

ÍNDICE

ABREVIATURAS	15
PRÓLOGO	19
I. INTRODUCCIÓN	23
II. LA LEGITIMACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	29
A) EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA Y LA AUSENCIA DE UNA LEY GENERAL EN LA MATERIA	29
B) LAS FRONTERAS ENTRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y EL DERECHO PENAL. ¿DOS MANIFESTACIONES DE UN ÚNICO <i>IUS PUNIENDI</i> DEL ESTADO?	34
C) LA TRASLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS Y GARANTÍAS PENALES AL ÁMBITO SANCIONADOR ADMINISTRATIVO	41
III. LA MODULACIÓN DE LOS PRINCIPIOS PENALES APLICABLES AL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN. EN PARTICULAR, EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD	49

A) LA GARANTÍA FORMAL EN MATERIA SANCIONADORA: LA RESERVA DE LEY COMO MANIFESTACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD	54
1. La reserva de materias a la ley	56
2. La reserva de ley en materia sancionadora	59
a) Reserva de ley y clases de leyes en el ordenamiento jurídico español	63
b) Reserva relativa de ley	73
a') Titularidad y límites a la potestad reglamentaria	74
b') La potestad reglamentaria en materia sancionadora	82
c) Modulaciones más significativas de la reserva de ley en materia sancionadora	93
a') El ejercicio de la potestad sancionadora al amparo de normas preconstitucionales	94
b') Las sanciones impuestas en el marco de una relación de sujeción especial	98
c') La tipificación de infracciones y sanciones por Ordenanzas locales	104
3. Conclusión	111
B) LA GARANTÍA MATERIAL EN EL ÁMBITO SANCIONADOR: EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD COMO EXIGENCIA DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD	115
1. Mandato al legislador: descripción exhaustiva y taxativa de la infracción y sanción administrativas en sede legal	120
a) Principio de tipicidad y determinación de la infracción administrativa	121
b) Mandato de tipificación y atribución de la sanción administrativa	128
2. Mandato al operador jurídico: prohibición de interpretación analógica y extensiva en materia sancionadora administrativa	134
3. Conclusión	142
C) OTRAS CONSECUENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL ÁMBITO SANCIONADOR ADMINISTRATIVO: EN ESPECIAL, EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD	144
IV. LA DIFÍCIL UNIDAD DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	157
A) LA INSUFICIENCIA DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA Y DEL «PRINCIPIALISMO» VIGENTE EN MATERIA SANCIONADORA	157
B) EL FRACCIONAMIENTO DE LA TITULARIDAD DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA	161

1. La incidencia del reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas sobre la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas	163
a) El silencio constitucional sobre la potestad administrativa sancionadora como título competencial desde una perspectiva sustantiva ...	165
b) El procedimiento sancionador y la competencia exclusiva del Estado para la determinación del «procedimiento administrativo común»	170
c) En particular, el artículo 149.1.1º de la Constitución y la interdicción de «divergencias irrazonables y desproporcionadas» en materia sancionadora	176
d) Reflexión final	182
2. La parcelación subjetiva del ejercicio de la potestad sancionadora administrativa	184

V. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LOS ENTES INSTITUCIONALES

193

A) TIPOLOGÍA INSTITUCIONAL Y TITULARIDAD DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA	200
1. Organismos públicos del Título III de la LOFAGE	207
a) Organismos autónomos	208
b) Entidades públicas empresariales	211
c) Agencias estatales	213
2. Otros entes instrumentales de naturaleza pública comprendidos en las Disposiciones Adicionales de la LOFAGE: entes atípicos y Administraciones independientes	218
3. Sociedades mercantiles estatales	231
4. Fundaciones	235
a) Fundaciones privadas del sector público	236
a') Fundaciones del sector público estatal	238
b') Fundaciones de iniciativa pública sometidas al régimen fundacional común	240
b) Fundaciones de naturaleza pública	240
a') La evolución jurídica de la fundación como forma de gestión de los servicios públicos locales	240
b') Fundaciones del Patrimonio Nacional	244
c') Fundaciones públicas sanitarias	245

B) EJERCICIO INSTITUCIONAL DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD. EN PARTICULAR, LA AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS	250
1. La diversificación de la potestad reglamentaria. Los poderes normativos de la Administración institucional	253
a) Legitimación de la potestad reglamentaria atribuida a las Administraciones independientes	253
b) Límites al ejercicio de las funciones normativas encomendadas a las Administraciones independientes	259
2. El caso particular de la potestad normativa y sancionadora en manos de la Agencia Española de Protección de Datos	263
a) Su ineludible articulación como Administración independiente	263
b) Manifestaciones y garantías de su independencia	271
c) La función de supervisión en materia de protección de datos: capacidad normativa y potestad sancionadora de la Agencia Española de Protección de Datos	276
a') Potestad normativa e instrucciones de la Agencia Española de Protección de Datos	277
b') El ejercicio de la potestad sancionadora en materia de protección de datos	283
3. Fundamento y justificación de la potestad sancionadora institucional ...	292
a) La relación especial de sujeción	293
b) El ordenamiento sectorial	297
c) Conclusión	301
 VI. LA POTESTAD SANCIONADORA CORPORATIVA	 305
A) LA DIFÍCIL CATALOGACIÓN DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO	305
B) LA COMPLEJA DIVERSIDAD DE LOS ENTES CORPORATIVOS Y SU CAMBIANTE TIPOLOGÍA	314
1. Corporaciones profesionales de derecho público: los colegios profesionales	319
a) La teoría de la garantía institucional aplicada al Capítulo II del Título I de la Constitución	320
b) Contenido nuclear garantizado <i>por el artículo 36 de la Constitución</i>	326
2. Corporaciones representativas de intereses económicos	334
a) Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación	336

b) Las Cámaras Agrarias	341
c) Las Cámaras de la Propiedad Urbana	343
d) Otras entidades corporativas para la representación y defensa de intereses económicos	346
3. Corporaciones de naturaleza asistencial: la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE)	350
4. Las federaciones deportivas, ¿corporación de derecho público o <i>tertium genus</i> ?	351
5. Conclusión	353
C) EN PARTICULAR, EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL COLEGIO PROFESIONAL	354
1. La potestad normativa del colegio: las normas deontológicas aplicables al ejercicio profesional	354
a) Legitimidad de la potestad normativa colegial	354
b) Estatutos colegiales y reglamentos de régimen interior	359
c) Normas deontológicas	362
2. Ejercicio colegial de la potestad sancionadora disciplinaria y principio de legalidad	369
VII. BREVE REFLEXIÓN FINAL	381
BIBLIOGRAFÍA	385