para el órgano que ha de dictar la resolución del expediente disciplinario, en cuanto que no podrá sancionar hechos que no hubiesen sido previamente imputados en el pliego de cargos, por lo que en caso de que el instructor descubriera nuevos hechos relevantes con posterioridad a la formulación del pliego de cargos, se habrá de ampliar previamente el inicial pliego de cargos con otro u otros complementarios y comprensivos de los nuevos hechos aparecidos.

Igualmente, y en cuanto al sujeto responsable, si en la tramitación del procedimiento disciplinario por el instructor se llegase a la conclusión de que los hechos inicialmente atribuidos en el pliego de cargo no son imputables al sujeto inicialmente sometido a dicho procedimiento, sino a un tercero, deberá procederse al archivo de las actuaciones frente aquel, y acordarse, en su caso, por el órgano competente la incoación del expediente disciplinario respecto del otro sujeto.

58. Ver SSTC 192/1987 y 29/1989.

En cambio, la calificación jurídica de los hechos y la sanción que puede ser de aplicación que sea fijada en el pliego de cargos pueden modificarse a lo largo de la tramitación del procedimiento disciplinario, ya que no hay que olvidar que precisamente la función del instructor/a es acotar y delimitar la calificación jurídica de los hechos, con las diligencias de prueba que puedan practicarse, y a tenor del resultado de las mismas, y que el pliego de cargos es, en este ámbito, una primera aproximación inicial.

3. EL PLIEGO DE DESCARGO

El pliego de cargos formulado por el instructor/a se notificará al inculpado/a, concediéndosele un plazo de diez días para que pueda contestarlo con las alegaciones que considere convenientes a su defensa, y con la aportación de cuantos documentos considere de interés.

En la práctica, implica que frente a un determinado pliego de cargos, el inculpado/a pueda, en este momento, articular su defensa no solamente negando los hechos u ofreciendo una distinta versión de los mismos, sino valiéndose de los medios de prueba que sean útiles a su defensa.

Se trata de un trámite esencial para el inculpado/a, ya que el derecho a la prueba en el procedimiento disciplinario si bien se configura como un derecho fundamental es un derecho de configuración legal, que exige que la prueba se haya solicitado en la forma y momentos legales establecidos, ya que en caso contrario, proposición extemporánea, no podría alegarse vulneración de derechos fundamentales⁵⁹, siendo el trámite del pliego de descargo el momento procedural para proponer la prueba que considere oportuna por el inculpado/a.

Hay que destacar que, en todo caso, la aportación de documentos puede ser efectuada por el inculpado/a no solamente en este trámite, sino que también puede hacerlo posteriormente, cuando se le da vista del expediente y plazo de alegaciones.

Es en este trámite, por tanto, donde deberá solicitar el inculpado/a, si lo estima conveniente, la práctica de las pruebas que para su defensa crea necesarias. El hecho de que el inculpado/a no formule pliego de descargo, no supone que el instructor pueda por ello considerar que se trata de un reconocimiento de los hechos imputados, y por tanto no exime al instructor/a de la obligación de aportar al expediente disciplinario los elementos necesarios para justificar, en su caso, la imposición de una sanción venciendo adecuadamente el derecho a la presunción de inocencia.

59. STC 104/2003 y STS 42/2000.

En las normas reguladoras no se contemplan los requisitos formales que tiene que cumplir la proposición de prueba, pero como se expondrá posteriormente por el instructor/a se puede solicitar, en el caso de que no se contenga en el pliego de descargo, que concrete por el inculpado los medios de prueba propuestos, o que, por ejemplo, explique brevemente la relación de los testigos propuestos con los hecho enjuiciados, todo ello a los efectos de que el instructor pueda valorar si es oportuna y pertinente la prueba propuesta.

El artículo 36 RD 33/1986 establece un plazo de diez días al inculpado/a para que formule el pliego de descargos, aporte la documentación que considere conveniente para sus intereses y proponga las pruebas que estime más necesarias para su defensa. La reducción de este plazo podría vulnerar o limitar el derecho del inculpado a utilizar los medios necesarios para su defensa, siempre que de tal formalidad pueda deducirse indefensión, dando lugar a la nulidad de pleno derecho.

4. PERIODO DE PRUEBA

Hay que partir de la base de que los hechos relevantes para la decisión del procedimiento pueden acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho, remitiéndonos en este sentido, por ser plenamente de aplicación, a lo ya expuesto en relación con el procedimiento sancionador.

El período de prueba se configura como uno de los trámites esenciales en todo procedimiento disciplinario, en donde el instructor debiera ser particularmente cauteloso y prudente en sus decisiones, motivando y razonando adecuadamente sus resoluciones, para evitar que cualquier irregularidad pueda conducir a la nulidad del procedimiento disciplinario, ya que el Tribunal Constitucional⁶⁰ ha ido elaborando progresivamente una doctrina que asume la vigencia y plena aplicación en el ámbito administrativo disciplinario de un conjunto de garantías, en materia probatoria, derivadas del contenido del artículo 24 CE. Son las siguientes:

- A) La del derecho de defensa, excluyente de la indefensión.
- B) La consistente en que la Administración siga un procedimiento en el que el expedientado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga.
- C) La del derecho a la utilización de los medios pertinentes para la defensa.
- D) La de prohibición de utilizar pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales.

60. SSTC 7/1998, 4/1982, 125/1983, 181/1990, 93/1992, 229/1993, 95/1995, 143/1995, 18/1981, 2/1987, 229/1993, 56/1998, 12/1995, 212/1995, 120/1996, 127/1996, 83/1997, 127/1996, 76/1990, 120/1994, 154/1994, 23/1995, 97/1995, 14/1997, 45/1997.

- E) La de la presunción de inocencia.
- F) La de que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción recaiga sobre la Administración.

El reconocimiento de estas garantías constitucionales en el procedimiento disciplinario tiene, como se podrá comprobar, una trascendencia jurídica esencial ya que:

- A) La infracción por parte del instructor/a de estas garantías implicaría incurrir en nulidad de pleno derecho del procedimiento disciplinario, por aplicación del artículo 47.1 a) LPACAP.
- B) La infracción por parte del instructor/a de estas garantías no admite la posibilidad de subsanación de la irregularidad cometida en el posterior procedimiento contencioso administrativa que se incoase, por ser insubsanable.

En la práctica judicial, un gran número de procedimientos disciplinarios que son declarados nulos, están relacionados con actuaciones relacionadas por el instructor en este período probatorio, fundamentalmente por una ausencia de contestación a la propuesta de prueba formulada por el acusado/a, una indebida denegación de ésta, etc.

La potestad que asiste al acusado/a para interesar que se practiquen cuantas pruebas considere necesarias para acreditar los hechos en los que se funde la existencia de su derecho debe ser enjuiciada por el órgano instructor a la hora de su ejercicio, pero siempre teniendo en cuenta que la actividad instructora debe estar presidida por la nota de neutralidad o imparcialidad, como reflejo de la objetividad a que viene obligada la Administración por mandato del artículo 103 CE, evitando una «mentalidad inquisitorial», ya que la labor del instructor consiste, pues, en traer al expediente disciplinario toda la información que, en hipótesis, pueda ser necesaria para decidir el contenido de la resolución, sin perjuicio de que, con posterioridad, fundamente su propuesta en los hechos y razonamientos jurídicos que juzgue convenientes. Y se trata de una potestad que la desarrolla, precisamente, para que la autoridad competente para resolver pueda adoptar la resolución final, siguiendo la propuesta o separándose de ella, pero contemplando la totalidad de hechos, elementos, circunstancias y alegaciones que influyan o puedan influir en la resolución final.

En todo caso, para que resulte fundada y pueda ser estimada una queja suscitada en una vulneración del derecho fundamental al uso de los medios de prueba es preciso:

- A) Que el recurrente haya solicitado su práctica en la forma y momento legalmente establecidos, pues, al tratarse de un derecho de configura-

ción legal, su ejercicio ha de acomodarse a las exigencias y condicionantes impuestos por la normativa procesal, de tal modo que es condición inexcusable para apreciar su pretendida lesión que la prueba se haya solicitado en la forma y momento legalmente establecidos.

- B) Que la prueba propuesta sea objetivamente idónea para la acreditación de hechos relevantes.
- C) Que la misma sea decisiva en términos de defensa, es decir que tenga relevancia o virtualidad exculpatoria, lo que ha de ser justificado por el recurrente o resultar de los hechos y peticiones de la demanda.

Si la proposición de prueba reúne los anteriores requisitos resulta vulnerado el derecho fundamental, tanto cuando no hay respuesta alguna a la solicitud, como cuando la misma se rechaza sin motivación o la que se ofrezca pueda tacharse de manifiestamente arbitraria o irrazonable.

Cuando el inculpado/a propone la práctica de una serie de pruebas al instructor, para poder valorar si la prueba es oportuna y pertinente, se hace primariamente preciso analizar los términos en los que en el pliego de descargo se contiene la proposición de prueba. En ocasiones sucede, por ejemplo, que el inculpado/a en el pliego de descargo se limita a citar como testigos a una serie de personas, haciendo constar únicamente su identidad. En este caso el instructor puede comprobar si aparecen mencionadas en el expediente disciplinario, y así poder deducir su relación con los hechos, pero otras veces ello no es posible, por lo que se recomienda que en este tipo de supuestos se solicite por el instructor al inculpado que indique la relación del testigo propuesto con los hechos enjuiciados, a semejanza del ámbito judicial.

En efecto, en el ámbito contencioso-administrativo, para que el órgano judicial pueda ponderar la admisibilidad de las pruebas propuestas, pertinencia y necesidad, se exige que en los escritos procesales se exprese de forma ordenada los puntos de hecho sobre los que haya de versar la prueba, es decir se exige apostillar la prueba, que el proponente de la prueba razone por qué y para qué de la prueba, teniendo en cuenta que ha de estarse a un principio abierto y flexible.

Propuesta la prueba por el inculpado/a le corresponderá al instructor/a valorar la admisión y práctica de la prueba propuesta, recomendándose que en caso de que se generen dudas en el instructor, sea admitida y practicada la prueba, sin perjuicio de su posterior valoración jurídica, posición que es refrendada por Tribunal Constitucional⁶¹, procediéndose a inadmitir solamente en aquellos casos en los que el instructor/a tenga la plena convicción de la impertinencia de la prueba propuesta.

61. STC 205/1991.

Hay que tratar de evitar una mentalidad inquisitorial que lleve a una mecánica de inadmitir sistemáticamente las pruebas propuestas por el inculpado, ya que el instructor/a se guía por los principios de legalidad y objetividad, de modo que el objeto de su investigación tiene que ser conocer los hechos reales que se hayan producido y el responsable de su comisión.

No son tampoco infrecuentes los supuestos en los que el instructor de un procedimiento disciplinario inadmite una prueba justificando en que no se van a desvirtuar los hechos imputados, de las pruebas que ya se han practicado, lo que supone, sin duda, prejuzgar, sin conocer el resultado de las pruebas propuestas por el inculpado, lo que conllevaría, en la generalidad de los supuestos, a la declaración de nulidad por los órganos judiciales.

De conformidad con la normativa que resulta de aplicación, se contempla que el instructor/a pueda denegar la admisión y práctica de las pruebas propuestas por el inculpado, aunque tiene que tener en cuenta que puede resultar afectado su derecho de defensa, que se vería vulnerado en los supuestos tanto de silencio o falta de motivación en la denegación, como cuando aquélla es arbitraria o irracional (y siempre que la prueba sea propuesta en tiempo y forma, sean pertinentes y relevantes los medios probatorios, y decisivos para la defensa del recluso, en el sentido de potencialmente trascendentales para el sentido de la resolución).

Por tanto, si finalmente el instructor decide inadmitir una prueba propuesta por el inculpado/a en un procedimiento disciplinario, es necesario que la resolución que sea dictada sea explícita y suficientemente motivada.

En todo caso, para que la denegación de una prueba en un procedimiento disciplinario pueda conducir a la declaración judicial de nulidad, se exige que la indefensión sea, en los términos en los que se refiere la jurisprudencia, «material, real y efectiva», lo que se produciría cuando se privase al inculpado/a de los medios legales suficientes para la defensa de sus legítimos intereses; esto es, cuando se eliminan o se disminuyen sustancialmente los derechos que le corresponden a quienes toman parte en un procedimiento disciplinario, privándoles de una oportunidad real de defender sus intereses, y no se produciría la referida indefensión, cuando sean pruebas improcedentes o conducentes a acreditar hechos irrelevantes⁶², y que «tengan relevancia y virtualidad exculpatoria»⁶³.

El RD 33/1986 establece expresamente que contra la resolución de inadmisión de una prueba, no cabe recurso del inculpado. Esto generó un importante debate doctrinal y jurídico, al plantearse si estaba vigente tal precepto, o había sido derogado por el artículo 112.1 LPACAP que lo permite para los actos de trámite cualificado.

62. STS de 27 de mayo de 2008.

63. STC 104/2003.

Pues bien, se trata de una cuestión de indudable trascendencia en la tramitación de los procedimientos disciplinarios, ya que de entenderse que es posible impugnar de forma autónoma una resolución administrativa de inadmisión de prueba, podría ello dar lugar a impugnarla con el solo objeto de dilatar el procedimiento, que incluso podrá quedar suspendido ante un eventual recurso contencioso-administrativo con petición de la medida cautelar de suspensión del acto recurrido.

Esta cuestión ha sido resuelta por el Tribunal Supremo en un recurso de casación en interés de ley, que declara, de forma concluyente, que no ha lugar a este recurso precisamente, por ser evidente que la simple denegación de unos medios de prueba acordada por el instructor de un procedimiento disciplinario no es actuación impugnable.

En efecto, se considera que la inadmisión de parte de las pruebas propuestas no decide directa o indirectamente el fondo del asunto, no impide la continuación del procedimiento, ni tiene por qué producir indefensión o perjuicios irreparables a derechos e intereses legítimos, como indica el artículo 25.1 LJCA para admitir la impugnación separada de los actos de trámite cualificados.

Se entiende que el recurso jurisdiccional se ha dirigido contra un acto de instrucción de un procedimiento en curso cuyo final, cuando se interpone el recurso, se desconoce, sencillamente porque no ha terminado, del mismo modo que se desconoce, por la misma razón, la medida en que podría incidir en él la falta de las pruebas inadmitidas. Se estima que en estas condiciones, que se caracteriza por la concurrencia, no de certezas, sino de hipótesis de incierta confirmación sin que se haya producido consecuencia real alguna para el interesado, no puede tenerse al acto recurrido por uno de los de trámite susceptible de recurso, conforme al citado artículo 25.1 LJCA⁶⁴.

En cualquier caso, como ya ha quedado dicho el inculpado/a puede hacer valer su derecho de defensa, y combatir la inadmisión de la prueba a través de la impugnación de la resolución finalizadora del procedimiento.

5. LA PRÁCTICA DE LA PRUEBA

Se dispondrá por parte del instructor/a del plazo de un mes, teniendo en cuenta que para la práctica de las pruebas propuestas, así como para las pruebas de oficio acordadas por el instructor, cuando se estime oportuno, se notificará al presunto inculpado/a el lugar, fecha y hora en que deban realizarse, debiendo incorporarse al expediente la constancia de la recepción de la notificación.

Se comprueba que en la normativa que resulta de aplicación no se fija el plazo concreto de antelación con el que se debe comunicar por el instructor/a al incul-

64. STS de 27 de febrero de 2012.

pado/a la práctica de la prueba, pero el mismo tiene que ser suficiente para evitar que le pueda generar indefensión al inculpado, y ello habrá de ser valorado por el instructor/a dependiendo de la complejidad de las pruebas a practicar, si son pruebas de oficio o a instancia del inculpado/a...

La puesta en conocimiento de la realización de las pruebas a practicar tiene como objetivo garantizar el principio de contradicción en el procedimiento disciplinario, así como el derecho de defensa, planteándose si el inculpado puede ser asistido de abogado u otro tipo de asistencia técnica.

El Tribunal Constitucional⁶⁵, ha declarado que el artículo 24.2 CE garantiza tanto la autodefensa, como la defensa mediante abogado a favor del acusado en el procedimiento penal, y una de las cuestiones que se le puede plantear al instructor/a es si el inculpado/a puede o no ser asistido de abogado u otro tipo de asistencia técnica en el procedimiento disciplinario, y si resulta trasladable o no el citado derecho fundamental al procedimiento disciplinario.

Pues bien, el criterio fijado por el Tribunal Constitucional es que en el procedimiento administrativo sancionador el inculpado/a ostenta un derecho fundamental a defenderse por sí mismo (autodefensa), pero carece de un derecho constitucional a la asistencia letrada (defensa técnica). Por el Tribunal Supremo se complementa esta posición, en el sentido de considerar que la intervención de abogado en el procedimiento disciplinario es posible, el inculpado/a puede hacer uso de ello, pero ni imprescindible ni gratuito⁶⁶.

En definitiva, con carácter general en el procedimiento disciplinario no es necesaria, como si lo es en el penal, la intervención de abogado/a, y la petición de que fuera nombrado un abogado de oficio sería improcedente, todo ello sin perjuicio de que inculpado puede designar abogado/a o defensa técnica que le asista durante el procedimiento disciplinario, y específicamente en la práctica de la prueba. No obstante, en determinados procedimientos disciplinarios (penitenciario, militar...) sí que se ha trasladado el derecho constitucional a la asistencia letrada, pero, en todo caso, facultativo y a costa del inculpado⁶⁷.

A pesar de que específicamente no se contempla para el procedimiento disciplinario, por aplicación supletoria del artículo 78 LPACAP, se recomienda que en la notificación de la comunicación en la que consigna el lugar, fecha y hora en que deban realizarse, se advierta al inculpado de la posibilidad de nombrar abogado/a o defensa técnica que le asista.

Otro aspecto fundamental en la práctica de la prueba, es que resulta esencial y obligada la presencia del instructor en la práctica de las pruebas, dado que este

65. STC 29/1995.

66. STS de 17 de marzo de 2003.

67. STC 116/2002, y STS 91/2004.

órgano es el llamado a formar un juicio sobre la realidad de los hechos imputados sobre los que posteriormente se elevará la propuesta de resolución, lo que es una competencia indelegable sin que pueda ser suplido por el secretario, entendiendo que la previsión de que el instructor pueda interesar la práctica de otras diligencias de cualquier órgano de la Administración está referida fundamentalmente a pruebas de naturaleza documental, informes....Ello viene a implicar que, según la doctrina, debe negarse todo valor a las pruebas obtenidas irregularmente, sin la presencia del instructor, dado que el instructor/a debe estar presente en su práctica.

6. VISTA DEL EXPEDIENTE

Una vez concluido el período de prueba se procederá a darle vista del expediente al presunto inculpado/a, concediéndole el plazo de 10 días para formular alegaciones y aportar los documentos que estime pertinentes.

En este trámite el inculpado/a podrá efectuar una valoración del resultado de la prueba practicada, y se le facilitará copia completa del expediente cuando lo solicite, sin que ello suponga que la misma sea gratuita, ya que algunas Comunidades Autónomas han regulado a través de la figura de la tasa, el cobro por las copias del expediente administrativo⁶⁸.

7. PROPUESTA DE RESOLUCIÓN

La propuesta de resolución se configura como un acto trámite que no puede ser objeto de recurso, pero de indudable importancia en la tramitación del procedimiento disciplinario al estar relacionado con el derecho de defensa del inculpado/a.

El instructor/a, en el plazo de diez días siguientes a la vista del expediente, formulará la propuesta de resolución, en la que:

- A) Fijará con precisión de los hechos acaecidos.
- B) Motivará la, en su caso, denegación de las pruebas propuestas por el inculpado/a.
- C) Hará la valoración jurídica de las pruebas practicadas.
- D) Determinará la falta cometida, señalando la responsabilidad del funcionario y la sanción a imponer.

Dentro del contenido al que se acaba de hacer referencia, se hace necesario destacar especialmente el relativo a la fijación de los hechos imputados por parte

68. Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias.

del instructor/a, que deberá elaborar con rigor, ya que si bien la propuesta de resolución, en lo que se refiere a la calificación jurídica, no tiene carácter vinculante para el órgano competente para imponer la sanción, sí tiene este que respetar la inalterabilidad de los hechos, por lo que es un elemento condicionante de la resolución final que se adopte.

Asimismo, el instructor/a deberá prestar especial atención a razonar y justificar adecuadamente en la propuesta de resolución la denegación de la prueba propuesta por el inculpado/a, en los términos ya expuestos en epígrafes anteriores, y que se fije de forma racional y lógica el proceso de convicción por el que, en su caso, de las pruebas practicadas se llega a la conclusión de la culpabilidad del sujeto inculpado/a.

También es necesario que se motive adecuadamente en aquellas sanciones que como la sanción disciplinaria de suspensión firme de funciones, o de empleo y sueldo en el caso del personal laboral, pueden alcanzar una duración máxima de 6 años, los criterios o factores que sean utilizados por el instructor (gravedad de los daños causados al interés público, reincidencia...) para proponer una duración temporal determinada.

Por otra parte, conforme al artículo 43 RD 33/1986, en la notificación de la propuesta de resolución al inculpado se concederá al inculpado/a un nuevo plazo de diez días para alegar lo que estime conveniente para su defensa. Trámite de audiencia esencial para aquél, en el que tendrá oportunidad de formular sus últimas alegaciones, realizando una valoración de todo lo actuado, y concretamente de la prueba practicada.

En efecto, la notificación de la propuesta de resolución está directamente relacionada con el derecho del inculpado a ser informado de la acusación, que con la categoría de fundamental se garantiza en el artículo 24.2 CE, ya que es en este trámite donde se contiene un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad que se imputa, integrado, cuando menos, por la definición de la conducta infractora que se aprecia, y su subsunción en un concreto tipo infractor, y por la consecuencia punitiva que a aquélla se liga en el caso de que se trata.

Es por ello que la falta o defectuosa notificación de la propuesta de resolución por parte del instructor puede implicar consecuencia invalidantes, aunque el citado trámite podrá dejar de ser imprescindible, desde la óptica de la plena satisfacción del derecho fundamental citado, si en un trámite anterior se notificó aquel pronunciamiento preciso, a lo que habría que añadir que para apreciar la existencia de lesión constitucional, no basta la existencia de un defecto procedimental, sino que es igualmente necesario que éste se haya traducido en indefensión material, esto es, en un perjuicio real y efectivo, nunca potencial y abstracto, de las posibilidades de defensa en un procedimiento con las necesarias garantías.

Finalmente, y tal como dispone el artículo 44 RD 33/1986, transcurrido el plazo concedido, formuladas o no alegaciones, el instructor/a remitirá el expediente disciplinario completo al órgano que haya acordado la incoación del procedimiento, quien, en su caso, adoptará alguna de las decisiones siguientes:

- A) Si entiende que la instrucción está completada, y lo actuado es suficiente para adoptar la resolución finalizadora del procedimiento, lo hará llegar a la autoridad competente para resolver.
- B) En otro caso lo devolverá nuevamente al instructor/a, al que ordenará que lleve a cabo la práctica de las diligencias que considere necesarias.

IV. LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

1. TERMINACIÓN NORMAL

Cuando el instructor procede a remitir el expediente disciplinario completo, junto con la propuesta de resolución, el órgano competente para la imposición de la sanción disciplinaria, tal como dispone los artículos 46 y 47 RD 33/1986, puede:

- A) Dictar la resolución administrativa que ponga fin al expediente disciplinario, que es la forma normal y típica de terminación de un procedimiento y constituye el acto recurrible del procedimiento disciplinario.
- B) Devolver el expediente al instructor/a, ordenándole la práctica de las diligencias que considere imprescindibles para imponer la sanción. De este trámite, y antes de que tenga lugar la remisión del expediente al instructor, se dará vista al inculpado para que en un plazo de días alegue lo que estime conveniente. Siendo esto así este trámite de audiencia debe otorgarlo en órgano competente para resolver, y aunque nada dice el reglamento se presume que con el objeto de que el inculpado/a pueda realizar ampliaciones o matizaciones a esas «diligencias imprescindibles».

La resolución administrativa que ponga fin al expediente disciplinario debe ser adoptada por el órgano competente, ya que la trascendencia de la competencia como definidora de la capacidad del órgano administrativo para actuar la potestad ha de ejercerse aquella precisamente por el órgano que la tenga atribuida como propia⁶⁹, teniendo en cuenta además que en el ámbito disciplinario se configura como una garantía, que desde luego viene recogida en las distintas disposiciones legales que regulan el ejercicio de la potestad, en los que se diferencia sin lugar a dudas el órgano competente para la imposición de sanciones

69. Ver el artículo 8.1 LRJSP.

disciplinarias, de los órganos que ejercen otras potestades en relación con el personal de las distintas Administraciones Públicas.

En los supuestos de adopción de la resolución administrativa por órgano incompetente por razón de la materia o territorio ello supone la nulidad de pleno derecho de la misma, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.1 b) LPACAP.

Respecto a los supuestos de incompetencia jerárquica, en principio se excluye del concepto de incompetencia manifiesta por razón de la materia y territorio, y por tanto de la nulidad de pleno derecho, en base a que se suele entender que este vicio de incompetencia puede ser convalidado cuando el órgano competente sea superior jerárquico del que dictó el acto convalidado⁷⁰. Sin embargo, teniendo en cuenta que nos encontramos en un procedimiento disciplinario las que podrán ser convalidadas serán únicamente las que ofrezcan dudas sobre el grado de la jerarquía y, quizás, las menos graves, como aquellas en que el superior resuelve por avocación los asuntos del inferior, pero no los casos inversos de flagrante y grave incompetencia jerárquica.

La resolución administrativa que ponga fin al expediente disciplinario deberá adoptarse en el plazo de 10 días, salvo en el supuesto de separación de servicio, considerándose el incumplimiento de este plazo como una irregularidad no invalidante.

Tal como ordena el artículo 45 y 48 del RD 33/1986, la resolución que ponga fin al procedimiento disciplinario deberá tener el contenido siguiente:

A) Deberá ser motivada y no se podrán aceptar hechos distintos de los que sirvieron de base al pliego de cargos y a la propuesta de resolución. Pueden, no obstante, hacer la resolución una distinta valoración jurídica, que puede ser alterada, no sólo en esta fase, sino en cualquiera de las fases del expediente.

El órgano que haya de dictar la resolución administrativa que ponga fin al expediente disciplinario puede efectivamente efectuar una distinta valoración jurídica que el instructor/a, pero en el procedimiento disciplinario no se regula expresamente el supuesto en el que por aquél, se considere que la infracción reviste mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, en cuyo caso se propugna una solución similar a la establecida en el artículo 20.3 del ya derogado REPEPOS, esto es que se notifique al inculpado/a para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes, concediéndosele un plazo prudencial, para evitar cualquier tipo de indefensión que pudiera producirse.

B) Resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente debiendo ser congruente.

70. Ver el artículo 52 LRJSP.

C) Debe contenerse con toda claridad y precisión la falta cometida, la tipificación de la misma, el grado de participación del funcionario/a, la sanción que se impone, haciendo expresa mención respecto de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.

D) Si la resolución declara la inexistencia de falta o de responsabilidad del inculpado/a deberá hacer los pronunciamientos oportunos con respecto a las, en su caso, medidas provisionales adoptadas. Aunque nada dice el reglamento se supone que deberá levantarlas si aún permanece vigentes; y, en todo caso, adoptar las resoluciones necesarias para compensar los daños que esas medidas le hayan podido ocasionar al inculpado.

La resolución finalizadora del procedimiento deberá ser notificada al inculpado/a. Esta notificación contendrá el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en vía administrativa y expresión de los recursos que procedan, órgano ante quien se presentaron, y plazo para interponerlo. Establece el artículo 48 RD 33/1986, en su último inciso, que si el procedimiento se inició como consecuencia de denuncia la resolución deberá ser también notificada al denunciante.

De conformidad con el artículo 46 LJCA, el plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo contra la resolución disciplinaria, una vez agotada la vía administrativa, será de dos meses contados desde el día siguiente al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa.

La competencia objetiva para conocer de la resolución disciplinaria será, como regla general el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, por considerarse una cuestión de personal, salvo que se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios públicos de carrera (sanción disciplinaria de separación de servicio), en cuyo caso la competencia objetiva corresponde al Tribunal Superior de Justicia [artículos 8.2 b) y 10.1 a) de la LJCA]

Respecto a la competencia territorial, será competente, a elección del demandante, el juzgado o el tribunal en cuya circunscripción tenga aquél su domicilio o se halle la sede del órgano autor del acto originario impugnado, pero con la limitación que si el recurso tiene por objeto actos de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las entidades de la Administración Local, la elección se entenderá limitada a la circunscripción del Tribunal Superior de Justicia en que tenga su sede el órgano que hubiere dictado el acto originario impugnado.

En el supuesto que la resolución disciplinaria no contenga la expresión de los recursos que procedan, órgano ante quien se presentaron, y plazo para interponerlo, sin perjuicio de su validez, se consideraría que no es eficaz a los efectos del plazo para interponer recurso contencioso-administrativo, por con-

siderarse una notificación defectuosa que tendría como consecuencia que el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo quedaría abierto.

2. OTRAS FORMAS DE TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO: EL ARCHIVO

Aunque la resolución administrativa que pone fin al expediente disciplinario es la forma normal y típica de terminación de un procedimiento, existen otros supuestos que conllevan la finalización del mismo, y que deben ser conocidas por el instructor de un expediente disciplinario.

Al examinar la normativa vigente, llama la atención, en primer lugar que en el TREBEP no se contiene ninguna previsión general sobre las causas de extinción de la responsabilidad disciplinaria.

En cambio, sí se recoge esa regulación general el artículo 19 RD 33/1986, que establece que la responsabilidad disciplinaria se extingue con el cumplimiento de la sanción, muerte, prescripción de la falta o de la sanción, indulto y amnistía.

Además, se contempla expresamente que si durante la sustanciación del procedimiento disciplinario se produjere la pérdida de la condición de funcionario del inculpado/a, se dictará resolución en la que, con invocación de la causa, se declarará extinguido el procedimiento sancionador, todo ello sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que le pueda ser exigida y se ordenará el archivo de las actuaciones, salvo que por parte interesada se inste la continuación del expediente. Además, al mismo tiempo, se dejarán sin efecto cuantas medidas de carácter provisional se hubieren adoptado con respecto al funcionario/a inculpado/a.

El citado precepto contempla la pérdida de la condición de funcionario/a del inculpado/a como una causa de extinción del procedimiento sancionador, que hay que considerar como causa de extinción de la responsabilidad disciplinaria, salvo que sea el propio interesado quien inste la continuación del procedimiento.

Si bien el cumplimiento de la sanción, la muerte y el indulto o la amnistía no presentan especiales dificultades prácticas, no ocurre lo mismo con la pérdida de la condición de funcionario del inculpado/a que presenta algunas cuestiones jurídicas interesantes.

En el caso del cumplimiento de la sanción, indulto o amnistía la forma de acreditar estas circunstancias será a través de la correspondiente resolución dictada al efecto aportando el original o copia compulsada; en el caso de fallecimiento del funcionario podrá acreditarse fehacientemente esta situación mediante certificación literal expedida por el Registro Civil de la partida de defunción.



El contenido del «Manual práctico del instructor de procedimientos sancionadores administrativos y disciplinarios» tiene por objeto constituir una herramienta útil y práctica para los funcionarios públicos que, habitual o circunstancialmente, tiene que instruir un procedimiento administrativo sancionador.

La obra está esencialmente enfocada en la específica labor del instructor, y, siguiendo el orden procedural marcado por la correspondiente norma, ofrece a este una concreta y precisa solución a las diversas vicisitudes que se puedan ir presentando a lo largo de la tramitación del procedimiento.

Acompañan al manual una selección de los textos normativos de más general uso; un esquema de cada uno de los procedimientos tratados; los formularios que le ayudarán a redactar las resoluciones que procedan en cada momento; una serie de supuestos prácticos; y, además, en esta tercera edición, se incluyen cuestionarios tipo test y una batería de preguntas cortas con su respuesta, dirigido principalmente a estudiantes universitarios y a los aspirantes en procesos selectivos para acceso a la función pública.

Junto al procedimiento administrativo sancionador común se han incluido las especialidades del procedimiento sancionador establecidas en el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria; las singularidades del procedimiento sancionador en materia de tráfico; las del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se prueba el Reglamento Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado; y, como novedad en esta nueva edición, se añade un nuevo epígrafe, dedicado a los procedimientos sancionadores derivados de la Ley de Protección de Seguridad Ciudadana.

La utilidad del manual se hace también extensiva a quienes están sometidos a las consecuencias del procedimiento sancionador; los interesados en los mismos y sus abogados. También, y por las mismas razones, el manual puede tener un uso pedagógico, siendo muy válido para estudiantes y aspirantes al acceso a la función pública.

ISBN: 978-84-1085-551-9

