

La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas en la Ley 30/1992

Rufina C. Sánchez Marín

Profesora Asociada de Derecho Administrativo

SUMARIO: 1. APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN PREEXISTENTE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: UNA LAGUNA LEGAL HISTÓRICA. 2. LA NORMA: TÍTULOS COMPETENCIALES, POSICIÓN RELATIVA EN EL ORDENAMIENTO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN. 2.1. Las bases del régimen jurídico de las Administraciones y la potestad sancionadora. 2.2. El procedimiento sancionador y el procedimiento administrativo común. 2.3. El correcto abandono de la ley orgánica. 2.4. Ámbito de aplicación. 3. LOS PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA. 3.1. Legitimidad. 3.2. Atribución legal de la potestad sancionadora. 3.3. Principio de legalidad. 3.4. Principios «legales» del Derecho sancionador. 4. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. 5. CONCLUSIONES.

1. APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN PREEXISTENTE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: UNA LAGUNA LEGAL HISTÓRICA

El estudio de la potestad sancionadora de la Administración ha suscitado tradicionalmente el problema fundamental de su legitimidad ¹, tema que, como es sabido, ha recibido en nuestro país dos respuestas encontradas hasta la promulgación de la Constitución vigente:

La primera, que J. Suay Rincón denomina *visión administrativa* del fenómeno de las sanciones administrativas ², contempla este poder conferido a la Administración por el ordenamiento jurídico como una expresión más de su autotutela o independencia en el cumplimiento de sus fines. Un sector de la doctrina administrativa³ defendía esta con-

¹ Vid. E. BACIGALUPO, *Sanciones administrativas (Derecho español y comunitario)*, Collex, Madrid, 1991, p. 9 y ss.

² Cfr. *Sanciones administrativas*, Real Colegio de España, Bolonia, 1989, p. 45 y ss.

³ Así F. GARRIDO FALLA, «Los medios de policía y la teoría de las sanciones administrativas», *Revista de Administración Pública*, 28 (1959), p. 11 y ss; J.L. VILLAR PALASÍ,

cepción, que contaba, por lo demás, con un reflejo fiel en la realidad legal española, sobre todo desde la Dictadura de Primo de Rivera ⁴. A partir de este momento, en efecto, numerosas leyes dotan a los entes públicos de un poder sancionador amplio y flexible, no sólo para la protección del orden público sino también como instrumento al servicio de las policías especiales en cada uno de los numerosos ámbitos de intervención administrativa.

La segunda, llamada *visión penalista* por el autor citado, ha sido postulada por un amplio sector de administrativistas ⁵ y penalistas ⁶ y se encuentra más en sintonía con el modo en que se ha configurado esta potestad en el Derecho comparado de ámbito europeo. Desde ella se ha defendido la unidad del poder represivo del Estado, del que son expresión tanto el Derecho penal como el Derecho administrativo sancionador, y se ha admitido la existencia de este último sólo con carácter auxiliar o delegado del primero y justificado por exigencias prácticas derivadas de una intervención administrativa cada vez más intensa y frecuente así como de la incapacidad del sistema judicial penal para hacer frente a esta nueva realidad represiva.

Como es sabido, ambas tesis han pretendido confirmar sus posiciones demostrando, bien la diferencia (*visión administrativa*), bien la igualdad cualitativa (*visión penalista*) entre delitos y penas, por un lado, e infracciones y sanciones administrativas, por otro.

«Poder de policía y precio justo. El problema de la tasa de mercado», *Revista de Administración Pública*, 16 (1955), nota 37; también, aunque desde una perspectiva diferente basada en el elemento objetivo de la tipicidad, A. NIETO GARCÍA, «Los principios de tipicidad en las infracciones en materia de consumo». *Estudios sobre Consumo*, 3 (1984); M. MONTORO PUERTO, *La infracción administrativa: características, manifestaciones y sanciones*. Ed. Náutica. Barcelona. 1965. Vid. el estudio de J. SUAY RINCÓN sobre las distintas posiciones, *op. cit.*, p 45-49.

⁴ Un análisis pormenorizado de la evolución del Derecho administrativo sancionador en España en R. PARADA VÁZQUEZ, «El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal», *Revista de Administración Pública*, 67 (1972), p. 66 y ss.

⁵ R. PARADA VÁZQUEZ, «El poder sancionador...» *cit.*; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «El problema jurídico de las sanciones administrativas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 10 (1976), p. 399 y ss, incorporado al Curso de Derecho Administrativo, vol. II, que publica con T.R. FERNÁNDEZ en 1977 y reelaborado en 1981; L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «Multas administrativas», *Nueva Enciclopedia Jurídica*, tomo XVI, Seix, Barcelona, 1978.

⁶ J. CEREZO MIR, *Curso de Derecho Penal español. Parte General*. Tecnos. Madrid. 1985 (3ª edición) y M. BAJO FERNANDEZ, *El Derecho penal económico*, Civitas, Madrid, 1978.

Si a esto se añade la secular ausencia de una regulación general de la potestad sancionadora de la Administración que desacreditara alguna de estas dos posiciones, podemos explicarnos con otros muchos autores la existencia de una voluminosa y trabajada jurisprudencia que, sin embargo y por reflejar en su seno la mencionada disparidad de criterios, no ha podido satisfacer por sí sola las más elementales exigencias de seguridad jurídica y de igualdad ante el Derecho.

Naturalmente, la fundamentación de la potestad sancionadora no ha sido ni es ahora una mera cuestión teórica de trazado de fronteras entre dos disciplinas, el Derecho penal y el Derecho administrativo, sino que tiene importantes consecuencias prácticas en el régimen jurídico de las sanciones administrativas, una vez aceptado que es imposible aplicar en toda su pureza el principio de división de poderes ⁷. Así, desde la contemplación de la potestad sancionadora como un poder estricta y originariamente administrativo son admisibles condiciones de ejercicio como las vigentes hasta la promulgación de la Norma fundamental, a saber, sanciones de privación de libertad, impuestas sin seguir procedimiento alguno, con independencia absoluta de las penas que se pudieran aplicar por los mismos hechos y con la posibilidad de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa condicionada a la regla de *solve et repete* ⁸. En cambio, desde la defensa de la unidad del poder punitivo del Estado no cabe duda que la integración de las lagunas legales en el Derecho administrativo sancionador se ha de realizar mediante los principios del Derecho penal, manifestación primaria de aquel poder.

Es así como la copiosa obra jurisprudencial del orden contencioso-administrativo destinada a desentrañar las condiciones de ejercicio de la potestad sancionadora, ante la ausencia de normas de Derecho posi-

⁷ Así lo reconocía ya R. PARADA VÁZQUEZ en 1972 en las conclusiones a su artículo. *Op. cit.*, p. 91. Otros autores, en cambio, han propugnado una radical devolución de los poderes represivos al juez penal; *vid.* E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «El problema jurídico...» *cit.*, p. 430. En cualquier caso, es evidente que si ha podido respetarse en nuestro país el principio de mínima intervención penal ha sido gracias al desplazamiento del peso del Derecho garantizador en el Estado social a las diferentes Administraciones públicas. En este sentido, es significativo el permanente abandono en que ha vivido el Libro Tercero del Código Penal del que sólo ha conseguido salir para verse afectado por la supresión de algunos tipos. Sobre la evolución del régimen de las faltas en el Código penal y la incidencia de la Ley Orgánica de 21 de junio de 1989 en el Capítulo II del Libro III de este cuerpo legal, L. TOLIVAR ALAS, «Las sanciones administrativas y la despenalización de faltas contra el régimen de las poblaciones», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 242 (1989), p. 257 y ss.

⁸ *Vid.* R. PARADA VÁZQUEZ, «El poder sancionador...» *cit.*, p. 67.

tivo, la ha sometido en algunos caso a «principios propios», independientes de los que rigen en Derecho Penal —normalmente sin más sustantividad que excepcionar las garantías penales tan costosamente logradas—, y en otros supuestos, en cambio, el Tribunal Supremo ha recurrido al Libro I del Código penal, basándose en la sustancial identidad entre los respectivos ilícitos y sanciones.

Con todo, ha existido siempre una zona pacífica en el derecho administrativo sancionador cuya peculiaridad tanto respecto al resto de las sanciones administrativas como respecto al Derecho penal es unánimemente aceptada, el Derecho sancionador de autoprotección, que cuenta con un fundamento propio cual es la potestad de autoorganización y protección del orden interno ⁹. Sí se han producido, en cambio, discrepancias en cuanto a su extensión y a las consecuencias que cabe extraer en relación al régimen jurídico de estas sanciones.

Por lo que hace a la primera de las cuestiones, la extensión misma de la categoría, E. García de Enterría identificó en un primer momento como sanciones de autoprotección un conjunto variado integrado por sanciones disciplinarias, «de policía demanial, rescisión de actos favorables y sanciones tributarias ¹⁰». La mayoría de los autores y de la jurisprudencia han reducido después este concepto amplio para identificarlo con las sanciones disciplinarias entendiendo por tales las impuestas en el marco de una relación de supremacía especial. El problema, por consiguiente, ha pasado a centrarse en esta última noción, que ha sido, por su parte, objeto de una interpretación extensiva por el Tribunal Supremo, santificada luego por el Tribunal Constitucional ¹¹.

A ello hay que añadir un segundo aspecto relativo a la aplicación a las sanciones de autoprotección de un régimen jurídico especial, caracterizado ante todo por una sustancial minoración de las garantías que, con el rango de derechos fundamentales, deben asistir al presunto infractor. Este régimen ha sido básicamente aceptado e incluso inducido

⁹ Por todos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «El problema jurídico...», *cit.*, p. 400.

¹⁰ De nuevo en «El problema jurídico...», *cit.*, p. 401 y ss.

¹¹ Es algo perfectamente constatado el fenómeno de progresiva ampliación que ha afectado a este tipo de relaciones en nuestro país, hasta el punto de que se consideran sometidos a ellas, no sólo los colectivos clásicos de estudiantes, funcionarios, presos, soldados, etc..., sino un conjunto heterogéneo y pintoresco de sujetos: cosecheros beneficiados por una denominación de origen, titulares de licencias de auto-taxis, detectives privados, constructores de viviendas de protección oficial, etc... Por todos, R. GARCÍA MACHO, «Sanciones administrativas y relaciones de especial sujeción», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 72 (1991), p. 515 y ss.

por el Tribunal Constitucional, pero es duramente criticado desde la doctrina ¹².

Al fin, la confusa construcción dogmática y jurisprudencial y la ausencia de un sistema de sanciones administrativas han sido resueltas en lo esencial ¹³ con la promulgación de una Constitución dotada de fuerza normativa que, sin hacer reconocimiento expreso de la potestad sancionadora de la Administración, viene a legitimar su existencia y su configuración de acuerdo con la tesis penalista.

A partir de 1978, en efecto, las infracciones y las sanciones administrativas aparecen en distintos preceptos del texto constitucional —artículos 25.1 y 3, 45.3— y, lo que es más importante, quedan sometidas al mismo esquema de garantías penales configuradas como derecho fundamental en el art. 25 de la Constitución y disfrutan, por consiguiente, del conocido valor superior de éstos: no sólo están dotadas de la plena eficacia normativa común a todo el texto constitucional, sino que además son de aplicación inmediata sin necesidad de desarrollo normativo y su vulneración puede ser impugnada ante la jurisdicción ordinaria mediante un recurso sumario y preferente y ante el Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo.

Desde la literalidad de la Norma fundamental el tratamiento que reciben penas y sanciones administrativas es básicamente idéntico, con la única pero importante peculiaridad de la interdicción de sanciones que comporten directa o subsidiariamente privación de libertad en el ámbito de la Administración civil.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por su parte, ha matizado el efecto innovador de la Constitución en el Derecho administrativo sancionador sumando, por un lado, la aplicación de las garantías procesales del art. 24 de la Constitución y, por otro, relativizando en ocasiones las garantías sustantivas del art. 25. De ahí la gran importancia y al mismo tiempo la debilidad de la jurisprudencia del intérprete supremo de la Constitución en esta materia dado que ha debido marcar diferencias respecto al Derecho penal sin el apoyo directo de los términos utilizados en la Norma fundamental.

¹² Así, entre otros, R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo. Parte general*. Marcial Pons, Madrid, 1991, p. 472; o R. GARCIA MACHO, *op. cit.*, p. 518 y ss.

¹³ La Constitución no sólo ha eliminado los defectos más groseros de la potestad sancionadora preconstitucional, sino que además otorga un tratamiento equivalente a las sanciones administrativas y a las penas, lo que, como es sabido, sirve de base sólida para la construcción definitiva de un auténtico sistema de sanciones administrativas. Cfr. J. SUAY RINCÓN, «El Derecho administrativo sancionador: perspectivas de reforma», *Revista de Administración Pública*, 109 (1986), p. 187.

Aunque trascendental en toda la evolución del Derecho Administrativo, la aportación constitucional no eximía, antes al contrario, al legislador de su deber de ofrecer la tan reclamada regulación general de las infracciones y sanciones administrativas, ordenación que debía ser en buena medida tributaria de la Teoría General de los delitos y las penas dada la confirmación de la mayoritaria opción «penalista». El primer y único intento de asumir este reto que llegó a las Cortes Generales cristalizó en una Proposición de Ley Orgánica elaborada por el Grupo Parlamentario Popular y presentada en 1985 ¹⁴ que no llegó a ser tomada en consideración. Mejor suerte espera, en cambio, al Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que pone fin al histórico vacío legal, lo que es ya motivo suficiente de satisfacción. Cuestión distinta, pero sin duda necesaria, es la de evaluar si el legislador de 1992 ha sabido responder de modo satisfactorio a las expectativas, razones y exigencias de varias generaciones de juristas. Este precisamente es el objetivo último de este trabajo que aspira a ofrecer tan sólo una valoración general de las aportaciones de la nueva Ley en esta materia; cualquier otra meta más ambiciosa requeriría sin duda la elaboración de una extensa monografía.

2. LA NORMA: TÍTULOS COMPETENCIALES, POSICIÓN RELATIVA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

Antes de examinar detalladamente la regulación material que ofrece la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, considero necesario detenerme en algunas cuestiones previas ligadas más a la instrumentación normativa que al contenido sustantivo de la innovación jurídica; más a quién legisla, con qué norma y qué sector de la realidad que al articulado concreto que configura la nueva Ley.

2.1. Las bases del régimen jurídico de las Administraciones y la potestad sancionadora

A nadie escapa que tras la descentralización político-administrativa operada por la Constitución y su diseño —ciertamente inacabado y dispositivo— del Estado autonómico, el *valor* (fuerza innovadora del ordenamiento jurídico, capacidad de prevalecer frente a normas ulteriores, y aplicabilidad de la misma en todo o parte del territorio nacional) de cada nueva ley aprobada por las Cortes Generales depende de un con-

¹⁴ Publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 5 de marzo de 1985.

junto de nuevos criterios que sobrepasan a los tradicionales de jerarquía, sucesión temporal y especialidad.

El más importante de los nuevos principios es, sin duda, el de competencia que delimita el ámbito material de actuación (normativa o de ejecución) válida de las Comunidades Autónomas. Por su parte, el principio complementario de supletoriedad del Derecho estatal limita la aplicación de las normas de este origen en el territorio de las Autonomías que hayan asumido y ejercido la competencia normativa de que se trate. Sobre estas bases estructurales el propio título de la LRJPA, y más cumplidamente la Exposición de Motivos, refieren los títulos competenciales en que se apoya la nueva norma, todos reservados en exclusiva al Estado frente a las Comunidades Autónomas por el artículo 149.1.18.º: las bases del régimen jurídico de las Administraciones, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las Administraciones. De estos tres capítulos sólo nos interesan los dos primeros que respaldan los Capítulos I y II respectivamente del Título IX de la Ley.

No hay duda de que materialmente los principios de la potestad sancionadora —Capítulo I— deben considerarse bases del régimen jurídico de las Administraciones ¹⁵. Como tales bases, y en virtud del que R. Gómez-Ferrer ha llamado criterio de la función constitucional de las leyes ¹⁶, condicionan la validez de la legislación autonómica y también de las normas estatales que no sean de aplicación en la totalidad del territorio nacional.

El único problema que advertimos en esta primera aproximación al Capítulo I es la inexplicable ausencia de algunas cuestiones que deberían formar parte esencial del sistema de sanciones administrativas. Se podría entender que los aspectos no contemplados en esta Ley acerca del ejercicio de la potestad sancionadora (tipos de sanciones administrativas, formas de extinción o atenuación de la responsabilidad, tratamiento a dar al *concurso ideal* de infracciones, a la figura de la infracción

¹⁵ No parece correcto considerar que las normas reguladoras de la potestad sancionadora se basen en el título competencial contenido en el art. 149.1.6.º relativo a la legislación penal, que se reserva en su integridad al Estado con carácter exclusivo. Cfr. J. SUAY RINCÓN, «El Derecho administrativo sancionador...» *cit.*, p. 191, nota 9.

¹⁶ Según este criterio, que comparto plenamente, la función que cumple cada tipo de Ley dentro del sistema jurídico marca su importancia relativa, y como consecuencia, su valor en relación a las demás. *Vid.* R. GÓMEZ FERRER, «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional», *Revista de Administración Pública*, 113 (1987), p. 7 y ss; también «Legislación básica en materia de régimen local: relaciones con las leyes de las Comunidades Autónomas», en *La Provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid, 1991, p. 47 y ss.

continuada, etc...¹⁷) no tienen la calidad de bases y son susceptibles de tener una regulación diferenciada en cada Comunidad Autónoma. Sin embargo, a mi entender, la mayor parte de ellos deben ser regulados en todo caso por el Estado, bien porque en el futuro se amplíe la definición de estas bases¹⁸, bien por exigencias del artículo 149.1.1.º de la Constitución, y es que la naturaleza de la potestad sancionadora y sus consecuencias aflictivas hacen impensable que las diversas Administraciones puedan ejercerla en condiciones distintas según el territorio autonómico en el que actúen.

2.2. El procedimiento sancionador y el procedimiento administrativo común

Por lo que hace al Capítulo II, principios del procedimiento sancionador, la situación planteada por la LRJPA es mucho más compleja y problemática, y ello en una doble perspectiva: en el plano horizontal de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y en el plano vertical de remisión de la Ley al reglamento.

Ya he mencionado que en materia de procedimiento administrativo es imposible ignorar el art. 149.1.18.º CE, que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre el *procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización de las Comunidades Autónomas*. Tanto el Tribunal Constitucional como la doctrina han tenido oportunidad de abordar el espinoso tema de la correcta interpretación del adjetivo *común*, lo que facilita en gran medida estas reflexiones. Así, en la sentencia 15/1989 del Alto Tribunal¹⁹ parece equipararse a «procedimiento general», sustrayendo de este modo de la competencia estatal los tradicionales procedimientos especiales de la Ley de 1958 que pasan a ser competencia de las Comunidades Autónomas. F. López Menudo²⁰ ha estudiado recientemente la Sentencia formulando una serie de críticas en-

¹⁷ Las dos últimas cuestiones han sido reguladas recientemente en el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (D. 1398/1993, de 4 de agosto) junto a otras de singular importancia como la introducción de un nuevo supuesto de caducidad del procedimiento sancionador. A pesar de ello, se trata de una norma que no invalida las objeciones planteadas, dada su aplicación meramente supletoria.

¹⁸ Lo que conllevaría el desplazamiento de las normas autonómicas de desarrollo o su inconstitucionalidad sobrevenida. *Vid.* R. GÓMEZ FERRER, «Legislación básica...», *cit.*, p. 69.

¹⁹ 26 de enero (F.J. 7.º).

²⁰ En «Los principios generales del procedimiento administrativo» *Revista de Administración Pública*, 129 (1992), p. 69 y ss.

tre las que destacamos la minoración en el alcance del precepto constitucional, que no afectaría —sin ninguna razón objetiva que lo justifique— al conjunto de garantías a respetar en el marco de los procedimientos no encañinados a la resolución de asuntos ordinarios. En aquella sentencia se aborda concretamente la distribución de competencias sobre procedimiento de elaboración de disposiciones generales y quizá ello pueda explicar la ausencia de este procedimiento en la Ley que estudiamos; pero esta sospecha, que no puedo verificar, conduce a minusvalorar la capacidad del redactor de la Ley que, atento al caso concreto, no habría advertido que la *ratio decidendi*, el criterio de la especialidad procedimental, afectaba también a otros procedimientos, entre ellos el sancionador.

En la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, en cambio, el Tribunal Constitucional formula de modo expreso la premisa que en la sentencia anterior sólo aparecía implícita en el fallo, y es que la competencia normativa sobre procedimiento es una competencia conexas a las de contenido sustantivo. En consecuencia, Estado y Comunidades Autónomas podrán regular el procedimiento administrativo en todas aquellas materias sobre las que tengan competencia.

El artículo 149.1.18.º no debe entenderse, a juicio del Tribunal Constitucional, como la reserva al Estado de toda competencia normativa sobre procedimiento administrativo ²¹, ni siquiera sobre el procedimiento *general* u ordinario, sino sólo de un conjunto de reglas y principios que garantizan el tratamiento común de los administrados y que son «la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y... la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías de los particulares». De este modo, y siguiendo a F. López Menudo ²², «procedimiento común» equivale en la práctica a «bases del procedimiento administrativo» en la medida en que se persigue la misma finalidad: garantizar una básica igualdad de trato mediante el establecimiento de un común denominador normativo ²³. Y la admisión de especialidades autonómicas deriva-

²¹ Esto supondría admitir la posibilidad de que el Estado condicione «el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables en cada caso» (F.J. 32.º).

²² *Op. cit.*, p. 74 y ss.

²³ Recientemente el Tribunal Constitucional ha puesto gran énfasis en que la competencia sobre procedimiento administrativo común es «exclusiva del Estado, y no reducida al

das de la organización del artículo 149.1.18.º debe considerarse referida precisamente a este núcleo básico a definir exclusivamente por el Estado.

En la sentencia 277/1988, por último, se contempla también la noción de procedimiento especial, pero descartando toda evocación a la clasificación de la Ley de Procedimiento Administrativo al entender aquella como conjunto de «reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*».

No cabe duda de que el legislador conocía esta última sentencia del Tribunal Constitucional y que los criterios en ella barajados condicionan el nuevo diseño del procedimiento sancionador, o quizá debiera decir la falta de diseño. Tanto la Exposición de Motivos como el propio articulado dejan claro que el legislador estatal sólo se ha considerado competente para establecer las garantías básicas y por ello renuncia deliberadamente a regular de modo acabado un nuevo procedimiento sancionador en el Capítulo II del Título IX, limitándose a establecer los principios, de rango notoriamente constitucional en su mayoría, que deben inspirar una pluralidad indeterminada de procedimientos sancionadores al tiempo que deroga los artículos 133 a 137 de la Ley de 1958 —Disposición derogatoria 2 b—.

De esta forma queda definitivamente consagrada la situación abierta por el artículo 133 LPA de coexistencia de numerosos procedimientos sancionadores regulados en Leyes sectoriales ²⁴, pese a las conocidas pretensiones de uniformidad de esta norma ²⁵.

establecimiento de bases o normas básicas», pero inmediatamente después ha reconocido que el hecho de que diversos aspectos del procedimiento administrativo deban resultar comunes en todo el Estado» se justifica en la necesidad de que esa garantía mínima que redundaba en un beneficio de los administrados juegue por igual para todos los españoles». STC 23/1993, de 21 de enero (F.J. 3).

²⁴ Situación que ha sido objeto de fundadas críticas por administrativistas de reconocido prestigio. *Vid* particularmente E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «El problema jurídico...» *cit.*, p 117.

²⁵ Así, GONZÁLEZ PÉREZ ha señalado lo correcto de las meras remisiones a la LPA en los capítulos sancionadores de las normas sectoriales, frente a la opción de crear nuevos procedimientos sancionadores especiales. El último inciso del art. 133 interpretado en conexión con el art. 1.2 de la propia Ley de Procedimiento Administrativo sólo se remitía, en opinión de este autor, a los procedimientos declarados vigentes por el Decreto de 10 de octubre de 1958. *Vid. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*. Civitas. 1991 (4ª edición), p. 1276. Sin embargo, es evidente que la LPA no podía limitar el contenido innovador de leyes posteriores, al menos hasta 1978, momento en que alcanza la

Aunque todas las piezas de este puzzle parecen encajar, entiendo que la solución legislativa adoptada es incorrecta desde la misma perspectiva constitucional pero también desde un prisma infraconstitucional. Quiero destacar en este momento este último, naturalmente sin despreciar la importancia de los preceptos y la jurisprudencia constitucional, tanto porque a menudo es imprescindible para dotar de contenido lógico desde un punto de vista jurídico a los preceptos constitucionales de carácter *abierto*, como porque es frecuente la necesidad —muchas veces olvidada— de pronunciarse acerca de la idoneidad en el seno del ordenamiento jurídico de las diversas opciones posibles en el marco de la Constitución.

La reflexión que propongo parte de profundizar en la peculiar naturaleza del procedimiento sancionador, que podríamos calificar de especial en el sentido ya clásico de la LPA, y es que lo que caracteriza realmente a este procedimiento no es la materia sobre la que se proyecta en cada caso, sino su función de soporte o cauce de una actividad administrativa de naturaleza jurisdiccional, que, recordémoslo, debería corresponder en exclusiva al Poder Judicial. En este sentido, el significado y alcance de su valor como garantía es más próximo al proceso penal que al procedimiento administrativo ordinario²⁶ y ello debe tener necesariamente reflejo en el origen y la entidad de su regulación. No es irrelevante a estos efectos que la posibilidad de especialidades por razones sustantivas en Derecho procesal —art. 149.1.6 CE— nunca pueda afectar al proceso penal, dado que no se admite ningún tipo de regulación penal autonómica.

Por ello puede estimarse plenamente vigente la jurisprudencia constitucional específica sobre procedimiento sancionador contenida en la Sentencia 87/1985, de 16 de julio y, en consecuencia, anterior a las dos ya citadas. En ella se afirma con rotundidad que el Derecho administrativo sancionador de las Comunidades Autónomas se ha de atener al procedimiento «administrativo común cuya configuración es de exclusiva competencia estatal» (F.J. 8.º). A mi entender, esta sentencia no se ha visto corregida por las otras dos, porque es perfectamente lógico en

consideración de norma reguladora del procedimiento administrativo común a todas las Administraciones públicas. Precisamente su correspondencia con este título competencial exclusivo del Estado ha servido para que el Tribunal Supremo la declare de aplicación directa frente a normas procedimentales anteriores que ella misma dejó vigentes, concretamente normas sobre procedimiento sancionador que no exigían audiencia del interesado. STS de 17 enero de 1992 (Ar. 605).

²⁶ Esta misma idea subyace en la extensión promovida por el Tribunal Constitucional de las garantías procesales del art. 24 de la Constitución al procedimiento sancionador.

nuestro sistema jurídico que los principios que integran el *procedimiento administrativo común* tengan mayor alcance cuando se refieren al sancionador que en el caso del procedimiento ordinario, hasta el punto de llegar prácticamente a agotarlo. La posibilidad de procedimientos sectoriales, tanto si la competencia sustantiva corresponde al Estado como si ha sido asumida por las Comunidades Autónomas, debiera quedar reducida, por tanto, a aquellos aspectos que requieren inexcusablemente regulación especial por razón de la materia, aspectos que son insospechadamente pocos ²⁷.

Evidentemente no pretendo defender la uniformidad como un fin en sí misma, postura que no tendría sentido en el sistema de reparto territorial del poder adoptado por la Constitución. Quiero solamente destacar que en algunas instituciones concretas la diversidad carece de justificación lógica y jurídica y se convierte en una opción aparentemente progresista que socava las bases mismas de la seguridad jurídica proclamada en el artículo 9.3 del propio texto constitucional.

En otras palabras, bien está admitir que, aunque el art. 149.1.18.º CE conciba la competencia sobre procedimiento con carácter autónomo, gran parte de ella viene determinada por la competencia sustantiva. Pero pasar a reducir, precisamente en el procedimiento menos necesitado de especialidades materiales, la parte común a un pequeño número de principios constitucionales es, sencillamente, una llamada al caos normativo.

Como quedó señalado con anterioridad, junto a la perspectiva horizontal de reparto de competencias hay que considerar una segunda, en sentido vertical, de remisión de la ley al reglamento. Y es que la materia procedimental es una de las sujetas por prescripción constitucional a reserva de ley. El artículo 105 c) de la norma fundamental no puede ser más claro. Y, sin embargo, la Ley 30/1992 hace una llamada indiferenciada a la ley y al reglamento para regular los oportunos procedimientos sancionadores, con respeto siempre a los principios en ella recogidos.

Es cierto que las diferentes reservas de ley contenidas en la Constitución no tienen el mismo alcance y que, como regla general, no excluyen la intervención del reglamento, pero también es cierto que comportan la necesidad de que la ley aporte un mínimo contenido material y, en la misma medida, limitan la libre remisión reglamentaria

²⁷ Sería el caso de las concretas medidas cautelares a adoptar o algunos detalles a añadir a los que son generales en el acto formalizado de inicio del procedimiento. Otras cuestiones que se suelen tratar en esta sede son propias de las normas sustantivas, como sucede con la atribución de competencias sancionadoras a los diferentes órganos administrativos.

del legislador. En palabras del Tribunal Constitucional, se excluye que tales remisiones «hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley»²⁸. Es innegable que en este caso la Ley, sin ofrecer una auténtica regulación del procedimiento sancionador, procedimiento tradicionalmente formalizado, se remite directamente al poder reglamentario, lo que parece poco respetuoso con las exigencias constitucionales.

Tal y como ha subrayado J.M. Baño León²⁹ más allá de los casos abiertamente inconstitucionales, habrá que indagar caso por caso en la justificación material de la remisión y la concurrencia de valores constitucionales que podrían verse en peligro. En el supuesto que nos ocupa no considero decisivo el argumento abstracto de la superior o más directa legitimidad democrática del Parlamento; al fin y al cabo, la práctica totalidad de las Leyes de nuestras Cortes Generales no cuestionan desde el punto de vista de su contenido su indiscutible paternidad ministerial. Sí quiero destacar, en cambio, otro aspecto que entiendo de mayor relevancia práctica y es la peculiar fuerza normativa de la ley, insustituible desde la potestad reglamentaria. Evidentemente, los reglamentos reguladores de estos procedimientos no van a contar nunca con la publicidad y estabilidad con que ha contado la Ley de Procedimiento Administrativo y ello va directamente en detrimento del administrado sin que se adivinen las ventajas que puede obtener la Administración.

Pues bien, la suma de los dos aspectos comentados conduce a la multiplicación de los efectos negativos, erradicando cualquier viso de unidad en el procedimiento administrativo sancionador. En efecto, relajar los términos de la reserva de ley podría no tener excesivas desventajas si la competencia para regular este tipo de procedimiento correspondiera en exclusiva al Estado. Por otro lado, considerar que es una competencia conexa a las sustantivas y que, como tal, corresponde en muchas ocasiones a las Comunidades Autónomas no plantearía gran inseguridad jurídica si se respetara en términos más estrictos la reserva de ley. Sin embargo, la opción legal ha consistido en reducir la regulación estatal imperativa y uniforme, y al mismo tiempo la reserva de ley, al contenido del Capítulo II del Título IX, lo que equivale a remitir, no ya a las Comunidades Autónomas, sino a cada Administración pública, en el marco de sus competencias sustantivas, el establecimiento de tan-

²⁸ STC 83/1984, de 24 de julio.

²⁹ *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria (Remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978)*. Civitas/Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1991, p. 100 y ss.

tos procedimientos sancionadores como estime necesarios. En consecuencia, no es arriesgado aventurar que la situación normativa será caótica en un corto espacio de tiempo.

2.3. El correcto abandono de la ley orgánica

A diferencia de la Proposición de Ley presentada a las Cortes en 1985, la nueva ordenación jurídica de la potestad sancionadora de la Administración no ha recurrido al tipo de Ley contemplado en el artículo 81 de la Constitución, lo que sin duda constituye un acierto ³⁰ y es conforme con la interpretación restrictiva que el Tribunal Constitucional ³¹ ha proyectado sobre el ámbito material de las leyes orgánicas, con el fin de no petrificar el ordenamiento jurídico.

Este cambio parece estar en relación directa con la vacilante doctrina de este mismo Tribunal ³² acerca de la necesidad de ley orgánica en materia penal. En este sentido, se puede advertir un cambio notable entre las consideraciones contenidas en la STC 25/1984, de 23 de febrero y otras de la misma línea y las aportadas por STC 140/1986, de 11 de noviembre y ulteriores.

En todas ellas se puede detectar un dato común y es que no existe una conexión directa entre el artículo 81.1 y el 25.1 de la Constitución que determine la exigencia de ley orgánica para toda norma sancionadora o para toda norma penal.

¿Cuándo procede utilizar este tipo de ley en materia sancionadora? Según la primera de las Sentencias citadas es necesaria ley orgánica «cuando sean objeto de las correspondientes normas sancionadoras los derechos fundamentales». Se trata de un criterio amplio, que hubiera podido proyectarse incluso a propósito de infracciones y sanciones administrativas, al menos en cuanto normas de defensa del orden general y, por consiguiente, del derecho a la seguridad consagrado en el artículo 17.1 de la Constitución.

Pero la Sentencia de 11 de noviembre instauró un criterio distinto y más preciso en virtud del cual es necesario aprobar mediante ley orgá-

³⁰ Mantiene una opinión contraria G. FERNÁNDEZ FARRERES, «Principio de legalidad normativa sobre medidas de seguridad y vigilancia de bancos, cajas de ahorro y otras entidades», *Revista de Administración Pública*, 100-102 (1983), p. 2600 y ss.

³¹ *Vid.* STC 76/1983, de 5 de agosto (F.J.2.º).

³² *Vid.* E. LINDE PANIAGUA, *Leyes orgánicas*, Madrid, 1990, p. 106 y ss.

nica la generalidad de las leyes penales en tanto «garantía y desarrollo del derecho de libertad en el sentido del art. 81.1 por cuanto fijan y precisan los supuestos en que legítimamente se puede privar a una persona de libertad». En sentido contrario, se debe deducir que las normas que regulan sanciones administrativas no requieren ley orgánica, dado que éstas nunca condicionan la libertad en el sentido físico en que se contempla en el art. 17.1 de la Constitución.

2.4. **Ámbito de aplicación**

Dada la tradicional distinción de dos ámbitos sancionadores, uno próximo al Derecho penal, el de las sanciones de protección del orden general, y otro basado en la potestad de autoorganización de la Administración, el de las sanciones de autoprotección, era previsible que una regulación general como ésta excluyera el segundo tipo de sanciones³³. Pero ha sido una grata sorpresa comprobar que el legislador ha aportado una solución bien distinta del ámbito de aplicación de la Ley; concretamente el párrafo tercero del artículo 137 establece que «Las disposiciones de este Título no son de aplicación al ejercicio por las Administraciones públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual». De este modo, se reducen de forma significativa las excepciones al régimen general de las sanciones, dado que sólo se hace referencia a funcionarios y contratistas y, en consecuencia, hay que considerar que el resto de las sanciones disciplinarias, impuestas en el marco de una supuesta relación de sujeción especial, gozan de las mismas garantías sustantivas y procesales y en la misma extensión que el resto. Piénsese en el cambio que ello supone para colectivos cuya subordinación disciplinaria a las Administraciones es discutida, pero sobre todo para las tradicionales relaciones de supremacía especial: presos, usuarios de servicios públicos, etc...

Por último, y desde una perspectiva estrictamente procedimental, la Disposición adicional octava de la Ley excluye la aplicación del Capítulo II a los procedimientos de ejercicio de la potestad disciplinaria en los supuestos del artículo 137.3, precisión absolutamente supérflua, puesto que este precepto ya exceptuaba la aplicación de todo el Título IX. Ma-

³³ Así se hacía en el único precedente con que contamos, la Proposición de Ley de 1985, cuyo artículo 2, segundo párrafo, rezaba: «Quedan excluidas las sanciones disciplinarias que, en los ámbitos de la Administración civil y militar, puedan imponerse a aquellas personas que se encuentren en una relación de sujeción especial respecto a la Administración pública».

yor interés tiene, en cambio, la Disposición séptima en virtud de la cual los procedimientos sancionadores por infracciones en el orden social se rigen por su normativa específica y sólo subsidiariamente por las disposiciones de esta Ley.

3. LOS PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA

3.1. La legitimidad

La legitimidad de la potestad sancionadora de la Administración no ofrece ninguna ambigüedad desde la entrada en vigor de la Constitución. Y ello, como ha quedado dicho, no porque ésta la reconozca de modo expreso, aunque así lo afirme erróneamente el art. 127, párrafo primero, de la LRJPA, sino porque la presupone, sin llegar en ningún momento a justificarla ni a deshacer la contradicción que representa con el explícito párrafo tercero del artículo 117 CE. De acuerdo con la norma fundamental y la jurisprudencia constitucional existe un único poder represivo del Estado que, en un entendimiento estricto del principio de división de poderes, y teniendo en cuenta que sancionar implica juzgar y esta actividad está reservada a los Tribunales, debería corresponder en todo caso al Poder Judicial ³⁴. Si la Constitución admite la potestad sancionadora de las Administraciones públicas es por razones prácticas que desbordan aquél principio característico del Estado de Derecho ³⁵.

De cualquier manera, no se cuestiona la primacía del Derecho penal como manifestación originaria y cabal de aquél poder represivo, lo que justifica la aplicación de sus principios al Derecho administrativo sancionador con el fin de integrar lagunas ³⁶, aunque la LRJPA no contiene, a diferencia de la Proposición de Ley de 1985, una remisión expresa a la aplicación supletoria del Libro I de Código penal.

³⁴ «...en un sistema en que rigiera de manera estricta y sin fisuras la división de poderes del Estado, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría estar nunca en manos de la Administración, pero un sistema semejante no ha funcionado nunca históricamente y es lícito dudar que fuera incluso viable» (STC 77/1983, de 3 de octubre. F.J. 2.º).

³⁵ El Tribunal constitucional ha destacado la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia como consecuencia de ilícitos de gravedad menor, de dotar de mayor eficacia al aparato represivo en relación con ese tipo de ilícitos y de mayor inmediatez a la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados. *Vid.* Sentencia 77/1983, de 3 de octubre (F.J. 2.º).

³⁶ *Vid.* STC 18/1981, de 8 de junio (F.J. 2.º).

3.2. Atribución legal de la potestad sancionadora

Bajo la rúbrica de «principio de legalidad» el artículo 137 establece unas exigencias generales en relación a la potestad sancionadora que no están directamente relacionadas con el artículo 25.1 de la Constitución. Así, en primer lugar, la necesidad de que la potestad sancionadora sea atribuída por ley ³⁷ —con lo que se excluye la autohabilitación a través de reglamentos— y de forma expresa —por lo que nunca se podrá entender como poder implícito en otras atribuciones ni deducible de «cláusulas generales de apoderamiento» ³⁸—.

Por otro lado, en cada ente dotado por ley de potestad sancionadora, sólo podrán ejercerla aquellos órganos que la tengan expresamente atribuída —lo que impide considerarla entre las competencias residuales que pueden ser conferidas en bloque a algunos órganos— y bien por norma con rango de ley, bien por reglamento, pero excluyendo en todo caso la delegación de la competencia y también la mera delegación de firma (artículos 127.2 y 16.4) ³⁹.

3.3. El principio de legalidad

Los diversos aspectos del principio de legalidad en materia sancionadora —artículo 25.1 de la Constitución— aparecen contenidos en los artículos 128 y 129 bajo las rúbricas de «irretroactividad» y «principio de tipicidad». Prescindiendo de la defectuosa sistemática de esta norma distinguiremos con el Tribunal Constitucional ⁴⁰ dos vertientes básicas:

Por un lado, una garantía formal, relativa a la existencia de una norma de adecuado rango y que el Tribunal Constitucional ha identificado

³⁷ Este fue el único contenido que extrajo el Tribunal Constitucional en un primer momento del art. 25.1 de la Constitución para el ámbito de las sanciones administraciones. Cfr. STC 77/1983, de 3 de octubre (F.J. 3.º).

³⁸ Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA Y T.R. FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 424-429.

³⁹ El Reglamento regulador del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, ya citado, incluye entre sus previsiones una llamada a la desconcentración de la titularidad y el ejercicio de las competencias sancionadoras en órganos jerárquicamente dependientes a través de disposiciones de carácter general, que deben ser publicadas en el Boletín Oficial del Estado en el caso de la Administración General y en los Boletines provinciales y el tablón de edictos del Ayuntamiento en la Administración Local —artículo 10.3—.

⁴⁰ En SSTC 42/1989, de 7 de abril (F.J. 2º) y 61/1990, de 30 de marzo (F.J. 7.º).

como normas con rango de ley, dado el carácter excepcional de los poderes sancionadores en manos de la Administración ⁴¹. La reserva de ley aparece con gran claridad en los párrafos primero y segundo del artículo 129, tanto en relación a infracciones como a sanciones. Así pues, en principio, sólo una ley emanada del Parlamento, a la que se asimila la figura del Decreto-Ley ⁴², puede establecer o modificar infracciones y sanciones administrativas.

Por lo demás, aunque en principio las leyes autonómicas satisfacen plenamente la reserva de ley, la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales (artículo 149.1.1.º CE) limita notablemente el contenido posible de las leyes sancionadoras de las Comunidades Autónomas. Así lo declaró el citado Tribunal de forma nítida en la Sentencia 87/1985, de 16 de julio, descartando que éstas puedan introducir «divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable a otras partes del territorio», por lo que las posibilidades autonómicas quedan restringidas a la sanción de conductas que sean consideradas ilícitas en el ordenamiento general, sanción que ha de quedar proyectada sobre el mismo bien contemplado en el derecho sancionador estatal, sin llegar a afectar a otros derechos constitucionalmente reconocidos (F.J. 8.º) ⁴³. Precisamente por estas limitaciones se ha podido concluir que todo régimen sancionador requiere previa ley estatal ⁴⁴.

Pero la reserva de ley en esta materia no tiene carácter absoluto ⁴⁵, por lo que no excluye toda participación de las normas reglamentarias. Sí de-

⁴¹ Sobre la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de la reserva de Ley en materia de sanciones administrativas *vid.* J. SUAY RINCÓN, *Sanciones...cit.*, p. 172 y ss.

⁴² *Vid.* en relación a Decretos-Leyes sancionadores la STC 3/1988, de 21 de enero (F.J. 6.º). Sostiene opinión contraria J.F. MESTRE DELGADO, «La configuración constitucional de la potestad sancionadora de la Administración pública», en V.V.A.A: *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, T. III, p. 2508.

⁴³ *Vid.* valoraciones sobre ésta y otras sentencias en A NIETO, *Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 96 y ss.

⁴⁴ *Vid.* R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo, cit.*, p. 477.

⁴⁵ El Tribunal constitucional ha justificado la relajación de la reserva de ley en el ámbito sancionador con tres argumentos: el modelo constitucional de distribución de las potestades públicas; el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias; y las exigencias de prudencia y oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales o materiales. Cfr. STC 42/1987, de 7 de abril (F.J. 2.º).

termina la inconstitucionalidad de las remisiones en blanco al reglamento, pero no cualquier uso de éste, siempre que no contenga una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley ⁴⁶. El problema es establecer los límites que no debe franquear la remisión reglamentaria y en este sentido hay que destacar las pautas establecidas por la LRJPA: la *función natural* del reglamento sancionador es la previsión de especificaciones que faciliten la identificación de infracciones y la determinación de sanciones, y nunca se podrá utilizar para crear nuevas infracciones y sanciones ni alterar su naturaleza y límites (artículo 129.3).

En cualquier caso, toda actividad sancionadora de las Administraciones públicas debe contar con la suficiente cobertura de ley estatal o autonómica, lo que, aplicado en el ámbito de la Administración Local, plantea no pocos problemas dada la tradicional actividad sancionadora de los Entes Locales basada en simples ordenanzas y bandos. No puede considerarse bastante, a los efectos de la reserva de ley, una previsión tan genérica como el artículo 21.1.k) de la Ley Básica de Régimen Local, en virtud del cual corresponde al Alcalde sancionar las faltas de *desobediencia a su autoridad o por infracción de las Ordenanzas municipales*. Este precepto, evidentemente, no tiene más efectos que atribuir el ejercicio de la potestad sancionadora en el ente municipal al órgano mencionado y nunca servirá como cobertura legal de la actividad sancionadora de los municipios. Parecidos reparos cabe oponer a los artículos 57 a 59 del Texto Refundido de Régimen Local, que aluden reiteradamente a las «infracciones de las Ordenanzas Locales», debido a su carácter excesivamente genérico ⁴⁷. Tampoco puede estimarse decisivo, en este sentido, el artículo 603 del Código penal, dado que su eventual eficacia deslegalizadora ha de entenderse truncada tras la entrada en vigor de la Constitución.

El reciente Reglamento de procedimiento sancionador, aprobado el 4 de agosto, se propone aclarar este aspecto, aunque no es en absoluto el instrumento adecuado, y opta por mantener a ultranza el principio de legalidad limitando el alcance de las ordenanzas sancionadoras — esto es, al menos, lo que se deduce del Preámbulo—. Se rechaza, de este modo, la postura doctrinal que confiere a los reglamentos emanados de las Corporaciones Locales un valor especial derivado de su legitimidad democrática más intensa, que los haría especialmente idóneos para satisfacer con mayor libertad la reserva de ley ⁴⁸.

⁴⁶ STC 83/1984, de 24 de julio (F.J. 4.º).

⁴⁷ Más posibilidades parece tener el artículo 59 de la misma norma como cobertura legal de las sanciones (multas) locales. *Vid.*, al respecto, A. NIETO, *Derecho...*, *cit.*, p. 108.

⁴⁸ *Vid.*, al respecto, J.M. BAÑO LEÓN, *op. cit.*, p. 147 y ss.

Las anteriores apreciaciones respetan el diseño del principio de legalidad de la jurisprudencia y la LRJPA, otorgando al reglamento local las mismas posibilidades genéricas que a cualquier otra norma reglamentaria: servir de complemento auxiliar de la ley, sin poder introducir en ningún caso nuevas infracciones y sanciones.

Hasta aquí las intenciones reflejadas en el Preámbulo del Reglamento, porque al pasar al articulado no podemos más que dar cuenta del oscuro artículo segundo, párrafo segundo, que admite la tipificación de infracciones, incluso genéricas, por medio de ordenanzas, si bien *las Entidades que integran la Administración Local... al aplicarlas deberán respetar en todo caso las tipificaciones previstas en la Ley*. Hay varios aspectos sorprendentes en este precepto. El primero es que parece reducir la función de la ley a límite externo de la ordenanza local sancionadora, lo que es sencillamente intolerable en aplicación del artículo 25.1. CE. Por otra parte, no se entiende la necesidad de una llamada reglamentaria al respeto de la ley, sobre todo cuando se hace en una disposición que debe ceder en su aplicación ante las ordenanzas locales, incluso en materias en las que el Estado tiene competencia normativa plena ⁴⁹.

La segunda vertiente del principio de legalidad está constituida por una garantía material de alcance absoluto, que refleja la especial trascendencia de la seguridad jurídica en el campo sancionador, y que consiste en la imperiosa necesidad de predeterminación normativa —básicamente por ley, según hemos visto— de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia anterior de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y, se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción. Esta faceta hace referencia tanto al principio de tipicidad como al de irretroactividad, este último garantizado frente a las disposiciones sancionadoras desfavorables por el art. 9.3 del texto constitucional.

Así, en desarrollo del principio de tipicidad el artículo 129 LRJPA señala que sólo deben considerarse infracciones administrativas «las vulneraciones del Ordenamiento Jurídico previstas como tales infracciones por una ley», y ello porque, al igual que en Derecho penal, no basta con la antijuridicidad de la conducta, sino que es necesario además el injusto típico para que se pueda anudar a ella la responsabilidad administrativa. Y aún se concreta algo más el contenido de este principio exigiendo que la ley sancionadora clasifique las infraccio-

⁴⁹ Artículo 1.2.

nes en tres grados en función de su gravedad y delimite las correspondientes sanciones.

El Tribunal Constitucional, por su parte, había aportado con anterioridad otras formulaciones del mismo principio ⁵⁰ en las que subrayaba la necesidad de que la ley determinase los elementos esenciales de las conductas antijurídicas y los límites de las sanciones a imponer. De este modo, se excluían, tal y como venía señalando la doctrina ⁵¹, la descripción genérica de los ilícitos y las consecuencias afflictivas, aunque sin descartar el uso de conceptos jurídicos indeterminados en la definición de los tipos ⁵², siempre que su concreción sea razonablemente factible, así como la remisión a otras normas que definan las obligaciones cuyo incumplimiento tiene la consideración de infracción. Por último, la STC 207/1990, de 17 de diciembre, especifica que la ley no sólo debe definir los ilícitos y sanciones, sino también establecer la correspondencia entre aquéllos y éstas, una correspondencia que puede dejar márgenes más o menos amplios a la discrecionalidad judicial o administrativa, pero que en modo alguno puede quedar encomendada por entero a ella (F.J. 3.º).

Pero, como decíamos, a la garantía de la *lex certa* se une la de la *lex previa* que determina la irretroactividad de las normas sancionadoras no favorables, contemplada en el artículo 9.3 de la Constitución y ahora en el artículo 128 LRJPA.

También se suelen considerar parte del contenido de un genérico principio de legalidad la prohibición de aplicación analógica de normas sancionadoras, que hoy consta expresamente en el párrafo cuarto del artículo 129 LRJPA, y el principio de *non bis in idem*, regulado bajo la rúbrica «conurrencia de sanciones» en el art. 133. Este último principio tiene reconocido rango constitucional y carácter de derecho fundamental por su relación directa con el artículo 25.1 de la Constitución que, como es sabido, no lo contempla expresamente ⁵³. De acuerdo con ello, la Ley que nos ocupa afirma que «no podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento». Como dato positivo, el rechazo explícito de la duplicidad de sanciones,

⁵⁰ SSTC 101/1988, de 8 de junio (F.J. 3.º) y 219/1989, de 21 de diciembre. (F.J. 2.º).

⁵¹ Vid. R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo...*, cit., p. 355 y 356.

⁵² STC 50/1983, de 14 de junio (F.J. 2.º).

⁵³ SSTC de 30 de enero de 1981, 77/1983, de 3 de octubre y 159/1985, de 27 de noviembre.

tanto si la sanción administrativa concurre con una pena como si lo hace con otra administrativa. Es de destacar también que la correcta exigencia de identidad del elemento subjetivo, el hecho y el fundamento elimina todo automatismo en la aplicación y alcance mismo del *non bis in idem* para exigir un estudio concreto sobre el bien jurídico protegido en cada una de las normas sancionadoras.

Queda sin resolver en el texto de la Ley el supuesto de que efectivamente se aprecie diferencia en los bienes jurídicos protegidos, caso en el que se debiera aplicar la regla penal sobre concurso ideal de delitos⁵⁴ y la consiguiente posibilidad de introducir excepciones a la simple acumulación aritmética de las sanciones.

3.4. Principios «legales» del Derecho sancionador

Hasta aquí la Ley no es más que un reflejo fiel del contenido que el Tribunal Constitucional ha dado al artículo 25.1 de la Constitución respecto al poder sancionador de las Administraciones públicas, configurado como un conjunto de garantías básicas que asisten al ciudadano ante cualquier tipo de sanción en un Estado de Derecho.

Pero la ordenación legal de un sistema general de las sanciones administrativas se ha de ocupar también, indudablemente, de otros aspectos. En este sentido, el balance de la LRJPA no puede ser positivo por cuanto es posible detectar lagunas importantes. Así, por ejemplo, no se contempla circunstancia alguna modificativa de la responsabilidad; tampoco se determinan los diferentes tipos de sanción administrativa y posibles medidas accesorias; y por lo que hace a las causas de extinción de la responsabilidad⁵⁵, se regula exclusivamente la prescripción, olvidando otras elementales como la muerte del responsable y el cumplimiento de la sanción, cuya plena aplicación debemos presumir; más difícil es, sin embargo, trabajar con presunciones cuando estamos ante formas como la extinción por medidas de gracia o el cumplimiento voluntario.

Veamos ahora la mayor o menor corrección de los aspectos que sí se han contemplado: personas responsables y culpabilidad, el principio de proporcionalidad y la prescripción.

⁵⁴ El Reglamento de 4 de agosto de 1993 regula concretamente el concurso ideal de infracciones administrativas con el mismo criterio utilizado en el artículo 71 del Código penal. No hay razón, pues, para buscar una solución distinta cuando concurren delitos y sanciones y no se aprecie la triple identidad propia del *non bis in idem*.

⁵⁵ Vid. la monografía de B. LOZANO, *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*, Marcial Pons, Madrid.

No plantea ningún tipo de problemas la admisión expresa de responsabilidad administrativa tanto en personas físicas como jurídicas, característica indiscutida del Derecho administrativo sancionador frente al Derecho penal. No se concreta que este tipo de responsabilidad es estrictamente personal y, por tanto, sólo se deriva de hechos propios; es más, parece querer ignorarse este dato al introducir la posibilidad de que los responsables lo sean con carácter solidario o subsidiario ⁵⁶. Por otro lado, la LRJPA establece que la responsabilidad puede originarse «aun a título de simple inobservancia», lo que constituye, probablemente, la expresión más desafortunada de cuantas se utilizan en el Título IX. Tanto la doctrina como la jurisprudencia —esta última sobre todo a partir de 1983 y con rarísimas excepciones— han respetado unánimemente el principio de culpabilidad, exigiendo dolo o culpa para apreciar la existencia de responsabilidad ⁵⁷ y rechazando cualquier tentación de crear un sistema de responsabilidad objetiva. A pesar de ello, los términos empleados evidencian que el legislador ha sido poco respetuoso con el elemento subjetivo del injusto al prescindir de las lógicas exigencias de intencionalidad o negligencia.

Es correcta, en cambio, la distinción entre la responsabilidad administrativa y el deber de satisfacer la oportuna indemnización por daños y perjuicios y reponer la situación alterada al estado anterior, de donde se deduce su perfecta compatibilidad, e, incluso, complementariedad.

⁵⁶ El propio Tribunal Constitucional ha declarado que no es aplicable al ámbito de las infracciones administrativas la interdicción constitucional de la responsabilidad solidaria en el ámbito del Derecho penal, alegando que la responsabilidad administrativa se traduce en el pago de una suma de dinero, siempre prorrateable a posteriori entre los distintos responsables (S 26 de abril de 1990). B. LOZANO ha tenido oportunidad de estudiar esta sentencia a propósito de la responsabilidad de las personas jurídicas y la que corresponde a las personas físicas integradas en ellas, que es quizá el supuesto más problemático, sobre todo en los casos de disolución de las primeras tras la comisión de una infracción. La autora corrige los argumentos ciertamente endeble del Tribunal Constitucional, en los que se pueden todavía atisbar los fantasmas de una vieja confusión entre responsabilidad administrativa y responsabilidad civil, y concluye con la «necesidad de conciliar en el derecho administrativo sancionador la eficacia en la represión con el respeto de los principios fundamentales del sistema punitivo. En *op. cit.*, p. 161 y ss. En mi opinión, sin embargo, y dejando a un lado posibles problemas en la imputación de los hechos o actos constitutivos de la infracción, la responsabilidad administrativa se deriva siempre de actos u omisiones propios y no tiene sentido hablar de infracciones conjuntas. No se puede olvidar que la finalidad del Derecho administrativo sancionador no es la obtención de una sanción, de una multa, por cada infracción objetiva, como si de una reparación patrimonial se tratara, sino la represión de conductas antijurídicas típicas, perfectamente individualizables. A todo esto se podría añadir que no todas las sanciones administrativas son pecuniarias por lo que a menudo surgirían también problemas prácticos en el cumplimiento solidario.

⁵⁷ Incluso en el ámbito tributario a pesar del art. 77.1 de la Ley General Tributaria (STC de 26 de abril de 1990). *Vid.* B. LOZANO, *op. cit.*, p. 38 y ss.

Los daños, en caso de que se produzcan, podrán ser determinados por la Administración, y se comunicarán al infractor. De no satisfacerse la oportuna indemnización, quedará expedita la vía judicial correspondiente: hasta ahora la jurisdicción civil, con la única excepción de aquellos casos en que una Ley especial ⁵⁸ contemplase la ejecutoriedad del acto de declaración de la responsabilidad patrimonial. El Reglamento de procedimiento de 4 de agosto pretende alterar este estado de cosas al considerar inmediatamente ejecutivas las resoluciones administrativas sobre daños derivados de infracciones, tanto dentro del procedimiento sancionador (si la cuantía de los daños queda determinada) como si se dictan en procedimiento complementario. Estimo que es una solución de gran utilidad para conseguir indirectamente la efectividad de las sanciones, como intentaré explicar a propósito del principio de proporcionalidad, pero una vez más creo que no se ha empleado el instrumento normativo adecuado.

Bajo la rúbrica de «principio de proporcionalidad» se incluye un conjunto heterogéneo de disposiciones relativas a aspectos diversos de las sanciones administrativas. El tercer párrafo del artículo 131 contiene el enunciado de un principio abstracto de proporcionalidad o adecuación de la sanción a la entidad de la infracción, que ha sido calificado reiteradamente como principio general del Derecho ⁵⁹. Se establecen tres criterios diferentes a tener en cuenta para determinar la naturaleza y cuantía de la sanción, y se añade que la proporcionalidad no vincula sólo a la Administración, cuando exista un margen de discrecionalidad, sino también previamente al legislador, tanto al fijar el límite mínimo y máximo de las sanciones como los criterios de graduación ⁶⁰.

⁵⁸ Nuestro ordenamiento jurídico ofrece diversos ejemplos de la que J. SUAY RINCÓN ha llamado «acción de responsabilidad de oficio»; así, por ejemplo, el art. 100 de la Ley de Costas y el art. 110 de la Ley de Aguas. Vid. J. SUAY RINCÓN, *Sanciones administrativas*, cit., p. 66 y ss. En todo caso, son excepciones al sistema general de resarcimiento de daños a las Administraciones públicas —sistema que coincide con el de la responsabilidad extracontractual entre sujetos privados— que sólo se venían estableciendo en beneficio del dominio público, como un técnica más de policía demanial. Vid. E. RIVERO YSERN: «La responsabilidad civil frente a la Administración pública», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 73 (1974), p. 9 y ss.

⁵⁹ Vid. por lo que hace a la jurisprudencia constitucional la Sentencia 62/1982, de 15 de octubre. Vid. también J. TORNOS MAS, «Infracciones y sanciones administrativas: el tema de la proporcionalidad en la jurisprudencia contencioso-administrativa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 7 (1975), p. 607 y ss.

⁶⁰ Vid. J. GARBERI LLOBREGAT, *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento administrativo sancionador*, Trivium, Madrid, 1989, p. 93 y ss.

Paradójicamente, en el mismo precepto se introduce una previsión llamada a colisionar en su aplicación práctica con la proporcionalidad, y es la de evitar, en el caso de las sanciones pecuniarias, que la comisión de la infracción resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas. Esta idea se traduce en la más llana de conseguir que las multas sean suficientemente elevadas con el fin de preservar el efecto disuasorio, pero esta suficiencia estaría en relación directa con el patrimonio del infractor y dificultaría notablemente la adecuación respecto a la entidad objetiva de la infracción. En todo caso, se hubiera podido prescindir de este párrafo segundo del artículo 131 en beneficio del entendimiento estricto del principio de proporcionalidad, y es que si tenemos en cuenta que las responsabilidades civil y administrativa se complementan y que la segunda no exime de la primera ni del deber genérico de cumplir las normas, el adecuado cumplimiento de ambas hará que el infractor, sea cual sea su capacidad económica, no halle beneficio alguno en su conducta.

Por último, como única causa de extinción de la responsabilidad administrativa con reflejo en la LRJPA, la prescripción. El instituto de la prescripción de las infracciones y sanciones administrativas ha sido quizá el que más ha hecho notar la ausencia de un sistema general. Existían previsiones al respecto en algunas leyes especiales, pero planteaban un grave problema el resto de los supuestos debido al silencio de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Los criterios aplicados por el Tribunal Supremo han sido extremadamente variados, desde proclamar la inexistencia de prescripción en este campo hasta la fijación de numerosos plazos, incluido en alguna ocasión el del quince años del artículo 1964 del Código civil, y pasando por la aplicación del plazo de cinco años de los delitos para terminar unificándose la jurisprudencia ⁶¹ en torno al plazo de 2 meses que el artículo 113 del Código penal establece para las faltas. Después, las leyes sectoriales lo han superado con creces ⁶².

La LRJPA respeta estas especialidades, ya que comienza remitiéndose a ellas en el artículo 132, pero establece con carácter supletorio tres plazos de prescripción para infracciones y sanciones, dependiendo en ambos casos de que las infracciones sean leves, graves o muy graves

⁶¹ Vid. J.L. BELTRÁN AGUIRRE, «La prescripción de la infracciones administrativas; unificación de la doctrina jurisprudencial» *Revista española de Derecho Administrativo*, 73 (1992), p. 114 y ss. También B. LOZANO, *op. cit.*, p. 201 y ss.

⁶² Ley de carreteras, Ley de Costas, Ley de conservación de los espacios naturales,...estableciendo a menudo plazos diferentes para infracciones de la misma entidad. Vid. B. LOZANO, *op. cit.*, p. 210.

(así, para las infracciones 6 meses, 2 años y 3 años, y para las sanciones 1, 2 y 3 años respectivamente).

En cuanto al cómputo de los plazos, también la Ley viene a subsanar un vacío que había desencadenado una pluralidad de criterios jurisprudenciales ⁶³. Como *dies a quo* se establece el momento de comisión de la infracción, criterio mayoritario en la jurisprudencia, que aparece también en algunas leyes, frente al minoritario del momento de conocimiento de la infracción por la Administración, que conllevaba, en la práctica, la imprescriptibilidad de las infracciones. En el caso de infracción continuada será el momento en que el presunto infractor cese en su conducta. En cuanto a la sanción, se recoge el criterio imperante, que es el momento de firmeza.

La prescripción se interrumpe para las infracciones con la iniciación del expediente, siempre con conocimiento del interesado, y se reanuda, a diferencia de la esfera penal en que comienza a contar de nuevo, con la paralización del mismo durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable. En cuanto a la prescripción de las sanciones, se interrumpe con la iniciación del procedimiento de ejecución.

4. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

La validez de la actividad administrativa, en general, está condicionada a la observancia del procedimiento fijado en la ley (en el que estará garantizada, cuando proceda, la audiencia del interesado), y sometida a un eventual control judicial. En el caso de la actividad sancionadora de la Administración ambos aspectos entroncan directamente con el artículo 24 CE, del que el Tribunal Constitucional ha extraído, no sólo el derecho a una tutela judicial efectiva frente a las sanciones administrativas, sino también, utilizando un criterio interpretativo innovador y muy elogiado, la aplicabilidad en el seno del procedimiento administrativo sancionador de las garantías procesales contenidas en el mismo.

No haré aquí referencia especial al control judicial de los actos administrativos sancionadores, que exige centrarse en la vía contenciosa, donde aún se plantean algunos problemas ⁶⁴. Mayor interés reviste, en lo que ahora interesa, la proyección de las garantías procesales del art.

⁶³ Vid. J.L. BELTRÁN AGUIRRE, *op. cit.*, p. 120 y ss.

⁶⁴ Si con el art. 24 de la Constitución es imposible concebir excepción alguna a la revisión judicial de los actos administrativos, o cualquier medida que lo dificulte, como las

24 CE en el procedimiento sancionador, materia en la que hay que destacar la temprana STC 18/1981, de 8 de junio ⁶⁵, en la que se formula por primera vez, y la Sentencia 77/1983, de 3 de octubre (F. J. 3º) en la que el Tribunal Constitucional hace del respeto a los derechos de defensa reconocidos en este precepto uno de los límites constitucionales de la potestad sancionadora de la Administración.

La LRJPA se muestra especialmente sensible a los requerimientos constitucionales, y diría que casi exclusivamente a ellos, porque son pocos los preceptos que tratan cuestiones diferentes a las diversas proyecciones del artículo 24 de la Constitución. Así, el precepto citado se traduce, en el articulado de la Ley, en un derecho al procedimiento debido como garantía indispensable para el correcto esclarecimiento y prueba de los hechos, y la determinación de las responsabilidades susceptibles de sanción (artículos 134.1 y 3); en este procedimiento se deberán respetar una serie de garantías, que, como el derecho de defensa, la presunción de inocencia y la separación orgánica entre fase instructora y de resolución, quedan consagradas expresamente en esta Ley pero tienen fundamento directo en el texto constitucional.

Sin embargo, la configuración concreta del mismo se remite, ya lo vimos en la primera parte de este trabajo, a una pluralidad de leyes o reglamentos posteriores. La Administración del Estado ha afrontado con diligencia inusual esta tarea, que finalmente ha fructificado en el *Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora*, al que he hecho referencia en varias ocasiones para destacar algunos aspectos que no se corresponden estrictamente con el procedimiento sancionador, y que debieran haber figurado en la LRJPA para facilitar la unidad del sistema de sanciones administrativas.

No es este el momento de estudiar en profundidad los perfiles de estos nuevos procedimientos sancionadores (junto al ordinario se esta-

previsiones de *reformatio in peius* o del *solvo et repete*, aún se suscitan cuestiones como la de la carga de la prueba, que a veces se hace recaer en el administrado, la competencia del orden contencioso-administrativo, o la posible vulneración del art. 24.1 de la Constitución por la regla de la ejecutoriedad de las sanciones firmes en vía administrativa.

⁶⁵ La justificación expresa y última que da el Tribunal es la necesidad de utilizar una interpretación finalista del ámbito de aplicación del art. 24 CE para garantizar la observancia del sistema de valores que en ella se incorpora. En este sentido, aunque se trata de un precepto que no alude a la potestad sancionadora de la Administración, tiene en cuenta que ésta es una manifestación más del ordenamiento punitivo para concluir que «los principios esenciales reflejados en el art. 24 de la Constitución en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 de la Constitución (F.J. 2.º)».

blece otro de tramitación simplificada para la sanción de infracciones leves), pero sí de subrayar su irrelevancia normativa en la medida en que, en la filosofía que inspira la LRJPA, están llamados exclusivamente a evitar el vacío normativo inicial que genera la derogación en este punto de la Ley de 1958, en tanto se elaboran las diferentes normas sectoriales. Mayor importancia puede llegar a tener su valor *político* si, como es de prever, este disparate generado por la huida de la uniformidad concluye con sucesivas operaciones de mimetismo.

5. CONCLUSIONES

La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común nos ha deparado, entre otras novedades acertadas, la de incluir un Título dedicado a la potestad sancionadora de la Administración, y llamado a actuar como núcleo normativo básico y esencial de cualquier actividad administrativa de este carácter. No se trata de un aspecto novedoso más, dado que constituye la única regulación general de las sanciones administrativas en toda la historia del Derecho administrativo español. En este sentido, el legislador merece el aplauso de aquellos que trabajamos por una mejora progresiva en el funcionamiento de las Administraciones públicas, y es que, nunca mejor dicho, «más vale tarde que nunca».

Pero después de la euforia inicial viene el estudio pausado de este conjunto normativo, con sus aciertos y sus defectos. Al final, el resultado no siempre es positivo y se lamenta la oportunidad perdida o los nuevos problemas creados, pero se lamenta, sobre todo, que esto suceda después de que numerosos estudiosos dignos de todo crédito hayan advertido ya de las carencias reales y de las soluciones más adecuadas.

Son aspectos positivos del Título IX de la Ley el sometimiento de toda sanción administrativa al sistema general de garantías que incorpora, con la única exclusión de las disciplinarias sobre funcionarios y contratistas; el diseño de la función *natural* y límites materiales de los reglamentos en materia sancionadora; la distinción clara entre responsabilidad administrativa y responsabilidad civil; la consagración expresa y concreta del principio de proporcionalidad; y la regulación de la prescripción de infracciones y sanciones.

Es objeto de valoración negativa, en cambio, que el legislador haya contemplado en una proporción desmesurada principios de contenido constitucional, manifestando después una notable falta de imaginación

o de conocimiento de la literatura especializada al ofrecernos el resto de la regulación básica de las sanciones. En este segundo ámbito, el legislador renuncia, sin razón que lo justifique, a mi juicio, a su deber de trazar un régimen completo de aplicación directa a todas las Administraciones públicas.

Mucho más complicado es superar la situación creada en relación al procedimiento sancionador, que nos conducirá inevitablemente a una dispersión normativa difícil de tolerar por los administrados y, desde luego, contraria a la seguridad jurídica.

Si a ello añadimos cuestiones concretas como la admisión de responsabilidad «aún a título de simple inobservancia», el posible cumplimiento solidario o subsidiario de sanciones administrativas, la llamada al incremento de la cuantía en sanciones pecuniarias como fundamento de su efecto disuasorio, ...se abre paso la necesidad de plantear importantes modificaciones, pese a la novedad de la norma.

