

ÍNDIX

ABREVIATURES	15
ESTUDI PRELIMINAR	19
1. Sobre la constitucionalització de la potestat sancionadora	19
2. Sobre els orígens i l'evolució de la potestat administrativa sancionadora	23
3. Sobre el paper del legislador i els límits constitucionals a la configuració de la potestat administrativa sancionadora	27
4. Sobre els drets fonamentals, en especial els de participació política, i la seva relació del dret administratiu sancionador	29
5. Sobre l'autora i el context d'aquest llibre	30
INTRODUCCIÓ	33
1. Elecció del tema	33
2. Objecte del llibre	34
3. Metodologia	37
4. Estructura	38
CAPÍTOL 1. L'EVOLUCIÓ DE LA POTESTAT SANCIONADORA I LA REGULACIÓ VIGENT	41
1. El model punitiu teòricament ideal (el monopoli judicial) i la potestat sancionadora de l'Administració	41
2. Antecedents històrics del Dret administratiu sancionador espanyol necessaris per comprendre el sistema actual	51
2.1. L'origen de la potestat sancionadora: les sancions de policia del S. XVIII	53

2.2. El gradual reconeixement i acceptació de les potestats administratives sancionadores	54
2.2.1. La Constitució de Cadis i el (teòric) monopoli judicial inicial (1812-1823)	54
2.2.2. El període moderat (1823-1868)	57
2.2.3. El Període Revolucionari (1868-1874)	62
2.2.4. La Restauració (1875-1923)	64
2.3. La marcada tendència a la consolidació del Dret administratiu sancionador	65
2.3.1. La Dictadura de Primo de Rivera (1923-1931)	65
2.3.2. La II República (1931-1939)	68
2.4. La consolidació i expansió dels poders repressius sancionadors de l'Administració: la Dictadura del General Franco (1939-1975) ..	73
3. La Constitució de 1978 i el desenvolupament legislatiu de la potestat sancionadora	90
3.1. El període de vigència de la LPA	93
3.2. La LRJPAC: una primera oportunitat perduda per introduir una part general de la potestat sancionadora i un procediment administratiu sancionador	99
3.2.1. La regulació del règim substantiu de la potestat sancionadora	99
3.2.2. Les regles procedimentals de l'exercici de la potestat sancionadora	102
3.3. La LPAC i la LRJSP: la continuïtat de la insuficient regulació de la potestat sancionadora i del procediment sancionador	107
3.3.1. La regulació del règim substantiu de la potestat sancionadora	108
3.3.2. Les regles procedimentals de l'exercici de la potestat sancionadora	109
4. L'expansió, la dispersió i la manca de coherència del sistema sancionador	111
4.1. L'expansió, la dispersió del sistema sancionador i la manca de coherència del <i>ius puniendi</i>	111
4.2. La manca de codificació i les inseguretats jurídiques aparellades ..	116
CAPÍTOL 2. LA UNITAT DEL IUS PUNIENDI	125
1. El concepte unitari del <i>ius puniendi</i>	125
1.1. Conceptualització de la unitat del <i>ius puniendi</i> en la jurisprudència	127
1.1.1. La jurisprudència del Tribunal Suprem: la configuració de la unitat del <i>ius puniendi</i> per mitigar les conseqüències de la legislació preconstitucional i la manca d'una «part general» de la potestat sancionadora de l'Administració ...	127
a) Pronunciaments anteriors a la Constitució de 1978	127

b) Pronunciaments durant els primers anys de vigència la Constitució de 1978	133
1.1.2. La jurisprudència del Tribunal Constitucional: la confirmació de la unitat del <i>ius puniendi</i> i la concreció dels «matisos» dels principis inspiradors de l'ordre penal al projectar-se sobre el Dret administratiu sancionador ...	136
a) La reserva de llei: l'excepció de les normes preconstitucionals i la flexibilització en les ordenances locals	141
b) El principi de tipicitat i l'admissió de flexibilitat en la predeterminació de les infraccions	162
c) La no extensió al procediment administratiu sancionador del dret fonamental al jutge ordinari predeterminat per la llei, independent i imparcial	174
d) La no extensió al procediment administratiu sancionador del dret a l'assistència lletrada	179
e) La presumpció d'innocència i el valor de les informacions aportades per les autoritats	189
f) El dret a un procediment públic	195
g) El dret a la tutela judicial efectiva i els desincentius per recórrer	200
1.2. La conceptualització del dret punitiu per part del TEDH	209
1.3. El «dogma» del <i>ius puniendi</i> únic per suplir les mancances conceptuals del Dret administratiu sancionador	214
2. La frontera entre el Dret penal i el Dret administratiu sancionador: les teories sobre la distinció	225
2.1. Justificació de l'anàlisi de les teories sobre la distinció	225
2.2. Teories qualitatives	227
2.2.1. Les teories de les diferències ontològiques (teories del dret penal administratiu)	228
2.2.2. La teoria de l'injust èticament indiferent	236
2.2.3. Les tesis de la funció administrativa (o de l'interès públic) i l'ordenament intern de l'Administració	237
2.2.4. Les tesis de la diferència estructural de l'il·lícit	238
2.3. Teories quantitatives	241
2.4. Teories formals	243
2.5. Teories eclèctiques: quantitatives-qualitatives i valoratives	244
2.6. Conclusions de les teories sobre la distinció del Dret penal i el Dret administratiu sancionador	247
CAPÍTOL 3. LA LLIBERTAT DEL LEGISLADOR PER OPTAR ENTRE EL DRET PENAL I EL DRET ADMINISTRATIU SANCIONADOR	249
1. Introducció	249

2.	Preferència o necessitat constitucional d'utilitzar el Dret penal: límits constitucionals a la utilització del Dret administratiu sancionador.....	251
2.1.	La prohibició que l'Administració imposi penes privatives de llibertat.....	252
2.2.	La reserva de jurisdicció.....	253
2.2.1.	La reserva de jurisdicció com a límit a la llibertat del legislador per optar pel Dret administratiu sancionador.....	262
2.3.	Les obligacions constitucionals de punició penal.....	266
3.	La vinculació positiva dels drets fonamentals: la garantia de protecció penal.....	273
3.1.	El canvi de paradigma de la relació del dret punitiu amb els drets fonamentals.....	273
3.2.	La teoria dels deures de protecció.....	277
3.3.	La configuració jurisprudencial del deure de criminalització.....	280
3.3.1.	Tribunal Constitucional Federal Alemany.....	280
3.3.2.	Tribunal Constitucional Espanyol.....	282
3.3.3.	Tribunal Europeu dels Drets Humans.....	285
3.4.	Les objeccions doctrinals al deure de protecció penal.....	289
3.5.	El principi de proporcionalitat: prohibició d'infraprotecció com a límit a la llibertat del legislador per optar entre el Dret penal i el Dret administratiu sancionador.....	292
4.	Els deures supraestats de punició penal.....	297
4.1.	Les obligacions de punició derivades del Dret internacional en matèria de drets humans.....	298
4.2.	El dret de la Unió Europea i l'obligació de sancionar penalment determinats comportaments.....	307
4.2.1.	L'evolució del Dret penal europeu i el seu reflex en les obligacions de tipificar penalment.....	310
4.2.2.	L'efecte positiu del dret de la UE sobre el Dret penal nacional: les tècniques per imposar una activitat punitiva als Estats membres.....	314
a)	L'assimilació.....	314
b)	La protecció mitjançant sancions o mesures adequades, eficaces i dissuasives.....	315
c)	L'harmonització.....	316
5.	Principis limitadors del Dret penal. Formulació tradicional i replantejament com a principis limitadors de tot el dret punitiu.....	317
5.1.	El principi d'intervenció mínima.....	320
5.1.1.	Critiques a la formulació tradicional del principi d'intervenció mínima del Dret penal.....	324
a)	La premissa de la major gravetat de les penes.....	324
b)	La premissa de la comparabilitat.....	327
c)	Les constatacions derivades de la praxis legislativa.....	329

5.1.2. Proposta de formulació alternativa: el principi d'intervenció mínima de tot el dret punitiu	332
5.2. El principi de proporcionalitat	337
6. Proposta de criteris per distribuir el <i>ius puniendi</i> des de la perspectiva de les garanties	339
CAPÍTOL 4. LA POSICIÓ DELS DRETS FONAMENTALS EN L'ORDENAMENT JURÍDIC I LA SEVA RELACIÓ AMB EL DRET PUNITIU	343
1. Introducció: la potestat sancionadora de l'Administració i els drets fonamentals	343
2. El dret punitiu i la restricció dels drets fonamentals	346
2.1. La vinculació negativa del legislador punitiu als drets fonamentals	346
2.1.1. Les teories internes o estrictes del contingut dels drets fonamentals	348
2.1.2. Les teories externes o àmplies del contingut dels drets fonamentals	351
2.1.3. La teoria del contingut dels drets fonamentals sostinguda pel Tribunal Constitucional	352
2.2. Els límits de les restriccions dels drets fonamentals	354
2.2.1. El principi de proporcionalitat	355
2.2.2. El contingut essencial dels drets fonamentals	357
2.3. El paper de la llibertat d'expressió i informació i del dret de manifestació i reunió en una societat democràtica	359
3. La potestat sancionadora de l'administració i l'exercici legítim dels drets i les llibertats fonamentals	361
3.1. La causa de justificació de l'exercici legítim d'un dret fonamental: regulació i delimitació en cada un dels àmbits punitius	361
3.1.1. L'extinció de la responsabilitat per l'exercici legítim d'un dret en la doctrina penalista	364
3.1.2. L'extinció de la responsabilitat per l'exercici legítim d'un dret en la doctrina administrativista	365
3.2. La dogmàtica de la causa de justificació de l'exercici legítim d'un dret	373
3.2.1. El fonament de l'exoneració que articula aquest eximent ..	373
3.2.2. Els elements de l'eximent de l'exercici legítim d'un dret ..	375
a) L'element objectiu	375
b) L'element subjectiu	384
3.2.3. La justificació incompleta i l'atenuació de la pena	385
3.3. L'eficàcia justificant de l'eximent d'exercici legítim d'un dret en el procediment administratiu sancionador	390
4. La potestat sancionadora de l'administració i l'excés en l'exercici dels drets i les llibertats fonamentals	394
4.1. L'efecte desànim o «chilling effect»	394

4.1.1. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre l'efecte desànim.	399
a) Primeres sentències en què s'apunta la doctrina de l'efecte desànim.	399
b) Sentència relativa als membres de la Mesa Nacional d'Herri Batasuna: STC 136/1999, de 20 de juliol.	401
c) Sentències sobre l'efecte desànim del Dret administratiu sancionador.	407
4.1.2. La prohibició de desànim al legislador: els manaments de taxativitat i proporcionalitat.	409
4.1.3. La prohibició de desànim en l'aplicació del tipus: el paper del Poder judicial i de l'Administració.	413
4.2. La idoneïtat de l'Administració pública per controlar els excessos en l'exercici de la llibertat d'expressió i informació, i el dret de reunió i manifestació.	418
CONCLUSIONS.	427
BIBLIOGRAFIA	447