

MANUAL PRÁCTICO

DEL INSTRUCTOR DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ADMINISTRATIVOS Y DISCIPLINARIOS

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



LEX NOVA



THOMSON REUTERS

ÁNGEL QUEREDA TAPIA
(Director)

MANUAL PRÁCTICO DEL INSTRUCTOR DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ADMINISTRATIVOS Y DISCIPLINARIOS

ANTONIA CÓMEZ DÍAZ-ROMO

Letrada del Gabinete Jurídico de la Administración de la Junta de
Comunidades de Castilla-La Mancha

BELÉN LÓPEZ DONAIRE

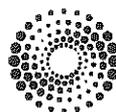
Letrada del Gabinete Jurídico de la Administración de la Junta de
Comunidades de Castilla-La Mancha

ROBERTO MAYOR CÓMEZ

Letrado del Gabinete Jurídico de la Administración de la Junta de
Comunidades de Castilla-La Mancha
Letrado del Tribunal Supremo

ÁNGEL QUEREDA TAPIA

Letrado del Gabinete Jurídico de la Administración de la Junta de
Comunidades de Castilla-La Mancha



ÍNDICE GENERAL

	<u>Página</u>
PRESENTACIÓN	7
ABREVIATURAS UTILIZADAS	9
1. INTRODUCCIÓN Y CONCEPTOS UTILIZADOS	21
1.1. INTRODUCCIÓN	21
1.2. CONCEPTOS UTILIZADOS	24
2. CUESTIONES GENERALES BÁSICAS	27
2.1. LA REGULACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	27
2.1.1. Introducción	27
2.1.2. La regulación sustantiva	27
2.1.3. La regulación procedimental	28
2.2. LOS PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA Y DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR..	29
2.2.1. Introducción	29
2.2.2. Los principios de la potestad sancionadora	31
2.2.2.1. El principio de legalidad	31
2.2.2.2. El principio de tipicidad	33
2.2.2.3. El principio de irretroactividad	35
2.2.2.4. El principio «non bis in idem»	37
2.2.2.5. El principio de responsabilidad	39
2.2.2.6. El principio de proporcionalidad	41
2.2.3. Principios del procedimiento sancionador	43
2.2.3.1. Derecho a la presunción de inocencia	43

	<u>Página</u>
2.2.3.2. El derecho a la defensa.....	44
2.2.3.3. Otras garantías y derechos del inculgado.....	47
2.3. LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN, LA PRESCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN, Y LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO.....	49
2.3.1. Introducción.....	49
2.3.2. La prescripción de la infracción.....	50
2.3.3. La prescripción de la sanción.....	53
2.3.4. La caducidad del procedimiento.....	53
2.4. LA PRÁCTICA DE LAS NOTIFICACIONES.....	56
2.4.1. Concepto, fundamento y consecuencias de su omisión o defectuosa realización.....	56
2.4.2. Regulación de la práctica de las notificaciones.....	57
2.4.3. Especial referencia a la regulación de la notificación edictal.....	59
2.4.4. Medios para practicar la notificación.....	60
2.5. EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO: FORMACIÓN, CUSTODIA Y TRAMITACIÓN.....	62
2.5.1. Formación del expediente administrativo.....	62
2.5.2. Custodia del expediente administrativo.....	62
2.5.3. Tramitación del expediente administrativo.....	63
2.6. LAS FUNCIONES DEL INSTRUCTOR Y DEL SECRETARIO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.....	64
2.6.1. Las funciones del instructor del procedimiento sancionador.....	64
2.6.2. Las funciones del secretario del procedimiento sancionador.....	66
3. LA ACTUACIÓN DEL INSTRUCTOR EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR COMÚN, REGULADO EN EL REAL DECRETO 1398/1993, DE 4 DE AGOSTO, REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA.....	69
3.1. INTRODUCCIÓN.....	69
3.2. ACTUACIONES PREVIAS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	70
3.3. EL ACUERDO DE INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.....	70
3.4. EL NOMBRAMIENTO DEL INSTRUCTOR.....	71
3.4.1. Aceptación del cargo.....	73

	Página
3.4.2. La abstención y la recusación del instructor.....	75
3.4.2.1. La actuación del instructor si considera que concurre causa de abstención.....	79
3.4.2.2. La actuación del instructor cuando las partes plantean recusación.....	80
3.4.2.3. Consecuencias del incumplimiento del deber de abstención.....	81
3.5. LA TOMA DE CONTACTO DEL INSTRUCTOR CON LAS ACTUACIONES Y EXAMEN DE LAS MISMAS	82
3.6. EL TRÁMITE DE MEDIDAS CAUTELARES	82
3.6.1. Concepto y finalidad.....	83
3.6.2. Competencia.....	84
3.6.3. Duración.....	85
3.6.4. Forma.....	86
3.6.5. Contenido.....	86
3.7. LA ACTUACIÓN DEL INSTRUCTOR ANTE EL ESCRITO DE ALEGACIONES DEL INculpADO.....	89
3.8. LA ACTUACIÓN DEL INSTRUCTOR EN LA FASE DE PRUEBA.....	91
3.8.1. Consideraciones generales.....	91
3.8.2. El objeto de la prueba.....	93
3.8.3. La carga de la prueba: hipótesis de las decisiones a adoptar por el instructor en este trámite.....	95
3.8.4. La proposición y práctica de la prueba.....	97
3.8.5. La valoración de la prueba.....	100
3.8.6. Los medios de prueba.....	101
3.8.6.1. Interrogatorio del inculpado.....	101
3.8.6.1.1. Objeto.....	101
3.8.6.1.2. Proposición y admisión.....	102
3.8.6.1.3. Práctica de la prueba.....	102
3.8.6.1.4. Valoración de la prueba.....	103
3.8.6.2. Prueba documental.....	104
3.8.6.2.1. Objeto de la prueba documental.....	104
3.8.6.2.2. Proposición y admisión de la prueba documental.....	104

	<u>Página</u>
3.8.6.2.3. Práctica de la prueba documental.....	105
3.8.6.2.4. Valoración de la prueba documental.....	105
3.8.6.2.5. Especial referencia a la valoración de las actas y denuncias realizadas por los agentes de la autoridad.....	106
3.8.6.3. Prueba de interrogatorio de testigos.....	107
3.8.6.3.1. Objeto de la prueba de interrogatorio de testigos.....	107
3.8.6.3.2. Proposición y admisión de la prueba de interrogatorio de testigos.....	108
3.8.6.3.3. Práctica de la prueba de interrogatorio de testigos.....	109
3.8.6.3.4. Valoración de la prueba de interrogatorio de testigos.....	111
3.8.6.4. Prueba pericial.....	111
3.8.6.4.1. Objeto de la prueba pericial.....	111
3.8.6.4.2. Proposición y admisión de la prueba pericial.....	112
3.8.6.4.3. Práctica de la prueba pericial.....	112
3.8.6.4.4. Valoración de la prueba pericial.....	113
3.8.6.5. Reconocimiento administrativo.....	114
3.8.6.5.1. Objeto del reconocimiento administrativo.....	114
3.8.6.5.2. Proposición y admisión de la prueba de reconocimiento.....	114
3.8.6.5.3. Práctica de la prueba de reconocimiento.....	115
3.8.6.5.4. Valoración de la prueba de reconocimiento.....	115
3.8.6.6. Los indicios.....	115
3.9. LA ELABORACIÓN Y NOTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN POR EL INSTRUCTOR.....	116
3.9.1. Propuesta sancionadora.....	116
3.9.2. Propuesta sin existencia de infracción o de responsabilidad.....	117
3.9.3. No preceptividad de la propuesta de resolución.....	118
3.10. EL TRÁMITE DE AUDIENCIA.....	119
3.10.1. Preceptividad del trámite de audiencia.....	120
3.10.2. Práctica del trámite de audiencia.....	121

	Página
3.10.3. Consecuencias de la omisión del trámite de audiencia cuando el mismo resulta preceptivo.....	122
3.11. LA INTERVENCIÓN DEL INSTRUCTOR EN LAS DILIGENCIAS COMPLEMENTARIAS.....	123
3.12. LA RESOLUCIÓN FINALIZADORA DEL PROCEDIMIENTO Y SU IMPUGNACIÓN.....	125
3.12.1. Las posibles actuaciones del órgano competente para resolver el procedimiento.....	125
3.12.2. El contenido de la resolución finalizadora del procedimiento.....	126
3.12.3. Forma y plazo para dictar resolución finalizadora del procedimiento.....	127
3.12.4. Garantías de la resolución finalizadora del procedimiento.....	127
3.12.5. La impugnación de la resolución sancionadora.....	129
4.12.6. La notificación de la resolución sancionadora.....	132
3.12.7. La ejecutividad de la resolución sancionadora.....	133
3.13. EL PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO.....	134
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.....	135
4.1. INTRODUCCIÓN Y CUESTIONES GENERALES.....	135
4.1.1. Introducción.....	135
4.1.2. Cuestiones generales.....	136
4.1.2.1. Prescripción y caducidad.....	136
4.1.2.2. La importancia de la cadena de custodia en estos procedimientos.....	137
4.2. EL LEVANTAMIENTO DEL ACTA, LA TOMA DE MUESTRAS, EL DEPÓSITO Y LOS ANÁLISIS.....	137
4.2.1. El levantamiento del acta.....	137
4.2.2. La toma de muestras.....	138
4.2.3. El depósito de las muestras.....	138
4.2.4. Los análisis.....	139
4.3. INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.....	139

	Página
5. LAS SINGULARIDADES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA DE TRÁFICO	143
5.1. CUESTIONES GENERALES	143
5.1.1. Introducción	143
5.1.2. Normativa aplicable	144
5.1.3. Distribución de competencias en materia de actuación sancionadora derivada de infracciones de tráfico	144
5.1.4. Actuaciones administrativas y jurisdiccionales penales	144
5.1.5. Prescripción de la infracción, prescripción de la sanción y caducidad	145
5.1.6. Las medidas provisionales	145
5.1.7. La práctica de las notificaciones	146
5.2. LA INICIACIÓN DEL EXPEDIENTE SANCIONADOR	146
5.3. LA INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO	147
5.4. LA RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO	147
5.5. EL PROCEDIMIENTO ABREVIADO	148
6. LAS SINGULARIDADES EN LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	149
6.1. CUESTIONES GENERALES	149
6.1.1. Introducción	149
6.1.2. Marco normativo de aplicación	150
6.1.3. Sujetos responsables y formas de participación	153
6.1.4. Los plazos de prescripción y caducidad en el procedimiento disciplinario	158
6.1.4.1. La prescripción de la infracción	158
6.1.4.2. La prescripción de la sanción	163
6.1.4.3. La caducidad del procedimiento	163
6.1.5. El principio de «non bis in idem» en los procedimientos disciplinarios: particularidades	164
6.1.5.1. El principio de «non bis in idem» en relación con el procedimiento penal	164

	Página
6.1.5.2. El principio de «non bis in idem» en relación con otro procedimiento disciplinario.....	167
6.1.5.3. El principio de «non bis in idem» en el propio procedimiento disciplinario: las circunstancias agravantes	167
6.2. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.....	168
6.2.1. Iniciación de oficio.....	168
6.2.2. Iniciación como consecuencia de denuncia.....	170
6.2.3. La información reservada.....	172
6.2.4. Nombramiento del instructor	173
6.2.5. Medidas provisionales en el procedimiento disciplinario.....	176
6.2.6. Desarrollo del procedimiento disciplinario	179
6.2.6.1. Actuaciones preliminares	179
6.2.6.2. El pliego de cargos.....	180
6.2.6.3. El pliego de descargo.....	183
6.2.6.4. Período de prueba	184
6.2.6.5. La práctica de la prueba	188
6.2.6.6. Vista del expediente.....	189
6.2.6.7. Propuesta de resolución.....	190
6.2.6.8. La terminación del procedimiento disciplinario	191
6.2.6.8.1. Terminación normal.....	191
6.2.6.8.2. Otras formas de terminación del procedimiento disciplinario: el archivo.....	193
6.3. LA EJECUCIÓN DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA	196
6.4. EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EN EL SUPUESTO DE FALTAS LEVES.....	198
6.5. EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO PARA EL PERSONAL LABORAL.....	199
7. FORMULARIOS	201
Formulario 7.1. Formulario de aceptación del cargo de instructor (o manifestación de carencia de requisitos subjetivos o concurrencia de causa de abstención).....	201
Formulario 7.2. Formulario de alegaciones del instructor ante escrito de recusación presentado por el inculcado u otros interesados	203
Formulario 7.3. Formulario de adopción de medidas de carácter provisional....	204

	<u>Página</u>
Formulario 7.4. Formulario de adopción de medidas de carácter provisional en supuestos de urgencia inaplazable.....	206
Formulario 7.5. Formulario de apertura del trámite de prueba.....	209
Formulario 7.6. Formulario de propuesta de resolución declarando existencia de infracción.....	210
Formulario 7.7. Formulario de propuestas de resolución (sin declarar existencia de responsabilidad).....	215
Formulario 7.8. Formulario de Resolución.....	219
8. ESQUEMAS DE LOS PROCEDIMIENTOS.....	225
8.1. ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO GENERAL.....	225
8.2. ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL EN MATERIA DE DEFENSA DE CONSUMIDOR Y DE LA PRODUCCIÓN AGROALIMENTARIA	226
8.3. ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL EN MATERIA DE TRÁFICO	227
8.4. ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.....	228
9. NORMATIVA.....	229
9.1. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 (SELECCIÓN DE TEXTOS).....	231
9.2. LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIÓN PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN (SELECCIÓN DE TEXTOS).....	232
9.3. LEY 7/2007, DE 12 DE ABRIL, DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO (SELECCIÓN DE TEXTOS)	260
9.4. REAL DECRETO LEGISLATIVO 339/1990, DE 2 DE MARZO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO ARTICULADO DE LA LEY SOBRE TRÁFICO, CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR Y SEGURIDAD VIAL (SELECCIÓN DE TEXTOS).....	265
9.5. REAL DECRETO 1398/1993, DE 4 DE AGOSTO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA.....	283
9.6. 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 (SELECCIÓN DE TEXTOS).....	294
9.7. 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 AGRO-ALIMENTARIA (SELECCIÓN DE TEXTOS).....	306

	<u>Página</u>
9.8. 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.....	312
9.9. 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..	319
9.10. RELACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	331
10. CASOS PRÁCTICOS Y SOLUCIONES.....	333
10.1. CASOS PRÁCTICOS.....	333
10.1.1. Caso práctico número 1.....	333
10.1.2. Caso práctico número 2.....	336
10.2. SOLUCIONES.....	338
10.2.1. Solución caso práctico número 1.....	338
10.2.2. Solución caso práctico número 2.....	343
11. BIBLIOGRAFÍA.....	347