

LA RENOVACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: EVOLUCIÓN Y ACTUALIDAD

Por José Suay Rincón

*Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

SUMARIO

I. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.—1. BREVE REPASO DE SU SITUACIÓN DE HECHO; CONTROVERSIAS INICIALES Y DEFINITIVO ASENTAMIENTO DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS. II. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS. 2. LA SITUACIÓN JURÍDICA; POSICIÓN DE PARTIDA Y LA RENOVACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.—III. LA RENOVACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.—1. EL TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS. a) *Principio de reserva de Ley*. b) *Principio de tipicidad*. c) *Principio de culpabilidad*. d) *Principios procedimentales*. IV. LA RENOVACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. 2. EL TRATAMIENTO LEGAL Y REGLAMENTARIO DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS. 1) *La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. 2) *El Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora*. V. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES A PROPÓSITO DE LA RENOVACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

Con mucho gusto acepté en su día la amable invitación recibida para participar en esta prestigiosa revista. Desde el primer instante, además, pensé en aprovechar la circunstancia para volver a reflexionar sobre un tema que me es particularmente querido: el tema de las sanciones administrativas y de la potestad sancionadora de la Administración. Lo he tratado con cierta asiduidad en el pasado (1), pero también es verdad que desde hacía algún tiempo lo tenía desatendido.

(1) Por todos, SUAY RINCÓN, J., *Sanciones administrativas*, Bolonia, Ed. Colegio de España, 1989. A esta monografía, no obstante, han antecedido y sucedido distintos trabajos sobre el mismo tema publicados en diversas revistas y obras colectivas. Entre los primeros cabe destacar *El Derecho administrativo sancionador: perspectivas de*

I. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

1. Breve repaso de su situación de hecho; controversias iniciales y definitivo asentamiento de las sanciones administrativas

Las sanciones administrativas representan un mecanismo clásico de la intervención pública sobre los distintos sectores de la vida social. Si la autorización constituye el mecanismo preventivo de intervención por excelencia, lo mismo puede decirse, sólo que como mecanismo represivo, de la figura que va a ocuparnos en este estudio.

Ahora bien, ocurre, sin embargo, que, a diferencia de las autorizaciones, las sanciones administrativas siempre han desatado una importante controversia (2). Y es que, en una primera apreciación, conforme al principio de división de poderes en el marco de un Estado de Derecho, parece que el ejercicio del poder represivo —y la imposición de sanciones lo es— debe corresponder exclusivamente a los jueces. Y, pese a ello, lo cierto es que, de manera progresiva, pero con carácter

reforma y La discutible vigencia de los principios de imparcialidad y de contradicción en el procedimiento administrativo sancionador, aparecidos ambos en la «Revista de Administración Pública», respectivamente, en los núms. 109 (1986) y 123 (1990) de dicha Revista. Entre los segundos, podrían mencionarse *Los principios del procedimiento sancionador*, incorporado a la obra colectiva *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* dirigida por los Prof. LEGUINA VILLA, J., y SÁNCHEZ MORÓN, M., Madrid, TECNOS, 1993, así como *La potestad sancionadora de la Administración*, en *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, COMUNIDAD DE MADRID, 1993.

(2) De la controversia suscitada en torno a las sanciones administrativas es evidente reflejo la aparición en estos últimos años de una formidable producción bibliográfica en torno a este tema. Así, contemporáneamente a la monografía antes citada de la que soy autor, podríamos mencionar LOZANO CUTANDA, B., *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*, Madrid, M. Pons, 1990; GARBERI LLOBREGAT, J., *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento administrativo sancionador*, Madrid, TRIVIUM, 1989. Ya con anterioridad, SANZ GANDASEGUI, F., *La potestad sancionatoria de la Administración. La Constitución española y el Tribunal Constitucional*, Madrid, EDESA, 1985. De las posteriores, sin duda, sobresale el libro de NIETO GARCÍA, A., *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, TECNOS, 1993 (hay 2.ª edición de 1994, aunque las citas que pueden aparecer en este trabajo, no obstante, se refieren a la primera).

Por otra parte, una excelente recopilación de los materiales legislativos y jurisprudenciales formados hasta la fecha, que incluye también destacados comentarios personales, y cuyo manejo resulta extraordinariamente aconsejable, en TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. y AGUADO Y CUDOLA, V., *Derecho administrativo sancionador: materiales*, Barcelona, CEDECS, 1995.

general en los países de nuestro entorno, la atribución a la Administración de la potestad sancionadora ha ido creciendo sin tregua, particularmente, en el curso de esta segunda mitad de siglo. Bien puede decirse que buena parte de la eficacia de la acción administrativa pretende ahora quedar garantizada y descansar sobre las sanciones administrativas.

¿Cómo puede explicarse este fenómeno? Casi siempre sucede en Derecho que las razones prácticas terminan imponiéndose y prevaleciendo sobre pretendidas razones de principio: así, frente a la acreditada incapacidad de los jueces para asumir en su integridad el ejercicio del poder represivo, la solución consistió en acudir a la Administración Pública en busca de auxilio (3). Lo mismo exactamente que acaeció en un proceso paralelo y bastante convergente con el ejercicio del poder normativo: incapaz el Parlamento de realizar por sí solo toda la tarea, la Administración Pública fue asumiendo gradualmente un poder normativo cada vez más importante.

La propagación en el conjunto de Europa de un modelo común de Estado, social de Derecho y descentralizado, que multiplica sus intervenciones sobre la vida colectiva y que también promueve la proliferación de Administraciones Públicas como centros propios y sustantivos de poder, lleva más aún a la consolidación de la potestad sancionadora en manos de la Administración. Por lo demás, si las sanciones administrativas, inicialmente, son vistas con recelo por su posible colisión con el principio de división de poderes en el marco de un Estado de Derecho, resulta que por una de esas paradojas y movimientos pendulares que la vida a veces depara, constituyen ahora más bien una garantía para el ciudadano. Este, en efecto, puede llegar a percibir perfectamente y sin dificultad cómo si bien los jueces pueden privarle mediante la detención y posterior ingreso en prisión de la libertad, el bien más hermoso después de la vida, la Administración Pública nunca puede llegar tan lejos. Por lo tanto, cabe pensar razonablemente que la posición del ciudadano queda más y mejor garantizada, si la actuación de los jueces cede a cos-

(3) El fenómeno mencionado ha sido descrito con gran brillantez por PARADA VÁZQUEZ, J. R., en su trabajo *El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal*, publicado en la «Revista de Administración Pública», núm. 67 (1972), y que con justicia cabe considerar como pionero en la materia que nos ocupa y referencia imprescindible para la renovación del Derecho administrativo sancionador. Un trabajo, clásico también, es el que a las sanciones administrativas dedicara MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *Multas administrativas*, publicado en la «Revista de Administración Pública», núm. 79 (1976).

ta de incrementar la de la Administración Pública, y mientras permanece en el ámbito de ésta.

2. La situación jurídica; posición de partida y la renovación del Derecho administrativo sancionador

Descrita en breves pinceladas y sin ánimo exhaustivo la situación de hecho actual de las sanciones administrativas, hace falta referirse también ahora a su situación jurídica. Y, en este aspecto, puede resaltarse que prácticamente hasta hace veinte años el panorama era absolutamente desolador. En feliz expresión, el Derecho administrativo sancionador se calificó como un Derecho «prebeccariano» (4), incompatible con las exigencias más elementales de un Estado de Derecho. La existencia de clamorosos vacíos normativos, la ausencia de los más rudimentarios principios en el sector, permitía reinar a la inseguridad, al capricho y, en definitiva, a la arbitrariedad, de una manera absolutamente generalizada.

Si hasta hace veinte años, tal era sin discusión el panorama en nuestro país, el Derecho administrativo sancionador vino a recibir un auténtico impulso renovador con la Constitución española de 1978, que, como no podía ser de otro modo, va a marcar un antes y un después en el Derecho administrativo sancionador (5).

De entrada, es cierto que la Constitución va a reconocer y legitimar las sanciones administrativas, dando así definitiva carta de naturaleza a la figura que nos ocupa y asumiendo, por otra parte, una realidad incues-

(4) La expresión empleada en el texto proviene de un trabajo también pionero en esta materia de GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *El problema jurídico de las sanciones administrativas*, publicado en la «Revista española de Derecho administrativo», núm. 10 (1976), el cual se incorporaría más tarde como un Capítulo completo al *Curso de Derecho administrativo*, escrito en colaboración con FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., concretamente, a su *Tomo II*. En la cuarta y última edición, por ahora, de este Tomo (Madrid, CIVITAS, 1993), el Capítulo relativo a las sanciones administrativas ha sido objeto de una completa actualización y revisión.

(5) Esta afirmación, no obstante, debe interpretarse sin perjuicio de la existencia de meritorios antecedentes. Concretamente, el Tribunal Supremo viene promoviendo desde 1972 una doctrina favorable a la aplicación de los principios penales a las sanciones administrativas y el dato merece ser destacado con toda justicia. Hay dos sentencias de marzo de dicho año en el sentido indicado. Tuve ocasión de manifestar expresamente el merecido reconocimiento a la jurisprudencia indicada en mi contribución, también sobre las sanciones administrativas, a la obra colectiva *Derecho administrativo: la jurisprudencia del Tribunal Supremo* dirigida por los Prof. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., y PAREJO ALFONSO, L., Madrid, CEURA, 1989.

tionable, una vez despejados los obstáculos existentes en punto a su reconocimiento desde la perspectiva del principio de división de poderes y fortalecido también su papel garantista frente a la más enérgica amenaza que las sanciones penales representan.

Pero la Constitución no va a detenerse aquí. Para evitar los posibles abusos en el ejercicio de la potestad sancionadora, una vez reconocidas las sanciones administrativas, éstas van a sujetarse inmediatamente a un conjunto de reglas y principios básicos que resultan también de la propia Constitución. Reconocidas esencialmente tales reglas y principios en dos artículos (artículos 24 y 25), preceptos a los que a continuación habremos de referirnos con detalle, por encima de ello interesa ahora destacar de la Constitución, antes que nada, una directriz general derivada de ella, que la jurisprudencia ha sabido asumir y aplicar sin desmayo: las sanciones administrativas comparten con las sanciones penales los mismos principios esenciales, en cuanto ambas figuras son expresión y forman parte de un único y del mismo «ius puniendi», el «ius puniendi» del Estado.

Cierto que esta directriz constitucional ha desencadenado últimamente un debate importante y hasta acaso alguna reacción en determinados sectores, y más adelante, al final de este estudio, habremos de volver también sobre ello. Ciertamente que al admitir la existencia de matices en la aplicación de los principios penales éstos pueden y deben aplicarse con alguna flexibilidad (6). Pero lo que resulta innegable en cualquier caso, y esto es lo que interesa sobre todo afirmar en este momento es el firme arraigo y generalizada aceptación de la directriz constitucional antes indicada como tal.

La evolución registrada por el Derecho administrativo sancionador en otros países, más allá de nuestras fronteras en el contexto del Derecho comparado, permite alcanzar conclusiones no muy divergentes (7). Y lo mismo puede advertirse si se repara en las normas internacionales y supranacionales más destacadas, sobre todo, en Europa, así como en la jurisprudencia emanada en torno a ellas (8). No podía ser de otro

(6) Como, por otra parte, puede ocurrir perfectamente en el interior del propio Derecho penal y de hecho así ocurre. Puede constatar, por ejemplo, cómo los procesos judiciales varían y siguen un trámite procedimental diverso, a veces, en función del ilícito penal imputado en cada caso.

(7) Sobre ello, específicamente, LOZANO CUTANDA, B., *Panorámica general de la potestad sancionatoria de la Administración en Europa: despenalización y garantía*, en la «Revista de Administración Pública», núm. 121 (1990).

(8) Tempranamente, la jurisprudencia emanada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con repercusión en la materia que nos ocupa, fue advertida por RUBIO

modo y difícilmente cabe encontrar casos donde llega a obtenerse similar unanimidad.

Afirmada así la directriz constitucional de que las sanciones administrativas se rigen por los mismos principios esenciales que las sanciones penales, el vuelco que el Derecho administrativo sancionador ha experimentado ha sido auténticamente espectacular. Puede decirse que ello ha permitido dar en líneas generales una respuesta jurídica a las sanciones administrativas adecuada y congruente con su creciente importancia y a la altura de nuestro tiempo (9).

III. LA RENOVACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

1. El tratamiento constitucional de las sanciones administrativas

Como ya se adelantó, dos preceptos constitucionales han de centrar y acaparar nuestra atención: los artículos 24 y 25. Desde la perspectiva del ciudadano, los citados preceptos reconocen y garantizan auténticos derechos fundamentales (artículo 53.1), por lo que puede perfectamente señalarse que los artículos 24 y 25 definen el estatuto jurídico-fundamental del ciudadano frente a las sanciones administrativas y a la potestad sancionadora de la Administración.

Llama la atención lo acaecido con el artículo 24. Con base en su dicción literal, su único destinatario parecen los jueces; pero, frente a ello, el Tribunal Constitucional en una de sus más importantes aportaciones afirmó tempranamente que ha de prevalecer la consideración finalista o teleológica del precepto: lo importante es no tanto el procedimiento re-

DE CASAS, M., *Potestad sancionadora de la Administración y garantías del administrado. Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de febrero de 1984. El caso Ötztürk*, publicado en la «Revista de Administración Pública», núm. 104 (1984).

Sobre la virtualidad de los principios provenientes del Derecho comunitario y su interpretación por la jurisprudencia comunitaria, puede consultarse con carácter general MUÑOZ MACHADO, S., *Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de la legislación básica española*, en la «Revista española de Derecho administrativo», núm. 75 (1992). Con posterioridad, y más específicamente, DíEZ-PICAZO JIMÉNEZ, L. M., *Derecho comunitario y medidas sancionadoras*, en la misma Revista que acaba de mencionarse, núm. 78 (1993).

(9) Un excelente estudio sobre la situación actual de la potestad sancionadora de la Administración en BACIGALUPO ZAPATER, E., *Sanciones administrativas (Derecho español y comunitario)*, Madrid, Colex, 1991.

presivo concreto al que se somete al ciudadano como el resultado aflictivo que puede imponérsele como consecuencia del mismo. Por ello, el precepto resulta aplicable a la Administración en el ejercicio de su potestad sancionadora (10).

Sin embargo, más aún que este precepto, el artículo 25 de la Constitución ofrece un magnífico banco de pruebas para verificar la «penalización» de las sanciones administrativas. Veremos inmediatamente algunas muestras de ello. Puede haber y hay de hecho controversias notables en cuanto al alcance y contenido concreto del citado precepto, al reconocer el principio de legalidad en materia sancionadora. Pero, en cualquier caso, parece existir bastante unanimidad en admitir que, como núcleo primario, el artículo 25 contiene, cuando menos, dos garantías: una garantía formal y otra material, la reserva de ley y la tipicidad.

a) La garantía formal reside en la exigencia de una ley en materia sancionadora. Son verdad las dudas iniciales suscitadas a propósito del empleo por el artículo 25 del término «legislación». La evolución de los debates constituyentes en el Parlamento y las sucesivas fórmulas que se propusieron en la elaboración del precepto (por orden cronológico: «ordenamiento jurídico», «ley» y «legislación») resultan de gran interés (11). Pero con el tiempo las dudas quedaron completamente disipadas: también, por orden cronológico, nuestras más altas instituciones jurídicas (el Consejo de Estado, el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional) terminaron coincidiendo y se decantaron por considerar que el término legislación era equivalente al de ley en sentido propio y que, por tanto, el artículo 25 establece una auténtica reserva de ley en materia sancionadora (12).

(10) Bien puede aventurarse que la jurisprudencia del Tribunal Supremo había abierto ya con anterioridad el camino para llegar a alcanzar la conclusión que ahora obtiene el Tribunal Constitucional, con base a su reiterada y consolidada doctrina por virtud de la cual, en síntesis, «nunca puede ser peor la situación del administrado que la del delincuente».

(11) Auténticamente cruciales fueron las aportaciones efectuadas en el curso de los debates constituyentes sobre este punto concreto por el Prof., y entonces Senador Real, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., y que él mismo relata en su recopilación *Materiales para una Constitución*, Madrid, AKAL, 1983.

(12) Con carácter general, sobre la operatividad de este precepto, pueden consultarse dos trabajos de MESTRE DELGADO, J. F. El primero, *Potestad reglamentaria y principio de legalidad*, publicado en la «Revista española de Derecho administrativo», núm. 57 (1988). Más amplio y profundo el tratamiento del tema en el segundo, *La configuración constitucional de la potestad sancionadora de la Administración Pública*, incluido en el Tomo III de los *Estudios sobre la Constitución española (Homenaje al Prof. E. García de Enterría)*, Madrid, CIVITAS, 1991.

Llegados a este punto, sin embargo, no acaban los problemas. Puede discutirse, por ejemplo, el tipo de ley idóneo para colmar las exigencias de la reserva (13). Y, sobre todo, la viabilidad de la colaboración reglamentaria, más bien —habría que precisar— los límites de dicha colaboración, porque dicha colaboración en sí misma resulta inevitable a la postre y como producto de la necesidad, así ha sido reconocida (14). También pueden percibirse algunos campos donde la reserva de ley parece debilitarse (15). Siguen, por tanto, abrigándose importantes incertidumbres, pero, al menos, en cualquier caso, el principio esencial queda claro y es la

(13) El planteamiento más consolidado a este respecto puede resumirse en dos ideas: la improcedencia de recurrir a la Ley orgánica como instrumento para la tipificación de infracciones y sanciones administrativas y la viabilidad, en cambio, de que el Decreto-Ley sí puede realizar la indicada operación, aspecto este último que no deja de ser polémico.

(14) En cuanto a los límites de la colaboración reglamentaria, parece acogerse en este punto por la jurisprudencia constitucional la denominada «doctrina de la esencialidad», de manera que los elementos esenciales de las infracciones y sanciones, cuando menos, han de estar previstos en la propia Ley, sin que sobre ellos quepa, por tanto, su remisión a una norma reglamentaria.

(15) Concretamente, cabe mencionar dos casos: en el primero, el caso de las denominadas relaciones especiales de sujeción, puede aceptarse el debilitamiento indicado, siempre y cuando, primero, se haya delimitado con precisión y de manera estricta esta categoría y, además, se deje bien claro que lo que se postula es sólo una atemperación de la reserva, no su eliminación: en definitiva, el problema vuelve a ser así un problema de límites. Sobre la significación de las relaciones especiales de sujeción, puede verse inicialmente GARCÍA MACHO, R., *Las relaciones especiales de sujeción en la Constitución española*, Madrid, TECNOS, 1992. Más adelante, LASAGABASTER HERRARTE, I., *Las relaciones especiales de sujeción*, Madrid, CIVITAS, 1994, así como LÓPEZ BENÍTEZ, M., *Naturaleza y presupuestos de las relaciones especiales de sujeción*, Madrid, CIVITAS, 1994. Como ejemplo por excelencia de relación especial de sujeción, suele citarse el ámbito de la función pública donde la Administración Pública desarrolla su potestad disciplinaria. Sobre este particular, mi trabajo *Potestad disciplinaria* incluido en el *Libro Homenaje al Prof. J. L. Villar Palasi*, Madrid, CIVITAS, 1989; y, con posterioridad, CASTILLO BLANCO, F., *Función pública y poder disciplinario del Estado*, Madrid, CIVITAS, 1992, así como TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., *Manual de Derecho disciplinario de los funcionarios públicos*, Madrid, M. PONS, 1992 (hay también edición en lengua catalana de esta obra).

En relación con el segundo caso, el debilitamiento de la reserva de ley en relación con las Administraciones locales, el asunto resulta mucho más controvertido, puesto que parece excesivo a partir del principio de la autonomía local legitimar un margen mayor para la tipificación de infracciones y sanciones a través de las ordenanzas locales. A favor de tal interpretación, PAREJA I LOZANO, C., *Autonomía y potestad normativa de las Corporaciones Locales*, «Revista de Administración Pública», núm. 138 (1995). Explica, sin embargo, por qué ésta ha de rechazarse FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., en *La potestad reglamentaria de las Corporaciones Locales*, trabajo inédito, de próxima publicación.

existencia de una reserva de ley en materia sancionadora. De alguna manera, problemas similares a los expuestos pueden llegar a plantearse y de hecho se suscitan en el ámbito del Derecho penal (16).

b) Lo mismo cabe señalar respecto de la segunda garantía resultante del artículo 25, ésta de carácter material: la tipicidad, que básicamente impone la exigencia de «lex certa». Su proclamación como tal resulta indiscutible y puede hasta afirmarse que se trata del principio número uno en materia sancionadora.

Pero también los problemas afloran en este caso, al descender y tratar de determinar su alcance concreto. La exigencia de certeza no es absoluta y son admisibles conceptos jurídicos indeterminados y hasta un cierto margen de apreciación (17). Más importante aún, existen peculiaridades en la operatividad del principio de tipicidad en el ámbito del Derecho administrativo sancionador respecto del derecho penal. Frente al Derecho penal, donde el Código se basta por sí solo para la fijación de las infracciones, en el Derecho administrativo sancionador prodigan las remisiones y una norma previa fórmula primero las obligaciones en términos positivos. Y, en cuanto a las sanciones, frente al criterio del Derecho penal que va asociándolas a cada infracción, el Derecho administrativo sancionador establece un cuadro de sanciones que se relaciona con el de las infracciones según su gravedad. Las infracciones se clasifican primero y las sanciones se prevén después para cada grupo de infracciones (18).

Pero, con todo, lo verdaderamente relevante es señalar que también hay similitudes (19); y, más aún, que, en cualquier caso, las peculiaridades antes subrayadas son exclusivamente de tipo técnico, referidas a

(16) Sobre la operatividad del principio en este ámbito, tempranamente, ARROYO ZAPATERO, L., *Principio de legalidad y reserva de ley en materia penal*, «Revista española de Derecho constitucional», núm. 8 (1983).

(17) Quedan vedadas, en cualquier caso, las descripciones carentes de toda precisión y la consagración de márgenes excesivamente amplios de los que resulte imprevisible determinar las consecuencias jurídico-sancionadoras. La jurisprudencia ha sido absolutamente contundente por lo que respecta a este punto.

(18) Desde luego, es mérito indiscutible de NIETO haberlo resaltado con toda claridad (NIETO GARCÍA, A., *Derecho administrativo sancionador*, cit., pp. 256 y ss.).

(19) Las diferencias han menguado claramente, en efecto, entre ambos sectores del ordenamiento jurídico y en ambos es posible encontrar ejemplos opuestos a lo afirmado en el texto. Por un lado, en el Derecho penal, cada vez es más común el recurso a las leyes penales en blanco, y así lo resalta la doctrina penalista. Por otro lado, en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, existen materias donde para cada infracción singular ya se contempla su sanción respectiva, como es el caso del urbanismo.

la forma de la manifestación de tipicidad, no en punto a reivindicar un mayor o menor rigor en la exigencia de este principio.

El rigor exigido, en efecto, ha de ser equivalente: en cuanto a las infracciones, también el Derecho administrativo sancionador impone que la conducta quede descrita en todos sus elementos; lo único que permite su descomposición en diversas normas. Y en cuanto a las sanciones, al margen de la posible existencia de modelos diferentes, lo cierto es que aquéllas quedan perfectamente tipificadas tanto en uno como en otro caso. Por eso, a mi juicio, es claro que la tipicidad no puede considerarse debilitada. Si bien en el aspecto de la reserva de ley como garantía formal acaso puede convenirse en una admisión más genérica de la colaboración reglamentaria en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, ello debe compensarse ahora en este segundo aspecto de la tipicidad, pues dicha colaboración reglamentaria se hace precisamente y sobre todo para dejar la conducta perfectamente descrita.

c) Junto a estos principios básicos, es indiscutible que el artículo 25 comprende otros mandatos. Por ejemplo, la irretroactividad de la norma sancionadora y la prohibición de imponer dos sanciones por la misma conducta [principio «non bis in idem» (20)]. Sin duda, la controversia más intensa se suscita en relación con el principio de culpabilidad (21), donde el debate parece ahora estar especialmente centrado (22), relevando de este modo a los principios de reserva de ley y tipicidad que lo habían polarizado y hasta monopolizado inicialmente.

El punto de partida ha de ser también en este caso la aplicación a las sanciones administrativas de los principios que rigen las sanciones penales. Esta es la directriz constitucional y ha de marcar, por tanto, el criterio a emprender. Ahora bien, con la misma contundencia con que debe defenderse la aplicación de tales principios, ha de huirse de inter-

(20) Un lúcido comentario sobre el alcance de este principio puede encontrarse en NIETO GARCÍA, A., *El principio «non bis in idem»*, en la «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 28 (1990).

(21) A este principio ya he tenido ocasión de dedicar algún trabajo específico. Concretamente, *Algunas consideraciones en torno a la aplicación de los principios de la responsabilidad personal (o por actos propios) y de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador* (Particular referencia al ordenamiento del crédito y del mercado de valores), incluido en el *Tomo III* de los *Estudios de Derecho bancario y bursátil* (Homenaje al Prof. E. Verdura y Tuells), Madrid, LA LEY, 1994.

(22) Recientemente, DE PALMA DEL TESO, A., *El principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador*, Madrid, TECNOS, 1996. Pionero en el tratamiento de estas cuestiones fue REBOLLO PUIG, M., en su excelente monografía *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, Madrid, INAP, 1989, en especial, pp. 617 y ss.

pretaciones absolutas y maximalistas. Desde luego, de entrada, es imprescindible la concurrencia de dolo o culpa para poder sancionar, lo que lleva a excluir cualquier forma de responsabilidad automática u objetiva en el ámbito del Derecho administrativo sancionador (23).

Pero la existencia de matices resulta obligada en algunos casos. Por ejemplo, podría haberlos en el tratamiento del error donde la proliferación de normas administrativas aconseja una mayor flexibilidad (24). Y, sobre todo, en la exigencia de la responsabilidad de las personas jurídicas muy extendida en algunos sectores de la actividad administrativa, frente al criterio tradicional del Derecho penal basado en el principio opuesto, esto es, su irresponsabilidad («societas delinquere non potest»).

Sin embargo, a poco que se profundiza en esta cuestión, se constata que la aceptación de la responsabilidad de las personas jurídicas no pretende eliminar la culpabilidad, sino más limitadamente trasladarla al círculo de las personas físicas que son las que en verdad actúan y adoptan las decisiones (25). Tampoco cabe descartarse, por lo demás, que en un futuro el Derecho penal termine cediendo y arrumbando dogmas anclados. Lo que, desde luego, más trabajo cuesta aceptar es que desde ambos Derechos se avance por caminos diferentes, porque no se perciben razones suficientes para que ello sea así (26).

(23) Cada vez con mayor énfasis puede percibirse la defensa de este planteamiento en la jurisprudencia. De ello da fe el estudio de DE PALMA, A., *El principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador*, que acaba de citarse en la nota precedente.

(24) Hasta el punto de poder admitir, en algunos supuestos, siempre en función de las circunstancias concurrentes y en atención a diversos indicadores, el denominado error excusable de prohibición, lo que resultaría complicado en el ámbito del Derecho penal.

(25) Esclarecedor en este punto es el trabajo de LOZANO CUTANDA, B., *La responsabilidad de la persona jurídica en el ámbito sancionador administrativo*, publicado en la «Revista de Administración Pública», núm. 129 (1992), y la Sentencia constitucional que es objeto de comentario en dicho trabajo.

(26) He tenido ocasión de poner dicho dato de manifiesto en diversos trabajos anteriores, no sólo con carácter general en el ya mencionado, SUAY RINCÓN, J., *Sanciones administrativas*, cit., sino también, de manera específica, a propósito del sector del crédito, que ha contemplado tradicionalmente la responsabilidad de las personas jurídicas (puede consultarse mi trabajo *Sanciones*, en *Estudios de Derecho público* dirigidos por el Prof. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., Madrid, CEURA, 1987), la sigue contemplando actualmente tras la última reforma de este sector del ordenamiento (también, mi contribución a los *Comentarios a la nueva Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito*, dirigidos por el Prof. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., Madrid, CECA, 1989, pp. 52 y ss.) y, además, ahora, en concurrencia con la responsabilidad de las personas físicas (*Ibidem*, pp. 58 y ss.), que se tratará en el texto a continuación. Hay 2.ª edición de estos Comentarios, aunque se cita por la primera.

Dentro de la problemática de la responsabilidad de las personas jurídicas, mención aparte merece un reciente fenómeno consagrado por algunas normativas sectoriales: la admisibilidad de dicha responsabilidad en concurrencia con la de las personas físicas, cuando hasta hace poco se configuraban ambas como alternativas y excluyentes (27). Todavía no ha habido una respuesta nítida a este respecto por la jurisprudencia, pero la fórmula en principio parece difícil de asumir. Lo lógico sería que, si es por los mismos hechos, responden las unas o las otras: así, podría defenderse que si la conducta se desarrolla en el ámbito de las instrucciones de la persona jurídica, procederá su responsabilidad, mientras que si se rebasa dicho marco, lo será de la persona física. En otro caso, la responsabilidad de aquélla se exigiría por hechos ajenos.

Cambiando el tercio, sí ha habido, por el contrario, pronunciamientos favorables a la responsabilidad solidaria, cuando concurren varios autores en la realización de la infracción. Evidentemente, se trata de una regla opuesta a la que rige en el Derecho penal. procede una sanción por cada sujeto interviniente, sea éste autor, cómplice o encubridor. Pero, sobre todo, se trae aquí a colación, porque demuestra, en última instancia, la falsedad de un planteamiento que trata de afirmarse hasta la saciedad, y de ahí su interés, a saber, que los principios penales siempre promueven una respuesta más favorable para el sancionado por las garantías asociadas a este Derecho. Puede constatarse que no siempre es así: la solidaridad se concreta en la exigencia de una sola sanción para todos los intervinientes. Al margen de ello, quizá lo más criticable en este punto sea que la admisión de la responsabilidad solidaria se haya efectuado sin apenas aportar y ofrecer argumentos suficientes en su defensa.

d) Como corolario a la exposición a que nos ha llevado hasta ahora el artículo 25, ni que decir tiene que el análisis del artículo 24 nos llevaría más lejos aún (28). Acostumbra a destacarse acertadamente que este precepto comprende, por de pronto, dos grandes grupos de derechos: los vinculados, en primer lugar, al ejercicio del derecho al acceso a la justicia y que, como tales, resultan invocables frente a cualquier

(27) Recientemente, sobre ello, MAYOR MENÉNDEZ, P., *La responsabilidad conjunta de las personas jurídicas y sus administradores en el Derecho administrativo sancionador (especial referencia al mercado de valores)*, publicado en la «Revista española de Derecho administrativo», núm. 87 (1995).

(28) Como introducción, y para profundizar sobre el alcance de este importantísimo precepto, puede consultarse, recientemente, BORRAJO INIESTA, I., DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I. y FERNÁNDEZ FARRERES, G., *El derecho a la tutela judicial y el recurso de amparo*, Madrid, CIVITAS, 1995.

actuación administrativa; y, en segundo lugar, un conjunto de derechos reconocidos inicialmente en el ámbito de los procesos judiciales, que la jurisprudencia constitucional ha extendido al ejercicio por la Administración de su potestad sancionadora (por lo que, exclusivamente, resultan aplicables al conjunto de actuaciones administrativas que se inscriben en este ámbito).

En cuanto al derecho de acceso a la jurisdicción, en primer lugar, caben modulaciones y hasta algunas limitaciones al ejercicio de este derecho, pero no son admisibles obstáculos al mismo carentes de cualquier género de justificación, como puede ser la imposición de la regla del «solve et repete», la amenaza de promover una «reformatio in peius» en sede judicial o la reducción o eliminación de las posibilidades de obtener con carácter tutelar la suspensión judicial del acto impugnado. Todas estas consecuencias están rigurosamente prohibidas en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, como también lo están respecto de cualquier actuación administrativa con carácter general.

Ya en relación exclusiva con el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, en segundo lugar, se reconocen un conjunto de derechos vinculados con el genérico de defensa, como pueden ser el derecho mismo a la tramitación de un procedimiento administrativo antes de imponer cualquier sanción (29), el derecho a la imparcialidad en dicho procedimiento y a que, por tanto, la instrucción y la resolución estén separadas y confiadas a distintos sujetos (30), el derecho a ser informado a la acusación y de sus términos concretos, el derecho a la presunción de inocencia que afecta decisivamente a la tradicional presunción de certeza atribuida a las actas administrativas (31), el derecho a también ser oído y formular las alegaciones que se consideren convenientes, el derecho a solicitar y a que se practiquen las pruebas pertinen-

(29) Sobre la prohibición de las denominadas sanciones de plano adoptadas sin procedimiento alguno ni siquiera audiencia del interesado, inevitable resulta la referencia a un trabajo todavía muy útil, pese a su antigüedad, de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *Las sanciones de orden público en el Derecho español*, Madrid, TECNOS, 1973.

(30) Aparte mi trabajo *La discutible vigencia de los principios de imparcialidad y de contradicción en el procedimiento administrativo sancionador*, citado en nota 1, puede consultarse más específicamente sobre este tema IZU BELLOSO, M., *Las garantías del procedimiento administrativo sancionador: reflexiones sobre los órganos instructores*, en *La protección jurídica del ciudadano (Homenaje al Prof. J. González Pérez)*, Tomo I, Madrid, CIVITAS, 1993.

(31) Imprescindible aquí la referencia al notable estudio de AGUADO I CUDOLA, V., *La presunción de certeza en el Derecho administrativo sancionador*, Madrid, CIVITAS, 1994. Existe también una edición de esta obra en lengua catalana.

tes para la defensa y, finalmente, sin ánimo en absoluto de pretender agotar la lista, el derecho a obtener una decisión final motivada. Es verdad que no todos los derechos que el artículo 24 de la Constitución reconoce pueden invocarse en el Derecho administrativo sancionador (este precepto también cita, entre otros, el derecho al juez predeterminado por la ley y el derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas), pero sí, desde luego, su mayor parte y su núcleo fundamental.

Sirva esta somera visión de la norma constitucional para comprender el impacto y relevancia que supone para el Derecho administrativo sancionador. Como habíamos apuntado al principio, el conjunto de consideraciones efectuadas obliga a una profunda renovación.

IV. LA RENOVACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

2. El tratamiento legal y reglamentario de las sanciones administrativas

La Constitución como norma jurídica tiene por sí misma la virtualidad necesaria para imponer ella sola la necesaria renovación del Derecho administrativo sancionador (32). Cabe entender también que podría haber bastado la ulterior labor jurisprudencial para delimitar, concretar y desarrollar el alcance de los derechos directamente derivados de la Constitución. Sin embargo, pese a todo ello, no puede asombrar que en un Estado profundamente «legalista» como el nuestro, con el hábito tan arraigado que siempre ha mostrado para producir e inundarnos de leyes hasta la saciedad (en este sentido, se emplea la entrecomillada expresión

(32) No me resisto, en modo alguno, a dejar de mencionar en este punto el extraordinario trabajo del Prof. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Constitución como norma jurídica*. Publicado en diversos lugares con toda justicia en este caso, puesto que constituye un auténtico hito en la consolidación de la doctrina de la fuerza normativa de la Constitución y se trata, por ello, de una pieza imprescindible y prácticamente fundacional para la construcción de nuestro actual Derecho Público, aparece ahora integrado en el volumen *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, CIVITAS, 1981, que ya ha alcanzado tres ediciones, y que ahora sigue avanzando mediante sucesivas reimpresiones (la última, en 1991).

Justamente, como ejemplo de la ya cotidiana aplicación de la fuerza normativa de la Constitución, el citado volumen incluye como Apéndice un caso relacionado con la potestad sancionadora de la Administración: *La incidencia de la Constitución sobre la potestad sancionatoria de la Administración: dos importantes Sentencias del Tribunal Constitucional*, trabajo que fue antes publicado en la «Revista española de Derecho administrativo», núm. 29 (1981).

anterior, y no tanto en el de enfatizar el cumplimiento de las normas, donde el celo y las inquietudes observadas resultan mucho menores), el legislador ha terminado interviniendo en la materia que nos ocupa.

a) *La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*

Con carácter general, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dedica íntegramente uno de sus Títulos, el Título IX, a la regulación de las sanciones administrativas (33). Se trata de una opción que ha merecido algunas críticas severas, justificadas parcialmente, por la ambición de desarrollar precisamente un planteamiento tan generalizado como el pretendido. Pero una vez verificada la opción, no puede ahora soslayarse.

A lo que aspira la Ley 30/92 en la materia que nos ocupa es a precisar las condiciones para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración y, en este sentido, constituye desde esta perspectiva desarrollo de los artículos 24 y 25 de la Constitución, con base en la jurisprudencia constitucional elaborada a tal efecto. Ahora bien, una vez sentado esto, conviene apresurarse a destacar que lo que, sin embargo, resultaría inadmisibles sería la pretensión de erigir al legislador en la «interpretación auténtica» de la Constitución: los derechos constitucionales valen por sí solos y son lo que son, sin que las leyes que los desarrollan puedan mediatizarlos, condicionarlos y, en definitiva, alterarlos bajo ningún concepto.

Al margen, sin embargo, de las críticas de oportunidad que acaban de invocarse y atendiendo ya a su contenido, el Título IX ha de ser objeto en su conjunto de una valoración positiva (34). Se reconoce, por un lado, la

(33) Para la gestación de este Título es recomendable la lectura del artículo de PEMAN GAVIN, J., *La regulación de la potestad sancionadora de la Administración en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Notas sobre su tramitación parlamentaria*, en la «Revista de Administración Pública», núm. 132 (1993).

(34) Los sucesivos Comentarios generales dedicados al análisis de la Ley 30/1992, cuya sola cita resultaría imposible por su elevado número, reservan un apartado importante al tratamiento de la regulación de que es objeto la potestad sancionadora y el procedimiento administrativo sancionador. Entre otros estudios, podrían destacarse, dentro de distintas obras colectivas, los trabajos de CHINCHILLA MARÍN, C., en los Comentarios dirigidos por B. PENDAS GARCÍA, Madrid, PRAXIS, 1993; los que MESTRE

singularidad de la figura de las sanciones administrativas, en cuanto se sujetan y se prevén para ellas unas reglas propias y singulares, que no coinciden exactamente con las de los restantes actos administrativos a los que la Ley 30/1992 dedica otro Título, el Título V (son, por lo demás, la única modalidad concreta de actos administrativos que merece una regulación específica, lo que acredita su singularidad). Por otro lado, en segundo lugar, las reglas específicas que para las sanciones administrativas se contemplan encuentran su principal fuente de inspiración en los principios del Derecho penal, lo que, como ya se ha indicado, está en perfecta sintonía con la directriz constitucional establecida en este punto. Es cierto que se introducen algunos matices a la aplicación de tales principios, como no podía ser de otro modo, pero es que también ello tiene el amparo de la directriz constitucional antes indicada.

Dividido el Título IX en dos Capítulos, el objeto de su Capítulo I puede considerarse propiamente el desarrollo del artículo 25 de la Constitución (35). La regulación con carácter general de los aspectos sustanciales de la potestad sancionadora de la Administración representa una novedad radical y absoluta en nuestro ordenamiento jurídico. No había experiencia alguna en este sentido y sólo algunos sectores destacados no poco importantes pero a la postre puntuales y concretos, como el tributario o, en menor medida, el urbanístico, podían invocarse acaso como precedente.

Ahora, con carácter general, se desarrollan, sucesivamente, el principio de legalidad (art. 127), la irretroactividad (art. 128), la tipicidad (art. 129), la responsabilidad (art. 130), la proporcionalidad (art. 131) y la prescripción (art. 132). Debe reconocerse que abundan defectos técnicos de notable importancia (36). Pero acaso puedan pasar por pecados

DELGADO, J. F. y yo mismo aportamos a los Comentarios dirigidos por J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN, Madrid, TECNOS, 1993; los que GARCÍA MANZANO, P., incluye en los dirigidos por J. A. SANTAMARÍA, L. COSCULLUELA, A. BLASCO y A. JIMÉNEZ BLANCO, Madrid, CARPERI, 1993; así como los de DE PALMA DEL TESO, A. y VADRI, T., en los que dirige J. TORNOS MAS, Barcelona, BOSCH, 1994. Igualmente, conviene mencionar las consideraciones efectuadas sobre el tema que nos ocupa en los Comentarios a la Ley 30/1992 que resultan obra personal de PARADA VÁZQUEZ, J. R., Madrid, M. PONS, 1993, y de GARRIDO FALLA y FERNÁNDEZ PASTRANA, J. M., Madrid, 1993 (hay 2.ª edición de esta obra).

(35) Para un análisis más profundo del contenido de este Capítulo I que el efectuado a continuación en el texto, son de utilidad los distintos trabajos enunciados en la nota precedente.

(36) Por ejemplo, el principio de legalidad parece, en principio, limitarse sólo a asegurar la cobertura legal de la competencia sancionadora (art. 127). Más adelante, se

originales producto de constituir la primera experiencia en este sentido, es de esperar que con la aplicación de estas disposiciones, la jurisprudencia contribuya, como ha ocurrido con muchas otras leyes, a pulir tales defectos y aliviar los problemas que inicialmente suscita la nueva regulación.

Por lo que respecta al Capítulo II, referido al procedimiento sancionador, no son menos importantes las novedades y los problemas que pueden provocar pueden llegar a ser aún más graves en este caso (37). Ciertamente, conviene matizar que no constituye novedad alguna el objeto propio de la regulación, esto es, el diseño de un procedimiento sancionador con carácter general. Ya lo hacía la anterior Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (arts. 133 y ss.). La novedad en este caso reside en el enfoque con que el procedimiento se contempla, ya que ahora, en lugar de preverse un procedimiento articulado y completo en sus diversas fases, la Ley se limita a prever los principios básicos del procedimiento sancionador.

Se invoca la doctrina constitucional como pretexto y justificación de este cambio de enfoque: el procedimiento es una cuestión adjetiva y va por ello siempre asociada a una determinada materia. De este modo, a quien corresponde la competencia sustantiva, corresponde constitucionalmente también la competencia sobre el procedimiento. En principio, así, pues, el Estado regula sus propios procedimientos en relación con las materias de su competencia y las Comunidades Autónomas y Administraciones locales los suyos propios. Con base en el artículo 149.1.18 de la Constitución, todo lo más, el Estado puede establecer a lo sumo los principios básicos del procedimiento administrativo.

Es dudosa esta interpretación que ha recibido no pocas críticas, pero en todo caso los problemas que se plantean con ella son graves. Transitoriamente, podría haberse producido una situación de vacío normativo:

extiende a su campo natural, esto es, los aspectos relativos a las infracciones y sanciones, pero ello se hace ya bajo la cobertura de la tipicidad (art. 129), donde, en cambio, no se efectúa la menor precisión sobre lo que constituye el núcleo esencial de ésta. Por otro lado, la responsabilidad (art. 130) constituye un claro intento por evitar el empleo de la expresión técnica más adecuada para el caso, esto es, la culpabilidad, quizá por las implicaciones que ésta conlleva. Finalmente, la regulación de la proporcionalidad y la fijación de los criterios para ponderar el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración (art. 131) resulta claramente insuficiente.

(37) Lo mismo que en relación con el Capítulo I, valga la remisión a los estudios incluidos en los diversos Comentarios indicados en la nota 34 de este trabajo, para encontrar un tratamiento más detenido y pormenorizado de las disposiciones que se contienen en el Capítulo II, que ahora se comenta en el texto.

la Ley nueva reemplaza sin más a la antigua y es insusceptible de articular por sí sola un procedimiento completo a partir de unos escasos principios, por lo que surge el problema del mecanismo o la vía por la que sancionar a fin de no dejar desarmada a la Administración. Felizmente, el peligro enunciado, verdadero y real, pudo conjurarse con la aprobación de un reglamento, al que inmediatamente habremos de referirnos, dentro del plazo de adecuación, previsto inicialmente por la Ley y extendido después por un posterior Decreto-Ley, que la propia Ley contemplaba para poder ajustarse y hacer realmente efectivas sus determinaciones.

En cualquier caso, más allá de este problema, lo verdaderamente grave es que con la mera enunciación de unos principios básicos y la habilitación a todas las Administraciones Públicas para que establezcan sus propios procedimientos, el resultado es una extraordinaria dispersión y un conjunto normativo caótico que, desde luego, resulta del todo imposible poder conocer en toda su extensión; se ha producido así lo que, en feliz expresión, se ha dado en denominar el «Big-Bang» del procedimiento administrativo sancionador (38).

Dejando aparte estas consideraciones generales, en cuanto a los principios procedimentales reconocidos por la Ley, se regulan, sucesivamente, el derecho al procedimiento con la importante separación entre las fases de instrucción y resolución (art. 133), los derechos del imputado que se reducen a dos, sin perjuicio de los generales que asisten al ciudadano en todo procedimiento administrativo (art. 134), las medidas provisionales (art. 135), el derecho la presunción de inocencia que obliga a matizar el valor jurídico y alcance de las actas de inspección (art. 136) y, finalmente, la resolución sancionadora, con expresa indicación de sus requisitos elementales y de su fuerza ejecutiva (art. 137). En este Capítulo, desde luego, la regulación resulta más segura, aunque cabe criticar también la parquedad de los principios formulados y, por encima de todo, la interpretación que ha terminado prevaleciendo, ya suficientemente resaltada, sobre las limitadas posibilidades de intervención del Estado en materia de procedimiento, lo que irremediablemente lleva a la fragmentación antes denunciada.

(38) Tomo la expresión de GONZÁLEZ NAVARRO, F., que con esta rúbrica inicia uno de los Capítulos del libro escrito en colaboración con González Pérez, J., *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*, Madrid, CIVITAS, 1994, pp. 1307 y ss. Se cita esta obra por su 2.ª edición. También el citado Capítulo está publicado aparte, *El «Big-Bang» del procedimiento administrativo sancionador común*, en la «Revista española de Derecho administrativo», núm. 77 (1993).

- b) *El Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora*

Dicha fragmentación no va a poder evitarla, en absoluto, el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora a que antes se hizo referencia, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto (39). El referido Reglamento introduce un procedimiento completo totalmente perfilado en sus diversas fases, incluso, añade un procedimiento más simplificado para las infracciones leves, pero, como el propio Reglamento reconoce al precisar su ámbito de aplicación, actúa sólo con carácter subsidiario respecto de las Administraciones Autonómicas y Locales (distintas del Estado). Sólo, por tanto, una prudente remisión de éstas, lo que no ha sido siempre el caso, habría evitado la dispersión. De ahí la crítica recibida por el Reglamento (40), que más bien merece, sin embargo, la Ley de la que aquél trae su causa, como ya hemos notado. En cualquier caso, también hay que decir que, a la hora de la verdad, las Comunidades Autónomas al desplegar sus competencias en esa materia y regular sus propios procedimientos sancionadores, se han caracterizado por proceder a la copia mimética de la normativa reglamentaria del Estado (41); por lo que, siquiera sea por esta vía inesperada e indirecta, algunos de los problemas antes expuestos han podido aliviarse.

Merece la pena, en consecuencia, detenerse por un instante en el procedimiento previsto en el Reglamento del Estado. Se descompone éste en diversas fases: iniciado mediante providencia y acordada su incoación, en ésta se designa instructor y se adoptan también las medidas provisionales que procedan en su caso. La incoación ha de contener

(39) Sobre esta norma, es de mucha utilidad el libro de GARBERI LLOBREGAT, J., *Comentarios al Título IX de la Ley 30/1992 y al Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración (Real Decreto 1398/1993)*, Valencia, TIRANT LO BLANCH, 1994.

(40) Por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La problemática puesta en aplicación de la LRJPAC. El caso del RD 1398/93, de 4 de agosto, que aprueba el reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora*, trabajo publicado en la «Revista española de Derecho administrativo», núm. 80 (1993).

(41) Que nos conste, Cataluña, Baleares, Madrid, Asturias y Extremadura son las Comunidades Autónomas que han establecido sus propios procedimientos en esta materia. Sus textos respectivos pueden consultarse en TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. y AGUADO I CUDOLA, V., *Derecho administrativo sancionador: materiales*, citado en la nota 1 de este trabajo.

igualmente los términos concretos de la acusación que se formula, y frente a ella cabe formular alegaciones dentro de un plazo conferido a tal efecto y asimismo, proponer las pruebas que se consideren pertinentes. Culminada la instrucción para esclarecer los hechos, sea a partir de las pruebas practicadas a instancia de parte, o bien de oficio, se procede a renglón seguido el trámite de audiencia y vista del expediente, tras lo cual se eleva por el instructor la propuesta de sanción que considere pertinente para el caso. A ello sigue la resolución, salvo que se considere necesario practicar nuevas diligencias, o bien se pretenda alterar el sentido de la propuesta efectuada por el instructor, en cuyo caso procede otorgar un plazo adicional para efectuar nuevas alegaciones.

Resulta de esta regulación que el nuevo procedimiento se caracteriza esencialmente por: a) mantener la separación entre las autoridades intervinientes (no obstante, algún matiz no poco importante conviene resaltar: al desaparecer como trámite específico el pliego de cargos y absorberse en la incoación, es ahora esta autoridad y no el instructor el que formula los términos de la acusación); b) simplificar y agilizar los diversos trámites que lo integran (hasta el punto de que si no se producen alegaciones por el particular afectado, la incoación opera como propuesta de resolución); c) asegurar su pronta terminación, en cuanto se fija un plazo máximo, estricto y taxativo para ello; y d) introducir alguna garantía novedosa, como puede ser el trámite de vista al expediente o la necesidad antes apuntada de proceder a una audiencia adicional si al acordar la sanción pretende alterarse el sentido de la propuesta de resolución efectuada por el instructor.

Al margen de ello, conviene señalar también que el Reglamento no se limita meramente a establecer el procedimiento sancionador. Dividido en cinco Capítulos, es cierto que los Capítulos II, III, IV y V sí que se dedican a regular, respectivamente, la iniciación, instrucción y resolución del procedimiento, así como el procedimiento simplificado para las infracciones leves. Sin embargo, el Capítulo I está integrado por un bloque de disposiciones generales (arts. 1 a 10), caracterizado justamente por su heterogeneidad y que es producto de una serie de razones de diverso signo. En algunos casos, se incorporan aspectos novedosos, como la regulación del pago voluntario (art. 8), pero en muchos otros lo que se pretende más bien es tratar de aclarar extremos sobre los que permanecía alguna sombra de duda a partir de la Ley, como la regulación de la concurrencia de sanciones (art. 5) y la vinculación del orden jurisdiccional penal (art. 7); o bien, incluso, y esto resulta ya técnica-

mente más dudoso, se busca matizar el alcance de algunas previsiones legales que la práctica había revelado como disfuncionales: así, la rígida determinación legal de los órganos competentes para sancionar pretende ahora superarse con la generosa admisión de la técnica de la desconcentración de funciones (art. 10). Con todo, donde las matizaciones han merecido una crítica particularmente severa, ha sido con motivo del reconocimiento de la idoneidad de las ordenanzas locales como instrumento para tipificar infracciones (artículos 1 y 2). En fin, de la heterogeneidad que acusa este bloque de disposiciones, el mejor botón de muestra quizá sea el artículo 4 (42).

V. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES A PROPÓSITO DE LA RENOVACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

La renovación del Derecho administrativo sancionador ha sido seguida muy de cerca y hasta impulsada, como hemos tenido ocasión de evocar en este estudio, por nuestra misma doctrina, que ha dedicado en los últimos quince años una atención especialísima a este sector del Derecho. Lo escrito sobre él en este período más bien breve rebasa inequívocamente todo lo que se llevaba hecho con anterioridad. Como causa última de esta renovación, también se ha podido constatar, está, sin duda, la Constitución española de 1978 por lo que hace a nuestro país, que, además, ha implicado claramente a la jurisprudencia en esta tarea renovadora y hasta a la propia legislación, que normalmente quedaba más bien al margen.

Quizá inicialmente no se advirtiera la envergadura del cambio y la tremenda y profunda transformación que la Norma Fundamental llevaba

(42) Bajo la rúbrica «régimen, aplicación y eficacia de las sanciones administrativas», se preve un dispar conjunto de determinaciones, desde la prohibición de sancionar por infracciones no consumadas, frustradas o en vía de tentativa, hasta el reconocimiento de la retroactividad de la ley penal más favorable, desde la posibilidad de compensar las sanciones con las medidas provisionales impuestas con anterioridad, hasta la remisión condicional de la sanción, desde la previsión de la aplicación de la sanción en su grado mínimo por la inexistencia de circunstancias concurrentes, hasta la aplicación del grado máximo si de la comisión de una infracción derivan necesariamente otras; y, en fin, se preve la figura del ilícito continuado, aunque se acompaña con una cláusula de incierto alcance, pues no cabe iniciar nuevos procedimientos sancionadores, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora con carácter ejecutivo, lo que, leído así, puede servir de cobertura para amparar una cierta e intolerable impunidad.

en su germen e iba a impulsar, pero lo cierto es que al cabo de los pocos años el panorama en el Derecho administrativo sancionador ha dado sin hipérbole un vuelco espectacular de ciento ochenta grados.

Dentro ya de la propia Constitución, la causa inmediata y directa determinante del cambio reside en su directriz básica en esta materia, que también hemos podido destacar suficientemente en este estudio, a saber, que a las sanciones administrativas les son aplicables los mismos principios que a las sanciones penales y que ambas, unas y otras, forman parte del mismo «ius puniendi» del Estado. La virtual fuerza expansiva de esta directriz constitucional, tempranamente enunciada por el Tribunal Constitucional y con todo acierto, por lo demás, sobre la base de la jurisprudencia previamente acuñada por el Tribunal Supremo, ha podido también quedar sobradamente confirmada en estas líneas.

Llegados a este punto, y tras los cambios operados a resultas de la Constitución, la situación parecía propicia para abrir un compás de espera y para que después de tanta convulsión el sosiego llegara y se apoderara del Derecho administrativo sancionador. Quizá, por esa razón, si bien las sanciones administrativas vinieron ocupando el centro de mi atención durante mucho tiempo, es verdad que en los últimos años, al menos, desde 1993, prácticamente no había vuelto sobre ellas. Y es que, una vez afirmados con carácter general los principios constitucionales aplicables a las sanciones administrativas y concretados, además, tales principios a través de sucesivas leyes y reglamentos con pretensiones también de validez general, la calma parecía haber llegado efectivamente al Derecho administrativo sancionador, al menos, en sus planteamientos generales.

Sin embargo, es lo cierto que, recientemente, y sin duda espoleados o alertados por la envergadura de los cambios producidos, parecen volver las aguas a correr revueltas, incluso, a soplar vientos de cambio, quizá tibios aún. Concretamente, parece comenzar a emerger entre nosotros una reacción y a instalarse una cierta conciencia de que quizá se haya avanzado excesivamente rápido en los últimos tiempos. La defensa a veces radical de la aplicación de los principios penales a las sanciones administrativas ha llevado las cosas demasiado lejos desde dicha perspectiva. Y, por eso, se postula no ya sólo ralentizar el curso por el que los acontecimientos parecen precipitarse, sino incluso replegarse y volver atrás sobre nuestros pasos, cuando menos, en determinados planteamientos. En esta circunstancia, quizá valga la pena no ya sólo dar cuenta del actual estado de cosas como ha sido nuestra pretensión hasta

ahora, sino también participar en el debate de alguna manera y tratar de aportar alguna idea en el desarrollo del mismo.

En nuestra opinión, la asimilación entre las sanciones administrativas y las penales ha de ser mantenida y defendida como criterio esencial; o, lo que es lo mismo, la identidad sustancial entre ambas figuras. No representa esto novedad alguna respecto de nuestras reflexiones anteriores, puesto que así nos hemos pronunciado siempre, aunque quizá sí convenga ahora, en este momento, reiterar nuestra posición.

A dos métodos de análisis cabe acudir normalmente para defender un determinado planteamiento. El sucesivo empleo de los métodos deductivo e inductivo, en nuestra monografía particularmente dedicada a este tema, nos deparaba la misma conclusión. Examinadas a través de sus elementos esenciales, podían descubrirse desde una perspectiva dogmática los principios penales como los idóneos para las sanciones administrativas (43). E, igualmente, el examen del Derecho positivo, sea el de nuestro propio ordenamiento jurídico, sea el de los ordenamientos de los países de nuestro entorno, también permitía inferir que los principios provenientes del Derecho penal inspiran la regulación de las sanciones administrativas vigente en tales países (44).

Pues bien, hoy, años después, hemos de ratificarnos en estas mismas opiniones, y ello bajo los dos mismos puntos de vista. Por un lado, desde la perspectiva dogmática, observamos que las consecuencias que se anudan a cualquier género de incumplimiento son dos fundamentales: la pena y el resarcimiento (45). Frente a lo que caracteriza a la primera que conlleva un «plus», esto es, un agravamiento de la situación jurídica inicial del infractor, el segundo postula a la postre una restitución, una

(43) SUAY RINCÓN, J., *Sanciones administrativas*, cit., en especial, pp. 51 y ss. Entre otros argumentos, conviene recordar aquí que la posición de la Administración en el ejercicio de la potestad sancionadora no diverge esencialmente de la del juez, puesto que, en definitiva, su función reside en constatar si unos hechos pueden o no ser subsumidos en una determinada infracción, lo mismo que aquél, y la imparcialidad más estricta ha de presidir su actuación en el momento de practicar el enjuiciamiento.

(44) SUAY RINCÓN, J., *Sanciones administrativas*, cit., en especial, pp. 111 y ss. El análisis a la sazón efectuado era particularmente minucioso en los casos específicos de Alemania e Italia, por cuanto que éstos eran los países donde el Derecho administrativo sancionador había alcanzado un mayor desarrollo.

(45) Por todos, puede consultarse el extraordinario trabajo de teoría general del Derecho salido de la pluma de GUASP DELGADO, J., *Derecho*, Madrid, GRAFICAS HERGON, 1971, particularmente concluyente en el aspecto expuesto en el texto, donde también converge, por otra parte, la teoría general del negocio jurídico, que destaca asimismo como fundamentales las dos consecuencias apuntadas.

vuelta o recuperación de la situación preexistente. En el ámbito de los supraconceptos a los que a la postre son reconducibles las instituciones que integran nuestro ordenamiento jurídico (46), no hay otras consecuencias frente a la realización de un ilícito de cualquier naturaleza (civil, penal) que las señaladas.

La pena y el resarcimiento atienden a una lógica diversa y por lo mismo reclaman la aplicación de unos principios también diversos: respectivamente, civiles, en el primer caso; penales, en el segundo. Por lo expuesto, de lo que se trata es de determinar, en última instancia, a qué categoría han de conducirse las sanciones administrativas. Así las cosas, sin duda, al menos, en nuestra opinión, éstas parecen acomodarse mejor a la primera de las enunciadas.

Por otro lado, y cambiando de métodos, en el plano del Derecho positivo vigente, cabe constatar que más allá de las experiencias que hasta ahora ha proporcionado el Derecho comparado, es imprescindible en los tiempos que corren acudir al Derecho internacional y supranacional. Por el vertiginoso avance que éstos han registrado, van adquiriendo cada vez mayor importancia y ganando espacio, desde luego, en el ámbito europeo y comunitario. Pues bien, tales ordenamientos, al margen de las diferentes influencias que pueden recibir de los países que participan en su gestación, apuntan también en la misma dirección de postular para las sanciones administrativas la aplicación de los principios provenientes del Derecho penal.

Creemos que el conjunto de indicadores ofrecidos arroja bastante luz. Desde luego, la apelación a los principios penales proporciona mayor seguridad como punto de partida, que tratar de reivindicar para las sanciones administrativas unos principios distintos, que no se sabe exactamente cuáles son, ni nadie sabe bien dónde buscar, con base en una esencial diversidad entre sanciones administrativas y penales que, por lo demás, rompería la unidad del «ius puniendi» del Estado y que recortaría las posibilidades de la política legislativa en materia penalizadora.

Otra cosa muy diferente es, en cambio, discutir el alcance concreto de los principios penales y determinar los innegables matices que han de

(46) La doctrina de los supraconceptos o de los «Oberbegriffe» fue objeto de especial tratamiento por MARTÍN-RETORTILLO, S., en su monografía *El Derecho civil en la génesis del Derecho administrativo y de sus instituciones*, Sevilla, GARCÍA OVIEDO, 1960. Un excelente trabajo que felizmente acaba de reeditarse (la 2.ª edición es de este año y CIVITAS se ha encargado de ella), porque la lejanía en el tiempo hacía ya prácticamente inaccesible un trabajo que no por ello había perdido un ápice su valor.

acompañar a las sanciones administrativas. La aplicación íntegra e indiscriminada de los principios penales no es defendible, y las diferencias son palmarias, como también lo son, y aún pueden serlo más, en el interior del propio Derecho penal (asimismo, lo son igualmente en el interior del propio Derecho administrativo sancionador, como sucede con el Derecho disciplinario). Pero lo que resulta más difícil es discutir los principios nucleares y, en cualquier caso, la directriz constitucional que marca el punto de partida del Derecho administrativo sancionador y que ha llevado a su completa renovación, frente a la presunta autonomía de este Derecho y la existencia de unos principios propios y específicos.