

El marco constitucional de la potestad sancionadora de la Administración: la aplicabilidad de los principios del proceso penal

Abogado | José Ricardo Pardo Gato

1. Introducción

¹ VÁZQUEZ IRUZUBIETA, Carlos, *Procedimiento Administrativo Común. Comentario a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1993, p. 424.

La potestad sancionadora de la Administración, que en España ha tenido hasta hace poco tiempo una justificada mala prensa, entendida por los ciudadanos, e incluso por los administrativistas, más como un instrumento de represión de sus derechos y libertades fundamentales que como un poder excepcional que debiera encaminarse a la consecución de un mayor bienestar social, constituye una prolongación un tanto excesiva del poder punitivo del que dispone el Estado en el orden penal. Podría decirse, de acuerdo con Vázquez Iruzubieta¹, que "se trata de un reflejo deformado de esa potestad con la finalidad de reunir un control mayor, más directo y eficaz contra el ciudadano remiso o incumplidor de sus deberes". Por algo suele provocar discusión la dualidad sancionadora penal y administrativa, en tanto que puede o no conculcar la garantía del *non bis in idem*,

la autonomía sancionadora del Derecho administrativo o el nombre y naturaleza de esta clase de sanciones, que en nuestro ordenamiento reciben el nombre de infracciones administrativas (artículos 25.1 y 128.1 CE).

Esta descalificación global de un importante sector doctrinal español, que considera la potestad punitiva del Estado como una realidad poco coherente con el esquema clásico de la división de poderes, no ha impedido que esta misma doctrina sostuviese la necesidad de trasladar al Derecho administrativo sancionador, cuando menos, algunos de los principios garantistas que operan en el orden jurídico penal, extendiéndolos por analogía, como señaló Carrión Martín², a la actuación sancionadora de las Administraciones. Además, nuestro país ha dispuesto hasta hace muy poco de un ordenamiento sancionador "escasamente respetuoso con los derechos de los ciudadanos, compuesto por una amalgama de normas variopintas, a menudo de carácter reglamentario, y en no pocas ocasiones ignorantes del principio de legalidad".

Por consiguiente, es atribuible a nuestra doctrina, y como no a nuestra jurisprudencia, el mérito de haber reivindicado e impuesto, en circunstancias no demasiado favorables, importantes límites jurídicos al uso y abuso burocrático de un poder que en un Estado de derecho ha de tener una naturaleza necesariamente excepcional.

La entrada en vigor de la Constitución de 1978, que paradójicamente ha legitimado el poder represivo de la Administración, supuso un cambio radical del marco jurídico en el que las Administraciones Públicas habrían de desarrollar su actividad. A partir de ese momento las Administraciones quedaron sometidas a la Constitución, a la ley y al derecho, así como a las consecuencias que se derivan del reconocimiento de los derechos fundamentales y libertades públicas, lo que constituyen límites precisos susceptibles de oponer frente a la actuación de dichas Administraciones.

En este sentido, y en el ámbito de las Comunidades Autónomas, la STC 15/1998, de 22 de enero –BOE de 24 de febrero de 1998³–, señala, en su F.J. n.º 13 –recordando lo ya manifestado por este mismo Tribunal en las SSTC 87/1985 y 196/1996, que las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en el marco del Derecho sancionador (artículo 25.1 CE), y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido

² CARRIÓN MARTÍN, M^a Dolores, *La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas*, en *Comentarios ante la entrada en vigor de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, MAP, Madrid, 1993, p. 107.

³ Sentencia relativa al Recurso de inconstitucionalidad núm. 2559/1992. Ponente: D. Álvaro Rodríguez Bereijo.

⁴ El artículo 105 CE impone la necesidad de sancionar a través de un procedimiento administrativo con un trámite de audiencia y el artículo 106 CE reconoce el derecho a revisar los actos sancionadores ante una instancia judicial.

⁵ La STC 77/1983 consideró conveniente el no recargar excesivamente las actividades de la Administración de Justicia como consecuencia de ilícitos de gravedad menor, así como de dotar de mayor eficacia al aparato represivo en relación con los mismos.

⁶ Artículo 127.3 LRJPAC: "Las disposiciones de este Título (del Título IX) 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".

Este precepto constituye una clara incidencia en las relaciones jurídicas de sujeción especial, puesto que excluye del ámbito de la LRJPAC los procedimientos disciplinarios que las Administraciones Públicas deban incoar respecto a su personal funcionario o a su personal laboral (artículo 127.3 y Disposición Adicional 8ª LRJPAC). La exclusión de los procedimientos disciplinarios del ámbito de esta Ley no debe ser inconveniente para entender, como hacen Garrido Falla y Fernández Pastrana en su libro *Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas (Un estudio*

respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio español.

Asimismo, la Constitución condicionó el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración a la observancia de determinados procedimientos y garantías judiciales⁴ y el Tribunal Constitucional ha intentado reforzar las garantías del procedimiento sancionador al entender incorporadas a dicho procedimiento las garantías previstas en el artículo 24 CE para los procesos judiciales⁵.

Por otro lado, y en el momento presente, la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas y el procedimiento establecido para su ejercicio se encuentran regulados por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) y por 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 (RPEPS).

Así, la LRJPAC, en su Título IX, bajo la rúbrica "De la potestad sancionadora", establece los principios que deben presidir el ejercicio de tal potestad y las garantías del procedimiento sancionador. Por tanto, la Ley comprende los principios de Derecho sustantivo referidos a las infracciones y sus sanciones, y los principios de Derecho procesal. Los principios del Derecho sustantivo sancionador protegen a los ciudadanos en la medida en que impiden a las Administraciones Públicas ejercer la potestad sancionadora al margen de los principios de reserva de ley, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, prescripción, irretroactividad de la norma sancionadora desfavorable y *non bis in idem*. El Derecho procesal y sus principios protegen a los ciudadanos en la medida en que impiden que las Administraciones Públicas ejerzan la potestad sancionadora al margen de la garantía que constituye el procedimiento administrativo sancionador⁶.

Por otro lado, al no contener la LRJPAC normativa alguna sobre los distintos trámites de los procedimientos sancionadores, era necesario regular un procedimiento general sancionador, exigido por el principio de seguridad jurídica y por la necesidad de salvaguardar el interés general⁷. Para ello se dictó el RPEPS.

de la ley 30/1992), que muchos de los principios que se contienen en su Título IX son de aplicación general y, por consiguiente, por imperativo de la Constitución Española, han de presidir el esquema fundamental que rige el procedimiento de los funcionarios públicos y cualesquiera otras disposiciones específicas de este carácter.

⁷ Exposición de Motivos del Real Decreto 1398/1993.

Estas normas (la LRJPAC y el RPEPS) configuran unas reglas "comunes" –en el sentido expresado por el artículo 149, apartado 1, número 18 de la CE– las cuales, como acertadamente señaló Garberí Llobregat⁸, se constituyen en un "mínimo denominador" de obligada observancia por cualesquiera otras regulaciones provenientes de las Administraciones General del Estado, Autonómica y Local. Las mencionadas reglas comunes, pues, conforman una suerte de "Parte General" del Derecho Administrativo sancionador que presenta la virtualidad de vincular el contenido de las normas sobre procedimientos administrativos de imposición de sanciones desde un doble plano: "ex post", pues a ella deberán atenerse las futuras regulaciones de esta manifestación punitiva de la potestad de la Administración sea el que fuere el nivel del que provengan, y "ex ante", por la necesidad de adecuar a dichos principios las regulaciones entradas en vigor con anterioridad a su promulgación.

No obstante –siguiendo a Garberí Llobregat–, la vigente normativa sobre el régimen jurídico de la Administración sancionadora no surge de la nada, aunque tampoco de la tradición administrativa que se sucede a lo largo del régimen anterior a la reinstauración democrática. Las garantías de orden necesario y fundamental en la actualidad consolidadas, a través de las cuales se atribuyen distintos derechos y prerrogativas a los administrados erigiéndose a un tiempo en auténticas obligaciones para la Administración, no son el fruto de denostadas regulaciones sino una conquista relativamente reciente que aflora paralelamente a la consecución del Estado Social y Democrático de Derecho instaurado por la Constitución de 1978.

En este sentido, la nueva Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LRJCA)⁹ pretende acoger los cambios operados, tras la aprobación de nuestro texto constitucional, en la organización administrativa y en la composición política del Estado, con la introducción, no sólo de las Administraciones autonómicas, sino de una actividad política de las correspondientes Comunidades Autónomas. Su deseo es el de acomodar esta realidad al hecho de que los órganos correspondientes, los tradicionales y los nuevos, producen actos o se escudan en la inactividad cuando debían actuar¹⁰.

Este nuevo texto legal, dado el escandaloso atasco que viene padeciendo la jurisdicción contencioso-administrativa, que compromete gravemente la eficacia de la tutela jurídica de los derechos cívicos en este ámbito esencial y el entero control de la juridicidad de la actividad administrativa, ha procurado me-

⁸ GARBERÍ LLOBREGAT, José, *El procedimiento administrativo sancionador. 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)*, 3ª edición, Valencia, 1998, pp. 60 y ss.

⁹ La LRJCA, publicada en el BOE núm. 167 de 14 de julio de 1998, entrará en vigor, conforme su Disposición Final Tercera, a los cinco meses de su publicación en el D.O., esto es, el 15 de diciembre de 1998, con la salvedad reconocida en materia de atribución a la jurisdicción social, que se retrasa hasta el año de entrada en vigor del resto de la Ley.

¹⁰ SAINZ DE ROBLES, Federico Carlos, *Comentarios a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, en *La Ley. Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, año XIX, núm. 4637, 28 de septiembre de 1998.

jorar y simplificar el procedimiento: ha establecido un procedimiento abreviado ante los Juzgados unipersonales no limitado a las llamadas "cuestiones de personal", pero sí limitado por la cuantía; ha introducido prescripciones bienintencionadas para evitar la reproducción de recursos ya resueltos, en materia tributaria y funcional, aprovechando el proceso de ejecución de la primera sentencia; y ha provocado la aparición, tantas veces demorada, de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Así, en opinión del abogado Díaz Roca¹¹, la ampliación objetiva del proceso y la existencia de un Juez unipersonal cercano a la mayoría de la población y que aplica un procedimiento abreviado, presidido por el principio de oralidad, van a conseguir que numerosos asuntos que antes perecían en la vía administrativa, por lo costoso o penoso que resultaba acceder a la vía jurisdiccional, lleguen al conocimiento de los órganos jurisdiccionales.

Para rematar esta introducción, y por lo que respecta al Derecho comparado, que será objeto de desarrollo en el siguiente apartado, este ofrece en el momento actual diversas soluciones que van desde la solución tradicional respetuosa con el principio de división de poderes entendido como reserva del monopolio represivo a los jueces (caso de Inglaterra y Francia), hasta países que mantienen la tradición jurídica de un cierto poder sancionador de la Administración, pasando por aquellos que han evolucionado de la primera a la segunda posición, a través de leyes despenalizadoras que al tiempo han procedido a una codificación de las reglas y principios aplicables a esta nueva actividad administrativa.

¹¹ DÍAZ ROCA, Rafael, *Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en la nueva Ley reguladora de la Jurisdicción*, en *La Ley. Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, año XIX, núm. 4588, 21 de julio de 1998.

¹² Para un análisis histórico comparado de la potestad sancionadora de la Administración véanse ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, Fratelli Bocca Editori, Turín, 1924; HEINZ MATTES, *Problemas de Derecho penal administrativo, historia y Derecho comparado*, traducción y notas por RODRÍGUEZ DE VESA, J. M.^a, EDERSA, 1979 (edición alemana de 1977); ENRICO PALIERO, Carlo, *Il "Diritto penale amministrativo": profili comparatistici*, en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1980, pp. 1254 y ss.; SINISCALCO, *Depenalizzazione e garanzia*, Ed. Il Mulino, Bolonia, 1983. En nuestro país, véase PARADA VÁZQUEZ, J. R., *El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal*, en la *Revista de Administración Pública*, 1972, pp. 41 y ss., y *Derecho administrativo (parte general)*, Ed. Pons, Madrid, 1989, pp. 327 y ss.

2. Antecedentes y derecho comparado: la aplicación del principio de separación de poderes y el monopolio judicial penal de la potestad punitiva en el siglo XIX

En la mayoría de los Estados europeos, el paso del Estado absoluto al Estado liberal operado en el siglo XIX provocó la progresiva abolición del poder sancionador general de la Administración pública a través de la jurisdiccionalización de los ilícitos de policía¹².

En el Antiguo Régimen al poder del soberano de emitir órdenes para regular el funcionamiento de la Administración Pública se vinculaba la potestad de irrogar directamente sancio-

nes en los supuestos de inobservancia de tales órdenes. En un principio no existía la concepción de una separación del injusto “policial” y del penal, y la diferencia entre justicia y policía, puesto que ambas perseguían la seguridad interior, se cifraba únicamente en la índole de aplicación en la práctica del poder soberano, no en la esencia de la cosa. Así, el Derecho penal policial constituía sólo una parte dentro del ámbito del conjunto del Derecho penal, que abarcaba las acciones menos perjudiciales para el fin último del Estado, la seguridad y el bienestar generales.

Pero tal situación no podía perdurar ni subsistir en el nuevo orden institucional instaurado por la Revolución francesa y caracterizado por una rígida división de poderes, afirmándose en la mayoría de los países del viejo continente, como principio fundamental del Estado de derecho, el denominado “monopolio penal del cuarto poder”; lo que dio lugar a un amplio proceso de “jurisdiccionalización” de la represión, que supuso el traslado de los ilícitos administrativos a la competencia del juez penal.

En Italia, la Ley 2248/1865, de 20 de marzo, sobre procedimiento contencioso-administrativo, atribuyó a la jurisdicción ordinaria el castigo de “todas las causas por contravenciones en las cuales pueda estar interesada la Administración” (artículo 2). Posteriormente, la competencia para sancionar estas contravenciones fue encomendada, por el Código penal de 1930, al *pretore* (juez municipal), y la Administración sólo conservó, como reductos de la antigua concepción, la posibilidad de imponer sanciones en materia tributaria y sanciones disciplinarias en determinadas relaciones de sujeción especial¹³.

En Alemania, el Código Penal del Reich de 1871 –siguiendo el modelo del Código Prusiano de 1851– incluyó entre las contravenciones (*übertretungen*) los “ilícitos de policía y ordenación” (*Polizei e Ordnungsunrechte*), esto es, los ilícitos administrativos. No obstante se admitió, como excepción, que los órganos de policía o administrativos fueran autorizados por una Ley del Land para dictar disposiciones penales sobre contravenciones en las que se podía imponer una multa de hasta ciento cincuenta marcos o arresto de hasta quince días, así como el decomiso¹⁴. Además, los órganos de Finanzas estaban facultados para imponer en caso de infracción de los preceptos sobre contribuciones penas de multa y acordar confiscaciones¹⁵.

En el Derecho francés, con el paso del Antiguo Régimen al nuevo sistema surgido de la Revolución, se eliminaron los ilícitos administrativos sancionados directamente por la Administra-

¹³ Relaciones de sujeción especial en el ámbito del empleo público o del servicio militar obligatorio.

¹⁴ Algunos Länder hicieron amplio uso de esta autorización y, así, en los Estados meridionales (Bayern, Baden) los ilícitos de policía se regulaban en especiales “Códigos de Policía” (*Polizeis- traugesetz*, cher) y eran atribuidos a la competencia de la Administración Pública.

¹⁵ Vid., HEINZ MATTES, *Problemas de Derecho penal administrativo, historia y Derecho comparado*, cit., pp. 58 y ss.; SINISCALCO, *Depenalizzazione e garanzia*, cit., pp. 25 y ss.

ción, y desde entonces, el monopolio del juez penal se ha mantenido bastante rígido, quedando el poder sancionador administrativo limitado prácticamente a la potestad disciplinaria.

Esta "jurisdiccionalización" o "penalización" de los ilícitos administrativos encuentra dos excepciones en los casos de Austria y Suiza, países que mantuvieron, por distintas razones, la competencia sancionadora de la Administración.

Por lo que respecta al caso español, la formulación legal de procedimientos sancionadores es relativamente reciente. En el siglo XIX no cabe hablar de ellos, porque la legislación administrativa, como se contempla en la Ordenanza de Montes de 1833, ofrecía solamente una regulación de las actas o atestados que levantaban los funcionarios, actas que se hallaban destinadas a jugar como medio de prueba en los procesos penales subsiguientes, según normas tomadas del Derecho francés.

La potestad sancionadora de la Administración no ofrecía entonces la suficiente entidad como para haber sido objeto de atención en la Ley de Bases de 24 de julio de 1889.

Realmente, hasta la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, en España no se percibe una preocupación por las garantías frente a la potestad sancionadora y, consecuentemente, no existía una regulación completa de un procedimiento sancionador.

3. Constitucionalización o reconocimiento constitucional de la potestad sancionadora de la Administración

Ya desde hace bastante tiempo, en el estudio que el profesor Martín-Retortillo dedicó a las sanciones de orden público¹⁶, se constataba cómo la Administración, que resignó en los Tribunales muchas de sus potestades represivas, conservó un claro poder penal residual, al margen de teorías sobre división o separación de poderes y funciones.

La Norma Fundamental del ordenamiento jurídico español ha constitucionalizado esta potestad. Así, el artículo 25.1 CE, situando en posición de igualdad las categorías de "delitos", "faltas" e "infracciones administrativas", establece primariamente el inequívoco reconocimiento constitucional de la potestad sancionadora de la Administración e impone posteriormente la aplicación en dicho ámbito sancionador de todas y cada una de las exigencias inherentes al principio de legalidad penal¹⁷.

¹⁶ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, *Las sanciones de orden público en el Derecho español*, vol. I, Ed. Tecnos, 1ª edición, Madrid, 1973, p. 21.

¹⁷ La STC 14/1998, de 22 de enero (BOE de 24 de febrero de 1998), relativa al Recurso de inconstitucionalidad núm. 746/1991 -Ponente: D. José Gabaldón López-, se refiere en su F.J. nº 10 al alcance del principio de legalidad penal sobre el Derecho Administrativo sancionador, estableciendo la imperiosa exigencia de predeterminación normativa: "*lex certa*" y "*praevia*": la Ley debe describir "*ex ante*" el supuesto de hecho a que anuda la sanción y la punición correlativa.

Concretamente, el artículo 25.1 estipula que nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que, en el momento de producirse, no constituyan infracción administrativa, según la legislación vigente, añadiendo su apartado 3 que la Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad, lo que, a sensu contrario, lleva irremediamente a la conclusión de que, en el ámbito castrense, las sanciones administrativas de privación de libertad son factibles, si bien en este caso la protección jurídica al detenido ha de ser total, incluida la posibilidad de habeas corpus, conforme ha sentenciado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 31/1985, de 5 de marzo¹⁸.

¹⁸ Sala Primera. Recurso de amparo núm. 718/1984. Ponente: D. Rafael Gómez-Ferrer Morant. Fundamento Jurídico Segundo (BOE de 27 de marzo).

Por lo que al presente estudio se refiere es interesante la transcripción literal de parte del texto de la referida sentencia:

“El procedimiento de habeas corpus se regula por la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, la cual viene a desarrollar lo dispuesto en el artículo 17.4 de la Constitución, que, por lo que aquí interesa, dice así:

“La Ley regulará el procedimiento de habeas corpus para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente.”

Este apartado se encuentra en íntima conexión con lo establecido por los anteriores, y en especial con lo dispuesto en el número 1 del mismo precepto, el cual establece que “toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la Ley”.

La lectura de este precepto evidencia que la libertad personal reconocida en el artículo 17.1 de la Constitución queda vulnerada cuando se priva de ella a una persona sin observar lo dispuesto en el mismo o en casos o forma no previstos en la Ley. De aquí que el incumplimiento del principio de legalidad punitiva (tipicidad) y procesal pueda configurarse como una vulneración de la libertad personal, en garantía de la cual el propio artículo 17.1 prevé la regulación por Ley de un procedimiento de habeas corpus para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente. Dada la función que cumple este procedimiento, no cabe duda de que comprende potencialmente a todos los supuestos en que se produce una privación de libertad no acordada por el Juez, con objeto de conseguir el resultado indicado si la detención fuera ilegal, en la forma y con el alcance que precisa la Ley Orgánica 6/1984, según se verá más adelante.

Las consideraciones anteriores conducen a la afirmación de que toda persona privada de libertad que considere lo ha sido ilegalmente, puede acudir al procedimiento de habeas corpus. El juez competente, al decidir mediante la oportuna resolución, determinará si la detención es ilegal o no, y acordará lo procedente. Ahora bien, si no calificara de ilegal una privación de libertad en la que no se haya observado el principio de legalidad en el orden punitivo (tipicidad) y procesal, con los efectos consiguientes, la decisión dictada vulneraría el artículo 24.1 de la Constitución, que establece con toda rotundidad tales principios.

En esta línea de razonamiento, no cabe duda de que al mismo resultado habrá de llegarse si la privación de libertad se produce en forma tal que vulnere derechos fundamentales previstos en la Constitución –íntimamente conectados con la libertad personal–, como el artículo 25.3, el cual establece que la Administración Civil no podrá imponer sanciones que directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad, o el 24.2 en la medida en que consagra unos

valores que han de ser observados cuando se imponen sanciones privativas de libertad por la Administración Militar, tal y como puso de manifiesto con detalle la Sentencia del Tribunal 21/1981, de 15 de junio, “boe” de 7 de julio, especialmente FJ 9 y 10; ello, al subrayar de una parte el valor primordial de la subordinación jerárquica y la disciplina en el ámbito militar, y de otra, con referencia a aquellos casos en que la sanción disciplinaria conlleva una privación de libertad, la necesidad de que el procedimiento disciplinario legalmente establecido haya de responder a los principios que dentro del ámbito penal determinan el contenido básico del derecho de defensa; por el momento resulta innecesario una exposición más detenida de esta doctrina, a la que nos remitimos, sin perjuicio de ulteriores precisiones si fueren necesarias para resolver el presente recurso.”

Las últimas regulaciones normativas habidas sobre este sector del *ius puniendi* han venido a ratificar la referida apreciación, incorporando definitivamente al seno de los ilícitos administrativos la vigencia y total efectividad de principios tales como el de reserva de Ley, tipicidad, culpabilidad o irretroactividad, y a la esfera del procedimiento sancionador diversas garantías como la del principio de legalidad procedimental, el principio de proporcionalidad o la presunción de inocencia, entre otras.

Así, y a modo de ejemplo, la reciente STC 169/1998, de 21 de julio, relativa a una supuesta vulneración del derecho a la presunción de inocencia en cuanto al valor probatorio de las actas de infracción administrativas, se pronuncia, en su F.J. 2, citando a otra Sentencia del mismo Tribunal (STC 76/1990), en el sentido de que la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas, pues el ejercicio del *ius puniendi* en sus diversas manifestaciones está condicionado por el apartado 2 del artículo 24 de la Constitución al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que pueden defenderse las propias posiciones¹⁹.

Por tanto, y tal y como acertadamente ha señalado el profesor Garberí Llobregat²⁰, la asimilación a estos efectos entre infracciones penales e infracciones administrativas parte en la Constitución del carácter restrictivo de los derechos individuales que se da cita en ambas manifestaciones, lo que conduce a impedir que en el Estado de Derecho pueda producirse dicha injerencia penal o administrativa sin el pleno respeto de semejantes principios y garantías en una y otra sede.

3.1. Jurisprudencia constitucional

De acuerdo con las teorías formalistas que niegan la procedencia de cualquier diferenciación entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador²¹, el Tribunal Constitu-

¹⁹ En tal sentido, los principios generales que comporta el derecho a la presunción de inocencia no excluyen el valor probatorio que las actas de infracción pueden llegar a tener; actas en las que los funcionarios competentes consignan los hechos que observan en el transcurso de sus indagaciones y comprobaciones, con la posibilidad de destruir la presunción de inocencia de la que goza todo ciudadano. Así se hizo constar en la STC 76/1990, y se repite en las SSTC

14/1997 y 169/1998, que modulan el contenido del derecho del artículo 24.2 CE. Según esta jurisprudencia constitucional, las actas de inspección poseen un valor que va más allá de la denuncia y gozan de valor probatorio, lo que no significa que las actas disfruten de una absoluta preferencia probatoria que haga innecesaria la formación de la convicción judicial acerca de la veracidad de los hechos empleando las reglas de la lógica y de la experiencia.

²⁰ Vid., GARBERÍ LLOBREGAT, José, *El procedimiento administrativo sancionador...*, cit., p. 62.

²¹ El máximo representante de las teorías formalistas es Merkl, para quien resulta inadmisibles la distinción basada en criterios materiales entre la sanción penal y la administrativa.

cional ha elaborado una doctrina general²² que básicamente puede condensarse en la fórmula siguiente: *los principios penales son de aplicación, con ciertos matices, a las sanciones administrativas*²³. Pero la jurisprudencia del Alto Tribunal no se ha reducido sólo a la delimitación del contenido esencial del "derecho a la legalidad penal administrativa" sino que se ha extendido también a la exigencia de que los derechos y garantías contemplados en el artículo 24.2 CE sean igualmente aplicables en el procedimiento para la exacción de la responsabilidad penal administrativa.

Así, es prácticamente un lugar común en la jurisprudencia de todos los niveles, así como en la literatura jurídica, que las garantías reconocidas por el artículo 24 CE (en principio dirigidas a los procesos judiciales) son aplicables, con los debidos matices, al procedimiento administrativo sancionador²⁴. Tesis de gran repercusión que inicia la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a partir de sus Sentencias 2/1981, de 30 de enero²⁵, y 18/1981, de 8 de junio²⁶, sobre una justificación doctrinal heredada de la jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa a la unidad sustancial de todo el Derecho punitivo²⁷; y siendo con-

²² Tempranamente, SANZ GANDASEGUI, *La potestad sancionadora de la Administración: la Constitución española y el Tribunal Constitucional*, Madrid, EDESA, 1985. De época más reciente puede consultarse, también, GARBERÍ LLOBREGAT, José, *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento administrativo sancionador: (doctrina del Tribunal Constitucional y reforma legislativa)*, Madrid, Trivium, 1989.

²³ La trascendencia de esta declaración fue advertida prontamente por GARCÍA DE ENTERRIA, E., *La incidencia de la Constitución sobre la potestad sancionadora de la Administración: dos importantes sentencias del Tribunal Constitucional*, REDA, 29, 1982, pp. 359 y ss., estudio más tarde incorporado a su libro *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Cívitas, Madrid, 1985, pp. 243 y ss.

²⁴ Por todos, cfr. GARBERÍ LLOBREGAT, José, *La aplicación de los derechos...*, cit., especialmente pp. 169 y ss.; y BADIOLA GONZÁLEZ, Mikel, *La aplicación modulada al procedimiento administrativo sancionador de las garantías del proceso penal*, en *Cuadernos de Derecho Judicial*, tomo XI, pp. 215 a 242, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1993.

²⁵ Sala Primera. Recurso de amparo núm. 90/1980. Ponente: D. Manuel Díez de Velasco Vallejo. Fundamento Jurídico Cuarto (BOE de 24 de febrero).

²⁶ Sala Primera. Recurso de amparo núm. 101/1980. Ponente: D. Rafael Gómez-Ferrer Morant. Fundamento Jurídico Segundo (BOE de 16 de junio).

²⁷ La polémica sobre la aplicabilidad de determinadas garantías supra o extra constitucionales al procedimiento para depurar las infracciones administrativas no está ni mucho menos resuelta. Cfr. RUBIO DE CASAS, María G., *Potestad sancionadora de la Administración y garantías del administrado. Comentarios a la sentencia del TEDH de 21 de febrero de 1984: el caso Oztliik*, en *Revista de Administración Pública*, número 104, 1984; y MOITINHO DE ALMEIDA, *La protección de los Derechos Fundamentales en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, en *El Derecho Comunitario Europeo y su Aplicación Judicial*, Madrid, Ed. Cívitas, 1993, pp. 97 y ss.

tinuadoras de las mismas, entre otras, las SSTC 77/1983, de 3 de octubre²⁸, y 56/1998, de 16 de marzo²⁹, que, en su F.J. 4, mantiene que los principios esenciales reflejados en el artículo 24 CE en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, sin tener un alcance literal y rechazando toda aplicación mimética.

En este sentido, la STC 18/1981 es clarificatoria al respecto:

“Los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho Administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (art. 25, principio de legalidad) y una muy reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (Sentencias de la Sala cuarta de 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980, entre las más recientes), hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales”.

Con la misma orientación se manifiesta el Tribunal Supremo, que ya en 1983, en STS de 3 de octubre del mismo año, igualmente se decanta por aplicar al Derecho administrativo sancionatorio las garantías del orden penal, criticando una posible diferenciación en la materia, y a tal efecto afirma que:

“No cabe duda de que en un sistema en que rigiera de manera estricta la división de los poderes del Estado, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría estar nunca en manos de la Administración. Un sistema semejante no ha funcionado nunca históricamente y es lícito dudar que fuera incluso viable, por razones que no es ahora momento de exponer con detalle, entre las que se pueden citar la conveniencia de no descargar con exceso las actividades de la Administración de Justicia como consecuencia de ilícitos de gravedad menor, la conveniencia de dotar de una mayor eficacia el aparato represivo en relación con este tipo de ilícitos y la conveniencia de una mayor intermediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados”.

En la citada STC 77/1983 el Alto Tribunal se reafirma en la necesidad de partir de la constitucionalización de la potestad sancionadora de la Administración y así considera que en un sistema en el que rigiera de manera estricta y sin fisuras la división de poderes del Estado, esta potestad constituiría un monopolio judicial y no podría estar en manos de la Administración.

Pero un sistema de estas características históricamente nunca ha funcionado en nuestro país, e incluso podría llegar a dudarse de su viabilidad por diversas razones, entre las que pueden citarse la de no recargar en exceso las actividades de la Adminis-

²⁸ Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 368/1982. Ponente: D. Luis Díez-Picazo y Ponce de León. Fundamento Jurídico Segundo (BOE de 7 de noviembre).

²⁹ Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 4241/1994. Ponente: D. Carles Viver Pi-Sunyer (BOE de 22 de abril de 1998).

tración de Justicia como consecuencia de ilícitos de gravedad menor, la necesidad de dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en relación con este tipo de ilícitos y la conveniencia de una mayor intermediación de la autoridad respecto de los hechos castigados.

Por eso, el Tribunal Constitucional sigue diciendo:

“... Nuestra Constitución no ha excluido la existencia de una potestad sancionadora de la Administración, sino que, lejos de ello, la ha admitido en el artículo 25, apartado tercero, aunque, como es obvio, sometiéndola a las necesarias cautelas, que preserven y garanticen los derechos de los ciudadanos...”

3.2. La constitucionalización de la potestad sancionadora de la Administración en la LRJPAC y en el RPEPS

De las sentencias referidas en el apartado anterior el Tribunal Constitucional procedió a sentar las bases de una doctrina profusamente desarrollada posteriormente y cuyos caracteres más señalados podrían sintetizarse en los dos siguientes:

a) Se ha mantenido por el Tribunal Constitucional, en primer término, que los principios penales que se derivan del artículo 25 CE son aplicables *con ciertos matices* a la potestad sancionadora de la Administración: principio de legalidad, tipicidad, culpabilidad, irretroactividad, proporcionalidad, prohibición de analogía, *non bis in idem*... (entre otras, SSTC 18/1981, 2/1987, 3/1988, 212/1990, 89/1995, 45/1997, 14/1998).

b) De la misma manera, y en segundo término, el Alto Tribunal ha declarado que igual aplicación deben recibir los principios procesales recogidos en el artículo 24 CE, aplicación que ha de efectuarse *en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 CE*: presunción de inocencia, defensa, derecho a no declarar contra uno mismo y a no confesarse culpable, conocimiento previo de la imputación... (entre otras, SSTC 18/1981, 2/1987, 190/1987, 76/1990, 181/1990, 145/1993, 120/1996, 127/1996, 14/1997, 56/1998, 169/1998).

Se puede afirmar, sin riesgo de equivocación, que el verdadero detonante de la reforma de la potestad sancionadora lo ha sido la abundante jurisprudencia constitucional, recibida con buena dosis de entusiasmo por la doctrina, sobre las garantías que han de rodear el enjuiciamiento de las infracciones administrativas y, en este sentido, con Garberí Llobregat³⁰, no parece problemático afirmar que el legislador español de 1992 no ha hecho sino llevar al derecho positivo, en aras de la seguridad

³⁰ GARBERÍ LLOBREGAT, José, *El procedimiento administrativo...*, cit., p. 63 y ss.

jurídica, la orientación interpretativa elaborada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Pero la comentada orientación jurisprudencial, que definitivamente positiviza el Título IX LRJPAC, no deja de ser criticable. Desde un punto de vista estrictamente dogmático, la doctrina suscrita por el Alto Tribunal resulta irreprochable; en último lugar, el carácter punitivo de la potestad sancionadora de la Administración se refleja como el más sólido baluarte capaz de fundamentar el que ésta se rija por criterios semejantes a los estrictamente penales. Así, es la constatación del precedente resultado la que ha motivado la promulgación de las normas sancionadoras autónomas hoy vigentes en países tales como Alemania (con la *Ordnungswidrigkeitengesetz* de 24 de mayo de 1968), Italia (mediante la Ley 689/1981, de 24 de noviembre, de Modificación del Sistema Penal) o Portugal (a través del Decreto-Ley 433/1982, de 27 de octubre). Desde esta óptica, en suma, delito e infracción administrativa representan instituciones semejantes, de donde se sigue la necesidad de que los procedimientos para enjuiciar uno y otra sean igualmente similares.

Sin embargo, ni desde la perspectiva procesal, ni desde la administrativa, es posible llegar a sustentar idéntica conclusión. Respecto al ámbito procesal, en primer término, la vigencia del principio de exclusividad jurisdiccional (artículo 117.3 CE), por un lado, y el reconocimiento del pleno control jurisdiccional de la actividad administrativa (artículo 106.1 CE), por otro, producen una primera fisura en la orientación debida a la jurisprudencia constitucional. Así, el profesor Garberí llega a formularse la siguiente pregunta: "¿para qué dotar al procedimiento administrativo sancionador de principios que son propios del proceso –y a la autoridad administrativa de garantías características de los Jueces y Tribunales–, si son los órganos conformadores de la Jurisdicción, y no los de la Administración, quienes tienen atribuida en exclusividad la potestad jurisdiccional?, o expresado en otros términos, ¿para qué *jurisdiccionalizar* un procedimiento cuyo resultado final siempre podrá ser revisado ante una sede judicial a la que son inherentes los principios de independencia e imparcialidad y que actúa con estricta sujeción a unos trámites informados por todos los principios penales y procesales enunciados en la CE?". Ante este interrogante el profesor Garberí entiende acertadamente que la decisión administrativa sancionadora está sometida al control de legalidad que se efectúa en un eventual y ulterior proceso administrativo, donde administrado y Administración, ya con la plena vigencia

de los principios de igualdad y contradicción, podrán reclamar la aplicación de todas las garantías constitucionales.

Por ello, teniendo presente el paulatino abandono, y consiguiente fracaso, de la aspiración de residenciar la oposición jurisdiccional de las sanciones administrativas en un proceso penal y ante los Jueces penales, se hace necesaria la instauración de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo que, previstos por la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 90), viene a regular la nueva LRJCA (artículos 6 y ss.)³¹.

Desde el punto de vista administrativo, la "mimética positivación" llevada a cabo por la LRJPAC de la comentada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ha provocado la creación de un procedimiento sancionador "pseudojurisdiccional" e "hipergarantista" que, precisamente por ello, probablemente pueda verse inmerso a corto plazo en la "ciénaga de la lentitud y de la ineficacia" que actualmente aquejan a nuestra Justicia penal.

Por otro parte, de entre las garantías que el artículo 24 CE establece hay algunas que por su propia configuración no son susceptibles de aplicación directa a los procedimientos sancionadores administrativos: en éstos no puede impetrarse la efectividad de la tutela judicial por la sencilla razón de que no hay aún juez que intervenga, y ello sin perjuicio de las relaciones entre ejecutividad del acto sancionador y el derecho a aquella tutela, que es cuestión distinta. Por idénticos motivos, no puede confundirse el requisito de la competencia del órgano administrativo con el derecho al juez predeterminado legalmente. Sin perjuicio de lo cual, incluso estos mismos derechos, en cuanto responden a criterios de objetividad y sumisión a pautas legales predeterminadas, así como a la interdicción de la arbitrariedad, se encuentran también en la base de las correspondientes regulaciones sobre el derecho a los recursos administrativos y la distribución competencial de las Administraciones Públicas³².

Así, y por lo expuesto hasta el momento, podría concluirse que a la hora de implantar el nuevo procedimiento administrativo sancionador, a través de la LRJPAC y del RPEPS, se ha seguido una línea político-legislativa que, si bien incrementa ostensiblemente las garantías de defensa del administrado al tiempo que potencia la imparcialidad de la autoridad administrativa, se muestra contraria a las exigencias de celeridad y simplificación que singularmente debieran presidir la actuación punitiva de la Administración³³, y a las cuales viene a responder la nueva LRJCA.

³¹ La nueva Ley 29/98, que conlleva la derogación total de la muy buena y ya madura Ley de 27 de diciembre de 1956 -Disposición Derogatoria Segunda- incorpora importantes novedades, fruto de la experiencia acumulada, las necesidades sociales y la caótica situación de los Tribunales de la Jurisdicción, pero, al tiempo, es respetuosa al máximo con su predecesora, de la que conserva e incorpora todo aquello que resulta compatible con su filosofía y no discrepa del fin que se persigue.

³² El reflejo de estos derechos-garantía en el texto de la LRJPAC (en concreto, en el Capítulo destinado a "Principios del Procedimiento Sancionador") y en el RPEPS se traduce en los siguientes preceptos: derecho al procedimiento (arts. 134 LRJPAC y 1.1 RPEPS), derecho al órgano administrativo predeterminado (arts. 135 LRJPAC y 10 RPEPS), derecho a la defensa (arts. 135 LRJPAC y 3 RPEPS), derecho al conocimiento de la acusación (arts. 135 y 138.2 LRJPAC y 16.3, 19.1 y 20.3 RPEPS), derecho a la prueba (arts. 137 LRJPAC y 17 RPEPS), derecho a la presunción de inocencia (art. 137.1 LRJPAC), y derecho a la separación instructor-decisor (arts. 134.2 LRJPAC y 10.1 RPEPS).

³³ Así, y en aras de reforma, la nueva Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa responde directamente al principio de celeridad y simplificación.

3.3. Las garantías penales y procesales frente al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración

A) *Garantías penales.*

De índole estrictamente penal podría calificarse al primer conjunto de garantías cuya aplicación al ordenamiento administrativo sancionador ha sido de matizado reclamo por la jurisprudencia constitucional. Estas garantías derivan directamente de la posición de igualdad que ocupan delitos, faltas e infracciones administrativas en el enunciado del artículo 25.1 CE a propósito de la consagración del principio de legalidad penal material.

El Tribunal Supremo, siguiendo este criterio, ha establecido la observancia de toda una serie de garantías penales en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración.

La STS de 10 de febrero de 1986 resalta la aplicación al Derecho Administrativo sancionador de las garantías de legalidad, tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad³⁴: "el ejercicio de la potestad punitiva, en cualquiera de sus manifestaciones, debe acomodarse a los principios y preceptos constitucionales que presiden el ordenamiento jurídico-penal en su conjunto; sea cual sea el ámbito en que se mueva la potestad punitiva del Estado, la jurisdicción o el campo en que se produzca, viene sujeta a unos mismos principios cuyo respeto legitima la imposición de las penas y sanciones, por lo que las infracciones administrativas, para ser susceptibles de sanción o pena, deben ser típicas, es decir, previstas y descritas como tales por norma jurídica anterior, antijurídicas, esto es, lesivas de un bien jurídico protegido por el ordenamiento, y culpables, atribuibles a un autor a título de dolo o culpa, para asegurar en su valoración el equilibrio entre el interés público y la garantía de las personas, que es lo que constituye la clave del Estado de Derecho, principios trabajosamente consagrados por la ciencia del Derecho Penal a lo largo de su evolución y que se traducen en los bien conocidos "nulla poena sine lege", "in dubio pro reo", "non bis in idem", prohibición de interpretaciones extensivas, etc..., aplicables por tanto a las infracciones administrativas". En parecido sentido se pronuncia la STS de 30 de mayo de 1981: "careciéndose en el ámbito jurídico-administrativo sancionador de una completa y coherente doctrina general, han de ser en él atendidos aquellos principios fundamentales inspiradores de todo Derecho positivo que evita toda discrecionalidad y se atiene al juego estrictamente jurídico enmarcado por el principio de legalidad, de la tipicidad, antijuridicidad e imputabilidad dolosa o culpable, margi-

³⁴ La STS de 14 de junio de 1989 incide específicamente en el principio de culpabilidad.

nando toda posible interpretación extensiva, analógica o inductiva". Otras sentencias significativas a este respecto son también las SSTs de 6 de julio de 1988, 9 de abril de 1990, 13 de junio de 1990, 14 de septiembre de 1990, 11 de noviembre de 1991, 3 de abril de 1992.

Como señala Garberí Llobregat, al anterior catálogo de principios se podrían sumar los recogidos en las SSTs de 16 de diciembre de 1986, 13 de junio de 1990 y 5 de octubre de 1990, según las cuales "la potestad sancionadora de la Administración, como instrumento de la función de policía en el sentido clásico de la expresión, ofrece un talante intrínsecamente penal, como lo ha venido proclamando el TS y ha obtenido en cada caso las consecuencias de tal premisa en orden a las diversas manifestaciones sustantivas o formales, desde la tipificación a la irretroactividad, desde el principio de legalidad a la prescripción, desde la audiencia del inculcado a la proscripción de la «reformatio in peius»".

Por otro lado, la STS de 26 de febrero de 1990 ha establecido igualmente la observancia del principio de proporcionalidad: "la potestad sancionadora de la Administración ofrece un entorno intrínsecamente penal en orden a las diversas manifestaciones sustantivas o formales, por lo que los principios de este orden han de informar la resolución administrativa sancionatoria, debiendo hacerse el tratamiento técnico-jurídico general del derecho penal, porque el Estado en el ejercicio de su potestad punitiva ha de someterse a unos mismos principios, como lo son el de legalidad, antijuridicidad tipificada, culpabilidad y punibilidad, y más concretamente al de la graduación de la penalidad en los grados o escalones contemplados en el CP para la imposición de la pena globalmente establecida para un hecho, en función de las circunstancias concurrentes, al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, debiendo resaltarse que el principio de proporcionalidad de la sanción no escapa del control jurisdiccional".

Aun más concluyente, con respecto a la exigencia de proporcionalidad en el ámbito administrativo sancionador, es la STS de 7 de marzo de 1996, conforme a la cual "La discrecionalidad que se otorga a la Administración en la imposición de sanciones, dentro de los límites legalmente previstos, debe ser desarrollada ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes, al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporción entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, dado que toda sanción debe determinarse en congruencia con

la entidad de la infracción cometida y según un criterio de proporcionalidad que constituye un principio normativo que se impone como un precepto más a la Administración y que reduce el ámbito de sus potestades sancionadoras, pues al ámbito jurisdiccional le corresponde no sólo la calificación para subsumir la conducta en el tipo legal, sino también, por paralela razón, el adecuar la sanción al hecho cometido, ya que en uno y otro caso el tema es de aplicación de criterios valorativos en la norma escrita o inferibles de principios integradores del ordenamiento jurídico, como son, en este campo sancionador, los de congruencia y proporcionalidad entre la infracción y la sanción, y aun cuando la voluntariedad del resultado de la acción no sea elemento constitutivo esencial de la infracción administrativa, sí es en cambio factor de graduación de la sanción a imponer para que la misma guarde la debida proporcionalidad con el hecho que la motiva³⁵.

Como se puede apreciar, la genérica proclamación de las SSTC 2/1981, de 30 de enero, y 18/1981, de 3 de octubre, ha sido puntualmente desarrollada por la jurisprudencia mediante una doctrina que, en orden a la aplicación de las garantías penales en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, no deja en el olvido prácticamente ninguno de los contenidos fundamentales que la dogmática ha podido extraer del clásico principio de legalidad penal material.

Buena prueba de ello lo constituye la STC 34/1996, de 11 de marzo, que resume la totalidad de esta doctrina de la siguiente forma:

“El principio de legalidad aludido por su nombre y con alguno de sus elementos (jerarquía normativa y publicidad de las normas) en el art. 9, párrafo tercero, de nuestra Constitución, es inherente al Estado de Derecho como una emanación de ese imperio de la ley, que significa la primacía de ésta pero no su exclusividad y por tanto forma parte muy principal, pero parte al fin, del principio más amplio de la juridicidad acogido en aquellos preceptos, muy numerosos, donde se invocan la ley y el Derecho (art. 103 CE) o el ordenamiento jurídico. Sin embargo, este principio de legalidad funciona con su más estricta acepción en el ámbito del “ius puniendi” del Estado y de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, identificadas materialmente por la jurisprudencia propia y la europea con un diseño que asume implícitamente nuestra Constitución (art. 25.1), cuyo texto roza el laconismo pero con un contenido que va más allá de sus palabras, como ha puesto de relieve nuestra doctrina desde un principio y a lo largo de los años. Es evidente, por una parte, que recoge el principio cardinal en este ámbito, el establecimiento de una reserva de ley (STC 15/1981),

³⁵ En similar sentido, vid. SSTC de 8 de marzo de 1994, 1 de febrero de 1995, 15 de enero de 1996.

a la cual se traduce la palabra "legislación". Ahora bien, no obstante su parquedad expresiva el texto constitucional analizado hace algo más que asumir como propio el brocardo "nullum crimen nulla poena sine praevia lege" en su estricta formulación y lo incorpora con su entero significado y su proyección en otras facetas, como ocurre tantas veces cuando la Constitución, cuerpo vivo y documento histórico, incide sobre instituciones o tipos abstractos preexistentes (STC 11/1981), cuyo perfil y cuya sustancia da por sabidos, por estar enraizados en un subsuelo cultural. Por ello, este Tribunal ha ido poniendo de relieve, caso a caso, muchas de tales manifestaciones del principio de legalidad penal. No basta con que respalde formalmente el poder estatal de castigar en cualquiera de sus modalidades, sino que va más allá. Exige también la tipicidad, o descripción estereotipada de las acciones o de las omisiones incriminadas, con indicación de las simétricas penas o sanciones (SSTC 2/1981, 37/1982, 62/1982, 182/1990, 102/1994 y 120/1994) que a su vez veda la interpretación analógica de las normas penales y su aplicación extensiva (SSTC 89/1983, 75/1984, 133/1987, 119/1992 y 111/1993), analogía y extensión cuya proscripción opera tan sólo para el Derecho Penal "material" y en perjuicio del acusado, "in malam partem". Un paso adelante, con un rumbo más sustantivo que formal, nos lleva de la mano a las cualidades predicables de la norma penal, desde una concepción más profunda de la legalidad o "legislación", en su acepción constitucional, que deben ser concretas y precisas, claras e inteligibles, sin proclividad alguna a la incertidumbre, lo que se suele llamar "lex certa" y también, académicamente, "taxatividad", sin que sean admisibles formulaciones tan abiertas, por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador (STC 105/1988). Finalmente, cabe anotar en el inventario del contenido real del principio de legalidad penal, tal y como se configura constitucionalmente, la proscripción de *ne bis in idem* (STC 2/1981). El denominador común de todas estas manifestaciones se encuentra en la seguridad jurídica, que ha de guiar la actividad de los poderes públicos".

B) *Garantías procesales.*

El artículo 24 CE consagra en su regulación los principios de orden procesal que constituyen el otro gran conjunto de garantías constitucionales de cumplimiento imprescindible en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración y cuya aplicación (aplicabilidad con las debidas modulaciones), tal y como mantiene la STC 7/1998, de 13 de enero (F.J. 5)³⁶, debe llevarse a cabo en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, así como la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 CE. El res-

³⁶ Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional, publicada en el BOE de 12 de febrero de 1998, y relativa al Recurso de amparo núm. 950/1995. Ponente: D. Pedro Cruz Villalón.

De acuerdo con su F.J. 7, en las resoluciones administrativas sancionadoras la necesidad de motivación alcanza una dimensión constitucional que la hace fiscalizable a través del recurso de amparo: la motivación no puede ser apreciada apriorísticamente con criterios generales, sino que requiere examinar el caso concreto para ver si, a la vista de las circunstancias concurrentes, se ha cumplido o no este requisito.

peto de tales garantías en el procedimiento administrativo sancionador también encuentra su fundamento en la naturaleza propiamente penal de la potestad administrativa sancionadora (STC 29/1989, de 6 de febrero).

De lo preceptuado en el artículo 24 CE se ha destacado, entre otras por la STS de 30 de marzo de 1988, la vigencia en el ámbito punitivo de la Administración de garantías tales como el derecho de defensa, derecho a la prueba, derecho a la presunción de inocencia, la prohibición de indefensión, el principio de legalidad procedimental... Así, de acuerdo con lo declarado por el Tribunal Supremo en esa sentencia, "aunque el art. 24 CE no alude expresamente al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, las garantías procesales establecidas en dicho precepto son de aplicación en los procedimientos administrativos sancionadores, de manera que los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto no quedarían salvaguardados si se admitiera que la Administración, por razones de orden público, puede incidir en la esfera jurídica de los ciudadanos imponiéndoles una sanción sin observar procedimiento alguno y, por tanto, sin posibilidad de defensa previa a la toma de la decisión, con la consiguiente carga de recurrir para evitar que tal acto se consolide y haga firme; por el contrario, la garantía de orden constitucional exige que el acuerdo se adopte a través de un procedimiento en el que el presunto inculcado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga".

La vigencia en este ámbito del principio de legalidad procedimental también ha sido reseñada por la STS de 28 de febrero de 1989, según la cual "el Derecho Administrativo sancionador, habida cuenta de su paralelismo, en lo esencial, con el Derecho Penal, permite que el primero se encuentre informado de los principios sustanciales de este último, de obligada observancia en la actividad procesal punitiva de la jurisdicción penal; así, en la actividad administrativa sancionadora no se puede desconocer la necesidad de observar las normas de procedimiento como garantía fundamental de la persona expedientada, de cuya garantía no puede ser privada sin vulnerarse con ello el art. 24 CE".

Asimismo, la STS de 20 de junio de 1990 declaró "la aplicabilidad de los principios penales en el campo de la potestad sancionadora de la Administración y ello no sólo en los aspectos jurídico-materiales, sino también en los procedimientos: el procedimiento sancionador debe ofrecer en su seno las oportunidades de defensa necesarias para evitar la carga de tener que

acudir necesariamente al proceso ante la falta de garantías de las actuaciones administrativas”.

Pero la declaración jurisprudencial más clarificadora con respecto a la aplicación de las garantías procesales del artículo 24 CE al procedimiento administrativo sancionador es la recogida en la STC 89/1995 (a la que fielmente se ciñe la posterior STC 45/1997), de acuerdo con la cual “...constituye una doctrina reiterada de este Tribunal y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (así, por ejemplo, Sentencias del TEDH de 8 de junio de 1976 –asunto Engel y otros–, de 21 de febrero de 1984 –asunto Oztürk–, de 28 de junio de 1984 –asunto Cambell y Fell–, de 22 de mayo de 1990 –asunto Weber–, de 27 de agosto de 1991 –asunto Demicoli–, de 24 de febrero de 1994 –asunto Bendenoun–), la de que los principales principios y garantías constitucionales del orden penal y del proceso penal han de observarse, con ciertos matices, en el procedimiento administrativo sancionador y, así, entre aquellas garantías procesales hemos declarado aplicables el derecho de defensa (STC 4/1982) y sus derechos instrumentales a ser informado de la acusación (SSTC 31/1986, 190/1987, 29/1989) y a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa (SSTC 2/1987, 190/1987 y 212/1990), así como el derecho a la presunción de inocencia (SSTC 13/1982, 36 y 37/1985, 42/1989, 76/1990, 138/1990), derechos fundamentales todos ellos que han sido incorporados por el legislador a la normativa reguladora del procedimiento administrativo común (Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre); e incluso garantías que la Constitución no impone en la esfera de la punición administrativa –tales como, por ejemplo, la del derecho al “Juez imparcial” (SSTC 22/1990 y 76/1990) o la del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (STC 26/1994)–, también han sido adoptadas en alguna medida por la legislación ordinaria, aproximando al máximo posible el procedimiento administrativo sancionador al proceso penal”.

4. Sanciones penales y sanciones administrativas

En el año 1976 el profesor Enterría³⁷ sostenía que, frente al refinamiento de los criterios y de los métodos del Derecho penal, el Derecho sancionatorio administrativo ha aparecido, durante mucho tiempo, como un derecho represivo primario y arcaico, donde tenían cabida antiguas y groseras técnicas prebeccarianas.

Esta situación quedó superada tras la entrada en vigor de nuestra Constitución, en donde la sanción penal y administra-

³⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *El problema jurídico de las sanciones administrativas*, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 10, julio-septiembre de 1976, pp. 399 a 430.

tiva reciben la misma consideración (artículo 25), lo que nos remite nuevamente a la ya comentada declaración del Tribunal Constitucional, recogida en su citada Sentencia de 8 de junio de 1981.

Que ésta es la interpretación que mejor se acomoda al bloque de la legalidad lo confirma la Sentencia del TEDH de 21 de febrero de 1984 (caso Öztürk)³⁸, en la que se precisa que, vista la Convención de Roma de 1954, las contravenciones administrativas son infracciones penales y por tanto –como manifiesta insistentemente Gracia Rubio³⁹– deben cumplirse las previsiones recogidas en el artículo 6 de la Convención.

La trascendencia de la declaración del TEDH no puede ni debe ignorarse, porque –como señala Suay Rincón⁴⁰– considerar que una contravención administrativa es una infracción penal, equivale a afirmar que entre un ilícito penal y otro administrativo no existen diferencias de relieve y que la potestad sancionadora de la Administración pertenece al mismo *genus* que la de los jueces penales.

Así, hoy en día puede sostenerse la tesis mantenida por Rodríguez Mourullo⁴¹ de que los ilícitos y las sanciones adjetivadas como “administrativas” tienen naturaleza “penal”, debido fundamentalmente a la quiebra que a la doctrina de la división de poderes supone el hecho de que la Administración ostente un poder sancionador⁴².

En este sentido, la reciente STC 57/1998, de 16 de marzo⁴³ (BOE de 22 de abril de 1998), en su F.J. 4, se refiere a la improcedencia de extender el concepto de sanción administrativa a medidas que no responden verdaderamente al ejercicio del “ius puniendi” del Estado: posibilidad de otras figuras entre sanción e indemnización, con finalidad disuasoria y no sancionadora, tales como las multas coercitivas, recargos tributarios o tributos con función extrafiscal.

En palabras del profesor Garberí Llobregat⁴⁴, por infracción administrativa ha de entenderse “aquel comportamiento contraventor de lo dispuesto en una norma jurídica al que se aplica una sanción consistente en la privación de un bien o un derecho, y que no aparece calificado en el ordenamiento jurídico como delito o falta”; y como no es posible un contraste a nivel ontológico, la única vía accesible para evitar el peligro de la elusión de las garantías del Convenio de Roma en tanto que aplicables al injusto administrativo –que apuntaba el TEDH– resulta ser la aplicación de los principios penales materiales y procesales penales al ámbito de la potestad sancionadora de la Administración, tal y como ha establecido el Título IX de la LRJPAC.

³⁸ Según esta Sentencia del TEDH, “la relativa suavidad de la pena a la que se arriesga el infractor no afecta a la intrínseca naturaleza penal de la infracción administrativa”.

³⁹ RUBIO DE CASAS, María G., *Potestad sancionatoria de la Administración y garantías del administrado...*, cit., pp. 375 a 390.

⁴⁰ SUAY RINCON, José, *El derecho administrativo sancionador: perspectivas de reforma*, en *Revista de Administración Pública*, núm. 109, enero-abril de 1986, p. 214.

⁴¹ Entre las muchas formulaciones que se han realizado en busca de una distinción cualitativa entre pena y sanción administrativa, RODRIGUEZ MOURULLO mantenía que “la sanción será administrativa si se impone en virtud de las facultades correctivas y disciplinarias de la Administración... Será pena si se impone en virtud del *ius puniendi* que corresponde al Estado-comunidad”.

⁴² Cfr., STS 4^a de 2 de noviembre de 1981.

⁴³ Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 999/1995. Ponente: D. José Gabaldón López.

⁴⁴ GARBERÍ LLOBREGAT, José, *El procedimiento administrativo sancionador*, cit., p. 75.

5. Entrecruzamiento entre los principios del proceso penal y la configuración de la actuación administrativa

Teniendo presente lo expuesto en el apartado anterior, cuando nuestra Ley Fundamental contempla en el artículo 25 la potestad sustantiva, alude expresamente a las sanciones administrativas y a las sanciones penales. No obstante, cuando regula el aspecto procedimental, sólo hace referencia a las garantías del proceso penal, como se desprende de la dicción literal del artículo 24.2, cuyo tenor es el siguiente:

"2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario prede-terminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables, y a la presunción de inocencia."

De acuerdo con el profesor Badiola González⁴⁵, "la omisión de toda referencia en ese precepto a las sanciones administrativas, a diferencia de lo que ocurre en el art. 25, podría hacer pensar que las garantías establecidas constitucionalmente para el proceso penal en el art. 42.2 no son aplicables fuera del mismo y, en consecuencia, que resultan ajenas al procedimiento administrativo sancionador. Sin embargo, tampoco puede olvidarse la identidad de naturaleza entre las sanciones penales y las administrativas, circunstancia que obliga a plantearse la aplicabilidad desde esta perspectiva".

El Tribunal Constitucional se ha referido a esta cuestión en diversos pronunciamientos, de entre los que cabe destacar: la ya mencionada Sentencia 18/1981, en sus F.J. 2 y 3⁴⁶; el Auto 344/1988, de 16 de marzo, en su F.J. 1⁴⁷; el Auto 577/1988, de 9 de mayo, en su F.J. 2⁴⁸; la Sentencia 29/1989, de 6 de febrero, en su F.J. 6⁴⁹; la Sentencia 22/1990, de 15 de febrero, en su F.J. 4⁵⁰; o la Sentencia 61/1990, de 29 de marzo, en su F.J. 8⁵¹.

⁴⁵ BADIOLA GONZÁLEZ, Mikel, *La aplicación modulada al procedimiento administrativo de las garantías del proceso penal*, en *Cuadernos de Derecho Judicial*, Consejo General del Poder Judicial, tomo VII, Madrid, 1993, p. 219.

⁴⁶ STC 18/1981, F.J. 2 y 3: "2. ...A tal efecto debe partirse de que el mencionado precepto contempla de forma directa e inmediata, como indica su propio tenor literal, el derecho a la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales y a determinadas garantías de tipo procesal, con especial referencia al orden penal, sin aludir de forma expresa al ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración. Por ello es necesario determinar su ámbito, teniendo en cuenta que la Constitución incorpora un sistema de valores cuya observancia requiere una interpretación finalista de la norma fundamental.

Para llevar a cabo dicha interpretación, ha de recordarse que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho Administrativo Sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (art. 25, principio de legalidad) y una muy reiterada Jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (Sentencia de la Sala Cuarta de 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980, entre las más recientes), hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales, si bien en el primer caso con el límite que establece el propio art. 25.3, al señalar que la Administración Civil no podrá imponer penas que directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad. Debe añadirse que junto a las diferencias apuntadas en la aplicación de los principios inspiradores existen otras de carácter formal en orden a la calificación (delito o falta, o infracción administrativa), la competencia y el procedimiento (penal o administrativo con posterior Recurso ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo); ello, además del límite ya señalado respecto al contenido de las sanciones administrativas.

Las consideraciones expuestas en relación al ordenamiento punitivo, y la interpretación fina-

En todos y en cada uno de estos pronunciamientos el Alto Tribunal admite la aplicación de las garantías constitucionales del proceso penal al procedimiento administrativo sancionador, en orden a la total salvaguarda de los valores a que se refiere el artículo 24.2 CE. Pero rechaza toda aplicación automática de esas garantías, condicionándola a que sean compatibles con la naturaleza de la actividad administrativa, de modo que carecerán de aplicabilidad las que resulten ser incompatibles. Por ello, y tal y como señaló Badiola González, sería más idóneo hablar de la aplicación "modulada" de aquellas garantías, a fin de reflejar el condicionamiento que supone la mencionada compatibilidad con la naturaleza de la actividad administrativa.

De ahí resulta que el procedimiento administrativo sancionador, además de poseer la relevancia propia de todo procedi-

lista de la norma fundamental, nos lleva a la idea de 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 en la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 de la Constitución. No se trata, por tanto, de una aplicación literal, dadas las diferencias apuntadas, sino con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional.

3. Siguiendo en la misma línea de razonamiento, y ya con relación al caso planteado, debemos afirmar ahora que tales valores no quedarían salvaguardados si se admitiera que la Administración, por razones de orden público, puede incidir en la esfera jurídica de los ciudadanos imponiéndoles una sanción sin observar procedimiento alguno, y, por tanto, sin posibilidad de defensa previa a la toma de la decisión, con la consiguiente carga de recurrir para evitar que tal acto se consolide y haga firme. Por el contrario, la garantía del orden constitucional exige que el acuerdo se adopte a través de un procedimiento en el que el presunto inculpadado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga."

⁴⁷ ATC 344/1988, FJ. 1: "1. ...como tiene declarado este Tribunal, las garantías contenidas en el art. 24.2 de la Constitución no son trasladables en su integridad a los procedimientos administrativos sancionadores (entre otras STC 2/1987, de 21 de enero, y ATC (Sala Segunda) 1022/1986, de 26 de noviembre)."

⁴⁸ ATC 577/1988, FJ. 2: "2. ...Es cierto que, según la doctrina de este Tribunal, las garantías y derechos de defensa que el art. 24 de la Constitución prevee para los procesos judiciales pueden extenderse a los procedimientos administrativos que tengan carácter sancionador, lo que, entre otros extremos, implica que las sanciones administrativas no puedan ser dictadas de plano, sin respetar procedimiento alguno, y que, en todo caso, dichas sanciones queden sometidas al necesario control posterior de la autoridad judicial que conozca del oportuno Recurso, la cual puede subsanar las violaciones de derechos fundamentales que se hayan producido. En definitiva, la infracción de las normas reguladoras del procedimiento administrativo sancionador resulta tutelable en vía de amparo, pero sólo cuando de ella derive, para el sometido a un expediente disciplinario, una situación objetiva de indefensión que no sea posteriormente reparada por los Tribunales ordinarios."

⁴⁹ STC 29/1989, FJ. 6: "6. ...Es doctrina reiterada de este Tribunal que las garantías que este precepto constitucional impone por relación directa al proceso penal son igualmente aplicables al procedimiento administrativo sancionador, en tanto que manifestación del ius puniendi del Estado, y en la medida en que sean compatibles con la naturaleza de este tipo de procedimiento. Sin ningún género de dudas, el derecho a conocer la propuesta de resolución de un expediente sancionador, claramente estipulado en las normas del procedimiento administrativo, forma parte de las garantías que establece el art. 24.2 de la Constitución, pues sin él no hay posibilidades reales de defensa en el ámbito del procedimiento."

⁵⁰ STC 22/1990, FJ. 4: "4. ...no es ocioso traer a colación la cautela con la que conviene operar cuando de trasladar garantías constitucionales extraídas del orden penal al Derecho Administrativo Sancionador se trata; esta delicada operación no puede hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza."

⁵¹ STC 61/1990, FJ. 8: "8. Cierto es que esta garantía formal, repetimos, ha sido considerada a veces susceptible de minoración o de menor exigencia..., en las situaciones llamadas de sujeción especial "aunque incluso en dicho ámbito una sanción carente de toda base legal devendría lesiva del derecho fundamental que reconoce el art. 25.1 de la Constitución" (STC 219/1989, Fundamento Jurídico Segundo)..."

miento administrativo, dispone de relevancia constitucional en el ámbito de las garantías procesales penales que así le sean de aplicación, las cuales quedan protegidas, además, al máximo nivel como derechos fundamentales. Ello no equivale a que exista un deber constitucional de seguir el procedimiento administrativo sancionador previsto en la legislación ordinaria, sino que "obliga a realizar el trámite específico que satisfaga la garantía constitucional de que se trate; si, a pesar de ello, no se observan otras reglas procedimentales establecidas legalmente, se producirá una transgresión, pero que sólo será relevante desde la perspectiva de la legalidad ordinaria, y que resultará ajena al campo constitucional". Esta es la razón de que la prohibición constitucional de las sanciones de plano no conlleve su reconducción al procedimiento administrativo sancionador previsto con carácter general en la Ley de Procedimiento Administrativo. Así, el Tribunal Constitucional ha estimado que se cumple la garantía constitucional siempre y cuando se despliegue alguna actividad procedimental que permita la defensa del sancionado, aunque no se sigan los trámites que integran aquel procedimiento.

6. El principio de legalidad y su relación con el principio de tipicidad

Después de haber constatado que desde el plano puramente procedimental, los principios del proceso penal son de aplicación, aunque "con ciertos matices", al procedimiento administrativo sancionador, el problema surge al tratar de determinar qué principios en concreto.

Por de pronto, están los reconocidos como derechos en el artículo 24.2 CE: derecho al juez predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa, a no declarar contra uno mismo, a no confesarse culpable y a la presunción de inocencia.

La doctrina, muy especialmente el libro de Garberí Llobregat⁵², que he citado en varias ocasiones, se ha preocupado ya por determinar con qué alcance e intensidad se aplican estos principios o derechos en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador (y el balance es francamente negativo⁵³). No es mi intención la de abundar e insistir en cuestiones y as-

⁵² Vid., GARBERÍ LLOBREGAT, José, *El procedimiento administrativo sancionador...*, cit.

⁵³ En este sentido, SUAY RINCÓN, José, *La discutible vigencia de los principios de imparcialidad y de contradicción en el procedimiento administrativo sancionador*, en *Revista de Administración Pública*, núm. 123, septiembre-diciembre de 1990, p. 164.

pectos que ya han sido clara y suficientemente expuestos por otros autores⁵⁴.

Con todo, no obstante, es evidente que la *vis atractiva* que ejerce la afirmación constitucional de que los principios del proceso penal son de aplicación al procedimiento administrativo sancionador es mayor y no se limita a la aplicación puramente puntual de los derechos reconocidos en el artículo 24.2 CE (pues, de otro modo, a ello se habría contraído la jurisprudencia del Tribunal Constitucional). E igual consecuencia cabe extraer del mandato general de no indefensión que se contiene en el apartado 1 del mismo artículo 24⁵⁵.

A continuación voy a referirme específicamente al principio de legalidad, y a su íntima conexión con el principio de tipicidad, así como a su aplicabilidad en relación con la potestad sancionadora de la Administración, por entender que se trata del principio que guarda una mayor trascendencia y vinculación con el tema objeto de estudio.

La LRJPAC regula de forma separada estos dos principios como si se tratara de cuestiones distintas, y no fueran, por contra, simples manifestaciones del mismo principio de legalidad aplicable a la potestad sancionadora. De esta manera, cuando la Ley se refiere al principio de legalidad parece que lo que persigue es exigir únicamente que una norma con rango de ley haya realizado efectivamente la atribución de la potestad sancionadora a un determinado órgano; por ello, se refiere a los órganos administrativos que la ejercen y a su competencia: "el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida por disposición de rango legal o reglamentario" (artículo 127.2 LRJPAC).

Por el contrario, cuando se refiere a la tipicidad, se está refiriendo igualmente al principio de legalidad, pues de lo que se trata es de la exigencia de que la norma con rango de ley defina precisamente las infracciones ("sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley") y de que estén previstas legalmente las sanciones aplicables ("únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley").

Como bien señaló Parada Vázquez⁵⁶, ambas cuestiones se hallaban entremezcladas en la legislación anterior, pues el principio de legalidad se entendía cumplido tanto cuando se atribuía a la autoridad administrativa un poder sancionador, normalmente hasta una determinada cuantía, dejando a ésta que definiera en vía reglamentaria las infracciones, como cuando la Ley

⁵⁴ Así, pues, la remisión es igualmente obligada en esta ocasión a otra de las obras, también citada anteriormente, del profesor GARBERÍ LLOBREGAT, José, *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales...*, cit., pp. 178 y ss.

⁵⁵ El mandato del artículo 24.1 CE es general y afecta a todas las fases del procedimiento.

⁵⁶ PARADA VÁZQUEZ, José Ramón, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1993.

misma definía éstas y los límites cuantitativos de las sanciones aplicables. Lo fundamental desde la óptica de la legislación anterior era lo primero.

Con la actual separación y exigencia conjunta de los principios de legalidad –entendido como atribución de competencia legal o reglamentaria– y el de tipicidad –entendido como definición por ley de las infracciones– se desautoriza, pues, el sistema tradicional de configuración de la potestad administrativa sancionadora que atendía, sobre todo, a definir los límites máximos de la competencia sancionadora de la Administración, como se recogía en cierta medida en el antiguo artículo 603 CP, y que venía del CP de 1850. Este es el sistema tradicional de definición de la potestad sancionadora de los Entes locales, presente ahora en la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL), Ley que asigna la competencia sancionadora a los Alcaldes en función de la población de cada municipio, pero que no define la materia infraccional, definición que se remite a las respectivas Ordenanzas (artículo 59 del Texto Refundido de Disposiciones en Materia de Régimen Local). Este sistema queda ahora al margen de la Ley por falta de tipicidad, en cuanto las Ordenanzas locales no conllevan ordinariamente tras de sí leyes sustantivas que definan, ni siquiera con carácter genérico, las infracciones; una consecuencia que podría considerarse como excesivamente grave y que el legislador sin duda no había previsto.

Cierto que otras previsiones de la Ley hacen referencia a la clasificación de las infracciones administrativas en leves, graves y muy graves y, sobre todo, a las relaciones ley y reglamento que son más flexibles que en materia penal, donde la rigidez del principio de legalidad convierte la norma penal en insusceptible de desarrollo reglamentario. Por contra, aquí “las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán contener especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o la más precisa determinación de las sanciones correspondientes”.

No obstante, desde un punto de vista formal, las disposiciones de esta Ley sobre el principio de legalidad y tipicidad, aunque sirven ciertamente para desautorizar los reglamentos que infrinjan el principio de legalidad, nada valen, sin embargo, contra otras normas legales y, por ello, de igual rango formal, que seguirán o no lo que el legislador ordinario ha querido plasmar en esta Ley. Por ello, a la hora de la verdad lo único que

delimita estos principios de legalidad y tipicidad es la referencia constitucional, esto es, lo dispuesto por la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, único parámetro para controlar al legislador ordinario tanto estatal como comunitario.

6.1. Rango suficiente de la norma sancionatoria

Antes de abundar en el estudio de estos principios quisiera resaltar la relevancia del principio de legalidad con respecto al resto de los considerados también como principios. Así, ya González Pérez⁵⁷ señaló que no todos los que pasan por principios en este sector del ordenamiento –en clara referencia al sector del Derecho administrativo sancionador– ni todos los que la LRJPAC califica de tales tienen esa condición sino más bien la de reglas. Siguiendo este criterio, y como señaló Alejandro Nieto⁵⁸, “... La *tipicidad* es una norma porque expresa una orden concreta; la de que las infracciones y las sanciones estén descritas previamente en un texto. La *reserva legal* es una norma porque supone una orden concreta de que las infracciones y las sanciones estén previstas en una ley. Y lo mismo sucede con el *non bis in idem* porque consiste en una prohibición concreta de que unos mismos hechos sean sancionados dos veces. Y así sucesivamente. Pero la *legalidad*, en cambio, es un principio, dada su abstracción, del que se derivan los corolarios o normas de la tipicidad y de la reserva legal”.

En este sentido, la primera manifestación reseñable del principio de legalidad exige que las normas administrativas sancionadoras tengan cobertura en una norma con rango de Ley.

Bajo el título de “Principio de legalidad” el artículo 127 LRJPAC, que inicia el capítulo primero del Título IX de la Ley, dispone que el ejercicio de la potestad sancionadora deberá realizarse de conformidad con dicho principio, que exige: atribución expresa por norma con rango de Ley, sujeción al procedimiento legalmente previsto y respeto a los principios formales y materiales estatuidos en el referido Título IX.

Concretamente, el apartado 1 del artículo 127 establece que “la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este Título”.

Asimismo, el apartado 2 señala que “el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la

⁵⁷ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, tomo II, Ed. Civitas, Madrid, 1997, p. 1852.

⁵⁸ NIETO, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, Ed. Tecnos, Madrid, 1993.

tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario, sin que pueda delegarse en órgano distinto".

Haciendo un breve paréntesis, quiero reseñar que el último inciso de este segundo apartado ha originado una pequeña "revolución" en torno a la nulidad de las sanciones administrativas que son resueltas en vía de recurso por un órgano que actúa por delegación de aquel al que correspondería su resolución, cual es el Ministro.

Se trata de la polémica línea jurisprudencial abierta, desde hace ya unos dos años, por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, con carácter general para todo tipo de sanciones, pero que adquiere especial relieve en materia de tráfico. Según el criterio de este Tribunal, aquellos recursos contenciosos que tienen por objeto la impugnación de una sanción que haya sido resuelta por el Director General de Tráfico son estimados plenamente con declaración de nulidad de la sanción por ser contraria al ordenamiento jurídico, al haber sido dictada por un órgano incompetente. El TSJG entiende como no válida la delegación de la potestad sancionadora del Ministro del Interior al Director General de Tráfico en base a la indelegabilidad de tal potestad prevista en el apartado 2 del artículo 127 LRJPAC, que deroga a su vez la posibilidad de delegación prevista en la Ley de Tráfico de 1990 (si el legislador ordinario ha incluido expresamente la prohibición de delegación dentro del principio de legalidad recogido en el artículo 127, el mismo debería ser respetado por las normas que con carácter posterior se dicten en materia sancionadora).

Sin profundizar más en esta cuestión, de gran conflictividad por el peligro que conlleva su supuesta extensión al resto de Tribunales Superiores de Justicia (aunque hasta el momento no ha tenido eco en ninguno de ellos), o incluso de llegar a ser confirmada por el Tribunal Supremo, remito su estudio, por lo específico de su desarrollo, a la doctrina sentada por el abogado Vázquez Selles⁵⁹, desconfiando ciertamente de que la decisión adoptada por el TSJG vaya a tener excesiva relevancia en el futuro.

Volviendo al tema objeto del presente trabajo, el apartado 1 del artículo 127 habla de "norma con rango de Ley", planteando el problema de si la potestad sancionadora debe ser reconocida exclusivamente en leyes formales, o si es posible también en normas con fuerza de ley. Así, podría decirse que la redacción del precepto es en cierto modo sorpresiva⁶⁰ a tenor de:

a) las definiciones dadas por el Tribunal Constitucional de este principio. Particularmente se suscita la cuestión en relación

⁵⁹ Vid., VÁZQUEZ SELLES, Santiago, *La delegación de la potestad sancionadora en vía de recurso; criterio del Tribunal Superior de Justicia de Galicia: nulidad de las sanciones dictadas por el Director General de Tráfico*, en *La Ley. Revista jurídica de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, año XIX, núm. 4545, 21 de mayo de 1998.

⁶⁰ En este sentido, RIVERA TEMPRANO, Ezequías, *Principios de la potestad sancionadora en la Ley 30/1992*, en *Cuadernos de Derecho Judicial*, Consejo General del Poder Judicial, tomo VIII, Madrid, abril 1994.

con los Decretos-leyes, lo que fue explícitamente admitido por la STC 3/1988, de 21 de enero, en relación con la cuestión de inconstitucionalidad deducida sobre el artículo 9 del Real Decreto Ley 3/1979, de 26 de enero, sobre seguridad ciudadana, declarando el Alto Tribunal la inconstitucionalidad del precepto, por entender que la garantía del artículo 25.1 CE "... no se ve contradicha o disminuida al ostentar rango legislativo la norma que se cuestiona". Con carácter más general se manifiesta con idéntico tenor la STC 61/1990, de 29 de marzo, según la cual el principio de legalidad "comprende una doble garantía: la primera de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial transcendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y se sepa a que atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción; la segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que este Tribunal ha identificado como ley en sentido formal". Fórmula repetida en las SSTC de 25 de octubre de 1993 y 14/1998, de 22 de enero. La primera de estas sentencias añadía: "... En definitiva el art. 25 CE obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones correspondientes en la medida necesaria para dar cumplimiento a la reserva de Ley, sin que sea posible que, a partir de la Constitución Española, se puedan tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por una norma de rango legal".

b) el alcance que a este principio de la doctrina científica. Así García de Enterría-Fernández dicen en su "Curso de Derecho Administrativo" que el principio de legalidad "es la expresión del principio *nullum crimen, nulla poena sine lege...*" y más adelante que "el principio de legalidad impone, pues, la exigencia material absoluta de predeterminación normativa de las conductas y de las sanciones correspondientes, exigencia que ... afecta a la tipificación de las infracciones, a la graduación y escala de las sanciones y a la correlación de unas y otras...". Por su parte, Uría Fernández y Bueno Arus, en "Estudios y comentarios sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Pro-

cedimiento Administrativo Común”, del Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, afirman que “tal y como reconoce Suay Rincón, el principio de legalidad en materia sancionadora muestra una doble vertiente: la del principio de reserva de Ley –vertiente formal del principio de legalidad– y la del principio de tipicidad –vertiente material de este principio–.

c) y porque tampoco guarda la esperable coherencia con la propia Exposición de Motivos de la Ley, que en su epígrafe XIV dispone textualmente: “Entre tales principios destaca el de legalidad o “ratio democrático” en virtud del cual es el poder legislativo el que debe fijar los límites de la actividad sancionadora de la Administración...”, ya que fijar límites es, con toda evidencia, como afirma Rivera Temprano, “determinar una línea de actividad que no es lícito desbordar; es por ello que esta fijación de límites ha de ir necesariamente más allá de la simple función atributiva de la potestad a la que alude el art. 127.1 de la Ley”.

Por todo ello, y tal y como ha manifestado Alejandro Nieto, el principio de legalidad ofrece en el Derecho administrativo sancionador la misma ambigüedad que caracteriza a todos los principios generales del Derecho, potenciada aquí aún más por la circunstancia de integrar dos elementos normativos –la reserva legal y el mandato de tipificación– que distan mucho de ser precisos separadamente considerados.

Así, la inmensa mayoría de las vertientes en las que se descompone el principio de legalidad se trasladan al ámbito de análisis de la tipicidad, puesto que “para que un hecho pueda ser objeto de sanción por la Administración es necesario que la infracción y consiguiente sanción estén precisamente establecidas por la Ley” (SSTS de 5 de junio de 1990 y 10 de junio de 1991), o que “la potestad sancionadora de la Administración encuentra en el art. 25.1 CE el límite consistente en el principio de legalidad, que determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en una norma de rango legal, como consecuencia del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan” (STS de 18 de enero de 1990; STC 3/1988, de 21 de enero).

Por otro lado, y con independencia de la polémica suscitada por la “reserva de Ley” en el Derecho administrativo sancionador, el cual estriba en la determinación de cuál deba ser el rango –orgánico u ordinario– de la Ley, y que en buena parte se mueve en el terreno de los matices, resulta necesario destacar el estado actual de la cuestión que, como señaló Garberí Llobregat⁶¹, no es otro que el de la necesidad de que las normas configuradoras

⁶¹ GARBERÍ LLOBREGAT, José, *El procedimiento administrativo sancionador...*, cit.

ras de la potestad sancionadora de la Administración ostenten el rango de "Ley ordinaria" (SSTC 8/1981, de 30 de marzo; 15/1981, de 7 de mayo; 77/1983, de 3 de octubre; 25/1984, de 23 de febrero; 140/1986, de 11 de noviembre) tal y como, por lo demás, sucede también en el derecho comparado⁶².

En otro orden de cosas, y por lo que al principio de legalidad afecta, conviene detenerse ahora en la regulación del principio de tipicidad, que aparece incluido en el artículo 129 LRJPAC⁶³ y que consagra la necesidad de predeterminación normativa de las conductas constitutivas de infracciones administrativas (apartado 1) y de las sanciones aplicables a las mismas (apartado 2); recogiendo el citado principio de "*nullum crimen, nulla poena sine lege*".

De la misma manera que el principio de legalidad, la tipicidad de las infracciones y sanciones administrativas es una de las garantías esenciales que se derivan del derecho fundamental enunciado en el artículo 25.1 CE, consistente, según el Tribunal Constitucional, en la exigencia de "*lex previa, scripta y certa*".

En cuanto a las "infracciones administrativas", el principio de tipicidad exige no sólo que la reserva de Ley se aplique a la determinación de los hechos o conductas que reputa constitutivas de infracción, sino que la amplía a que la misma contenga la clasificación de infracciones en las tres categorías de leves, graves y muy graves.

Respecto a las "sanciones administrativas", a que se refiere el apartado 2 del artículo 129 LRJPAC, es preciso, no sólo que la ley formal indique cuáles son dichas sanciones, sino que es necesario que las delimite, esto es, que establezca la necesaria correlación con las infracciones, de modo que no quepa una legitimación de las que el Tribunal Constitucional denomina *sanciones "ad hoc"*, y así la STC 207/1990, de 17 de diciembre, niega la virtualidad tipificadora al artículo 57 del Estatuto de los Trabajadores al no ser objeto de graduación alguna y limitarse exclusivamente dicho precepto a establecer el límite máximo de sanciones.

Por último, y en cuanto a la "prohibición de la analogía", cabe decir que el apartado 4 del artículo 129 LRJPAC se limita a positivar, lo que la jurisprudencia del Tribunal Supremo de forma reiterada había establecido al rechazar "... como ya ha sostenido esta Sala en ss. de 16 de marzo de 1979 y de 19 de junio de 1981, cualquier tipo de interpretación extensiva, analógica o inductiva..."⁶⁴.

⁶² Cfr. 3 OWiG o art. 2 Decreto-Ley portugués 433/1982, de 27 de octubre.

⁶³ Artículo 129 LRJPAC: "Principio de tipicidad.- 1. Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del Ordenamiento Jurídico previstas como tales infracciones por una Ley.

Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves.

2. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.

3. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

4. Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica."

⁶⁴ Cfr. STS de 7 de noviembre de 1984.

6.2. La aplicación del principio "*non bis in idem*"

De la tradicional consideración de la potestad sancionadora de la Administración como una manifestación más del poder punitivo del Estado se había extraído la consecuencia de su independencia de la Jurisdicción penal y, por ello mismo, la compatibilidad de la sanción administrativa con la penal.

Siguiendo al profesor Parada Vázquez⁶⁵, la regla de la compatibilidad fue posible porque el inicial sistema de conflictos entre la Administración y los Tribunales (RD de 4 de agosto de 1847 y artículo 286 de la LOPJ de 1870) protegía al modo francés la actividad de la Administración de las intromisiones de los jueces, reservando a aquélla el monopolio para plantear conflictos de competencias. Entonces, la única forma de impedir que la Jurisdicción penal no quedara burlada en sus competencias y funciones cuando la Administración se había anticipado a sancionar determinados hechos consistía en afirmar la doctrina de la compatibilidad de la pena con la sanción administrativa. La justificación de la compatibilidad la encontró el Tribunal Supremo en el último precepto del antiguo Código Penal (SSTS de 21 de noviembre de 1884, 17 de marzo y 6 de junio de 1894 y 27 de noviembre de 1916), el cual sí estableció que las disposiciones de éste no limitaban las facultades de la Administración, con más razón los poderes sancionadores de la Administración no podían limitar las competencias de los jueces y tribunales.

Sin embargo, en contra de esa compatibilidad se produjeron algunas reacciones, afirmándose la prevalencia de la Jurisdicción penal con reducción de la actividad de la Administración a la mera investigación de los hechos (RO de 28 de julio de 1897), o prohibiendo la doble sanción con atribución a la competencia judicial del castigo de las faltas denunciadas por particulares y la administrativa para los perseguidos de oficio (RD de 30 de julio de 1904), o simplemente afirmando la competencia judicial y la vigencia del principio *non bis in idem* (artículo 853 del CP de 1928): "Salvo, en su caso, lo dispuesto en la legislación especial que regula las atribuciones de los tribunales tutelares para niños, corresponderá a la jurisdicción ordinaria el conocimiento y castigo de las faltas previstas en este Código, aunque también los hechos a que se contraigan se hallen penados por Ordenanzas municipales y otras disposiciones administrativas. En ningún caso podrá castigarse un mismo hecho con sanción judicial y gubernativa".

Pese a estos intentos, la realidad es que el principio de la independencia de la potestad sancionadora y de la Jurisdicción

⁶⁵ PARADA VÁZQUEZ, José Ramón, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas...*, cit., p. 395.

penal siguió afirmándose en la legislación especial administrativa y en la jurisprudencia contencioso-administrativa, incluso con posterioridad a la Constitución de 1978 (Ss. de 14 de junio de 1978 y 28 de mayo de 1979).

El principio *non bis in idem*, a través del cual se impide la duplicidad de sanciones por un mismo hecho, no aparece expresamente proclamado en nuestra Constitución, ni siquiera en sus versiones moderadas, que limitaban la compatibilidad con las penas a las sanciones derivadas de una relación de supremacía especial, como las sanciones a los funcionarios (Diputado Meilán Gil), pues aunque en principio se recogió en el artículo 9, tras la intervención de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso fue suprimido, por considerar la Comisión que tal principio iba íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones recogidos principalmente en el artículo 25 CE⁶⁶.

Sería el Tribunal Constitucional quien, cumpliendo con su misión de intérprete supremo de nuestra Ley Fundamental, otorgaría el máximo rango jurídico al principio *non bis in idem*, a partir de sus Sentencias de 30 de enero y 8 de junio de 1981, estableciendo que nos encontramos ante un principio general del Derecho, con pleno respaldo constitucional aunque no esté explícitamente recogido entre los artículos 14 y 30 de la Constitución, que son los susceptibles de amparo. Conforme a la última Sentencia citada, los principios del Derecho penal son de plena aplicación al Derecho administrativo sancionador, permitiendo afirmar que el principio *non bis in idem*, ya plenamente consagrado en aquél, es perfectamente aplicable a éste siempre que exista una absoluta identidad en el planteamiento fáctico. Las tesis mantenidas en las dos Sentencias de referencia se reiterarían en las SSTC 77/1983, de 3 de octubre⁶⁷, y 159/1985, de 27 de noviembre⁶⁸.

El F.J. 3º de esta última resolución reproduciría la siguiente doctrina, que, por lo relevante de la misma, paso a transcribir:

"El principio *non bis in idem*, al que el recurrente apela también para fundamentar su pretensión, no aparece constitucionalmente consagrado de manera expresa. Esta omisión textual no impide reconocer su vigencia en nuestro ordenamiento, porque el principio en cuestión, como ha señalado este Tribunal desde su Sentencia 32/1981, de 30 de enero, fundamento jurídico cuarto, está íntimamente unido a los de legalidad y tipicidad de las infracciones recogidas en el artículo 25 de la norma fundamental. Es cierto que la regla *non bis in idem* no simplemente imposibilita la sanción de unos mismos hechos por autoridades de distinto orden y que los contemplan, por ello, desde

⁶⁶ En el Anteproyecto Constitucional ("Boletín Oficial de las Cortes" de 5 de enero de 1978) se había mencionado de manera expresa, entre los principios proclamados por el artículo 9 CE, el de "exclusión de la doble sanción por los mismos hechos". Posteriormente, en el debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas se eliminaría el texto, aunque sin que nadie pusiera en duda —antes bien, reafirmando expresamente— la justificación del principio ("Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados", sesión de 16 de mayo de 1978).

⁶⁷ Esta sentencia, que puede servir de punto de partida para cualquier estudio de las infracciones administrativas, aparece recogida en la nota 20.

⁶⁸ Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 821/1984. Ponente: D. Francisco Rubio Llorente (BOE de 17 de diciembre).

perspectivas diferentes (por ejemplo, como ilícito penal y como infracción administrativa o laboral), pero no lo es menos que sí impide el que por autoridades del mismo orden, y a través de procedimientos distintos, se sancione repetidamente la misma conducta. Semejante posibilidad entrañaría, en efecto, una inadmisibles reiteración en el ejercicio del ius puniendi del Estado e, inseparablemente, una abierta contradicción con el mismo derecho a la presunción de inocencia, porque la coexistencia de dos procedimientos sancionadores para un determinado ilícito deja abierta la posibilidad, contraria a aquel derecho, de que unos mismos hechos, sucesiva o simultáneamente, existan y dejen de existir para los órganos del Estado (Sentencia 77/1983, de 3 de octubre, fundamento jurídico cuarto).

Es claro, sin embargo, que por su misma naturaleza, el principio *non bis in idem* sólo podrá invocarse en el caso de duplicidad de sanciones, frente al intento de sancionar de nuevo, desde la misma perspectiva de defensa social, unos hechos ya sancionados, o como medio para obtener la anulación de la sanción posterior. En el presente caso, la decisión anulatoria a que el razonamiento expuesto en los dos primeros fundamentos nos conduce, elimina la duplicidad de sanciones y, por tanto, el supuesto que haría posible la invocación del mencionado principio, que por lo demás, como es claro, sólo cabe argüir contra la sanción posterior, nunca contra la anterior."

A partir de aquí se pueden realizar las siguientes consideraciones:

La primera es la de constatar que el *non bis in idem* es un principio general del Derecho, que si bien no se encuentra recogido expresamente en la Constitución, no por ello puede desconocerse que va íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones, lo que reconduce el tema al juego del artículo 25 de la Ley Fundamental.

La segunda es la de recordar que el principio analizado impide que un mismo hecho sea castigado dos veces en base al mismo tipo sancionador, con independencia de la naturaleza de la sanción (penal o administrativa), esto es, el juego de este principio determina la interdicción de una duplicidad de sanciones administrativas y penales por unos mismos hechos. Este mismo tipo sancionador implica la identidad de sujeto, de hecho y de fundamento o interés protegido.

Respecto a la primera de las consideraciones, la inclusión del *non bis in idem* en los principios de tipicidad y legalidad de los delitos, faltas o "infracción administrativa", que se enuncia en el artículo 25 CE, parece clara. La conjunción disyuntiva "o", empleada por el precepto, así lo impone; una determinada actuación, activa u omisiva, podrá ser tipificada como delito, como falta o como infracción administrativa, pero no como todas o

varias de esas figuras a la vez. La infracción administrativa ha dejado con ello de ser un tipo superpuesto a un tipo penal y mucho menos un tipo de funcionamiento independiente al penal y hasta contradictorio con él.

Para que la dualidad de sanciones sea constitucionalmente admisible y no se produzca vulneración del principio *non bis in idem* es necesario que la normativa que la impone pueda justificarse, porque contempla los mismos hechos desde la perspectiva de un interés jurídicamente protegido que no es el mismo que aquel que la primera sanción intenta salvaguardar o, si se quiere, desde la óptica de una relación jurídica diferente entre sancionador y sancionado⁶⁹.

Por otro lado, en el ámbito de la potestad sancionadora de la Administración sobre sus funcionarios, consecuencia de la relación de sujeción especial que les une, se han planteado, también en este punto del *non bis in idem*, las diferencias respecto a la aplicación de las técnicas del Derecho penal (recientemente, STS 3^a, Sección 7^a, de 12 de junio de 1998 –Ponente: D. Goded Miranda–: violación del principio *non bis in idem* por doble imposición de sanción penal y administrativa –delito de cohecho y separación del servicio– a funcionario policial⁷⁰).

⁷⁰ En el supuesto contemplado por la STS de 12 de junio de 1998, tanto el delito de cohecho castigado, como la infracción administrativa –artículo 27.3 b) LO 2/1986, de 13 de marzo (fuerzas y cuerpos de seguridad), que se remite a cualquier conducta constitutiva de delito doloso–, vulneran el mismo interés jurídicamente protegido, esto es, el correcto funcionamiento de la Administración, por lo que no se trata de ilícitos independientes, sino que el disciplinario queda comprendido en el tipo penal.

En este sentido, el cohecho es una infracción incluida en el Título del CP dedicado a los delitos cometidos por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos. Cuando se está castigando el delito de cohecho el bien jurídico protegido es el legítimo, correcto y eficaz funcionamiento de la Administración, que actúa a través de sus funcionarios, por lo que no debe permitirse que dichos funcionarios utilicen la función pública que ejercen para la percepción ilegítima de cantidades de dinero de los particulares, con el pretexto de la realización de actos del funcionario que no deben tener retribución (artículo 390 CP).

Pues bien, cuando la Administración impone al funcionario policial la sanción de separación del servicio por los mismos hechos que han dado lugar a la condena por dos delitos de cohecho, basándose en que se tipifica como falta disciplinaria muy grave cualquier conducta del funcionario constitutiva de delito doloso, no puede sostenerse que ha tratado de proteger un bien jurídico distinto del antes citado.

Tampoco cabe alegar que en el segundo caso el bien jurídico protegido es simplemente la irreprochabilidad del funcionario de la policía, porque la sanción disciplinaria persigue una finalidad más amplia, conectada indudablemente con la correcta y eficaz actuación de la Administración por medio de sus funcionarios.

Así, el bien jurídico protegido es el mismo en ambos casos –pena y sanción disciplinaria–, lo que comporta la confirmación de la tesis de la sentencia impugnada, por cumplirse los requisitos para la aplicación al supuesto del principio *non bis in idem*.

⁶⁹ Vid., *La Ley. Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, año XIX, núm. 4653, 20 de octubre de 1998.

En cualquier caso, cuando el concurso de leyes aplicables se produce entre una norma penal y una administrativa, podemos afirmar la preferencia a favor del orden jurisdiccional penal sobre el procedimiento administrativo para la imposición de la sanción. Si recayese una sentencia condenatoria, la autoridad administrativa ya no podría imponer una sanción administrativa (si estamos, como antes se ha señalado, ante un mismo tipo sancionador).

Ahora bien, si nos encontramos ante tipos infractores diversos que protegen intereses o bienes jurídicos diferentes, podríamos entender que serían diferentes infracciones –al no existir identidad de fundamento jurídico–, y no jugaría el *non bis in idem*. Aquí es, precisamente, donde tendrían relevancia las relaciones de sujeción especial.

Las llamadas relaciones de sujeción especial no son un ámbito en el que los sujetos queden despojados de sus derechos fundamentales, entre los que se encuentra la aplicación del principio *non bis in idem*, habiendo destacado el Tribunal Constitucional que para que sea jurídicamente admisible la sanción disciplinaria impuesta en razón de una conducta penal es indispensable, además, que el interés jurídicamente protegido sea distinto y que la sanción sea proporcionada a esa protección (STC 234/1991, de 10 de diciembre).

Puede resultar de interés analizar el juego de las sanciones penales y administrativas en un caso concreto. Así, si alguna de las conductas constitutivas de faltas muy graves susceptibles de ser sancionadas con separación del servicio pudiera a la vez identificarse como alguno de los delitos cometidos en el ejercicio del cargo público, deberá suspenderse la tramitación del expediente disciplinario hasta que recaiga resolución judicial⁷¹. Si ésta se dicta y tuviere por contenido la inhabilitación absoluta o especial para el desempeño del cargo público como pena principal o accesoria, la Administración deberá, en principio, limitarse a ejecutar la sentencia, sin que pueda imponer disciplinariamente la sanción de separación del servicio, pues estaríamos ante idéntico bien jurídico protegido.

Se produce así la paradoja de que este tipo de faltas muy graves reciben un trato de favor respecto a las que no sean identificables con conductas delictivas.

El principio *non bis in idem* determina, como hemos visto, una interdicción de la duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto de unos mismos hechos, pero conduce también a la imposibilidad de que, cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos

⁷¹ Artículo 23 RPEPS: "Para el ejercicio de la potestad sancionadora en el supuesto de que el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve, se tramitará el procedimiento simplificado que se regula en este capítulo."

ha de producirse un enjuiciamiento y una calificación de unos mismos hechos, el enjuiciamiento y la calificación que en el plano jurídico puedan producirse se hagan con independencia, si resultan de la aplicación de la normativa diferente; pero no pueda ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir para los órganos del Estado. Consecuencia de lo dicho, puesto en conexión con la regla de la subordinación de la actuación sancionadora de la Administración a la actuación de los Tribunales de Justicia⁷², es que la primera no puede actuar mientras no lo hayan hecho los segundos y debe en todo caso respetar, cuando actúe *a posteriori*, el planteamiento fáctico que aquéllos hayan realizado, pues en otro caso se produce un ejercicio del poder punitivo que traspasa los límites del artículo 25 CE y viola el derecho del ciudadano a ser sancionado sólo en las condiciones establecidas por tal precepto (STC 2^a 77/1983, de 3 de octubre; STS 3^a, Sección 7^a, de 23 de julio de 1998 –Ponente: D. Lescure Martín–, relativa a la necesidad de que el procedimiento administrativo sancionador se paralice cuando los hechos sean objeto de un proceso penal –lesión del principio de legalidad–⁷³).

⁷² La subordinación de los actos de la Administración de imposición de sanciones a la autoridad judicial exige que la colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación administrativa haya de resolverse en favor de la primera.

De esta premisa podrían extraerse las siguientes consecuencias:

1. El forzoso control *a posteriori* por la autoridad judicial de los actos administrativos mediante el oportuno recurso.
2. La imposibilidad de que los órganos de la Administración lleven a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores en aquellos casos en que los hechos puedan ser constitutivos de delito o falta, según el CP o las leyes penales especiales, mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos.
3. La necesidad de respetar la cosa juzgada (STC 77/1983, de 3 de octubre).

⁷³ Según consta en el expediente sobre el que resolvió la STS de 23 de julio de 1998, cuando los recurrentes solicitaron la suspensión del procedimiento sancionador, su tramitación había concluido, hallándose pendiente de resolución por el M^o de Economía y Hacienda, ya que el instructor había formulado la propuesta de resolución y los expedientados sus alegaciones sobre la misma, de modo que no se trataba de impedir la mera duplicidad de procedimientos, que es algo ajeno al ámbito de protección del principio *non bis in idem*, sino de evitar una actuación que, a tenor de la doctrina constitucional, excedería de los límites del artículo 25 CE, al no respetar la primacía sustancial del procedimiento penal en orden a la apreciación de los hechos, o la imposibilidad de que los órganos de la Administración lleven a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores en aquellos casos en que los hechos puedan ser constitutivos de delito o falta según el Código Penal o las leyes penales especiales, mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos.

7. Consideraciones finales

Como es por todos sabido, la incidencia de la Constitución de 1978 en la Justicia administrativa ha sido desorbitada. En sus normas se encuentran los pilares de una profunda transformación, que, entre otros aspectos, ha obligado "a convertir el contencioso-administrativo en un sistema judicial plenario en donde no tienen ya cabida los viejos privilegios de exención del principio"⁷⁴. Estas normas son: el artículo 24, con la consagración del derecho a la tutela judicial efectiva⁷⁵; el artículo 106.1, con la proclamación del sometimiento pleno de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho; y el artículo 117.3, al sentar el principio de que la potestad jurisdiccional corresponde a los órganos jurisdiccionales en todo tipo de procesos, lo que significó atribuirles el poder exclusivo de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

Por otro lado, el crecimiento de la potestad sancionadora de la Administración en estos últimos años ha sido también de enorme transcendencia. Se ha incrementado en calidad⁷⁶ y, sobre todo, en cantidad, hasta el extremo de que no pocas infracciones administrativas suelen llevar aparejadas unas sanciones más graves que las previstas en sus análogos tipos penales⁷⁷.

Esta situación de expansión del Derecho administrativo sancionador, con ser notablemente criticable por todo lo que conlleva de alejamiento y distanciamiento del administrado con respecto a los Tribunales administrativos y de propiciar situaciones materiales de auténtica indefensión ante la lentitud y carestía del proceso administrativo⁷⁸, no por ello resulta, en palabras del magistrado Gimeno Sendra, inconstitucional, pues, siempre que la Administración se muestre respetuosa con el monopolio jurisdiccional de imposición de penas privativas de libertad, ningún reproche de inconstitucionalidad cabe efectuar a esta política despenalizadora en favor de la potestad sancionadora administrativa; aun cuando tampoco se nos oculta que, sin incurrir en los consabidos inconvenientes de la actual política legislativa, los mismos fines de eficacia, rapidez y protección del interés público hubieran podido alcanzarse con el mantenimiento de un "Derecho Penal Administrativo", previa la instauración de nuevos procedimientos penales simplificados, tales como el penal "monitorio".

En este sentido, nuevamente me resulta de obligada mención la importancia que la aprobación de la LRJCA 29/98 conlleva, pues, fiel a los mismos principios de eficacia y celeridad, parece estar dispuesta a permitir, como ya he manifestado ante-

⁷⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La jurisdicción contencioso-administrativa hoy*, DA, núm. 220, p. 11.

⁷⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *El derecho a la tutela jurisdiccional*, 2ª edición, Cívitas, 1989.

⁷⁶ Así, tras la reformas de que fue objeto el Código penal en los últimos tiempos, no pocas faltas penales se han transformado en ilícitos administrativos.

⁷⁷ Así, por ejemplo, las sanciones por infracciones graves a la seguridad del tráfico vial pueden exceder a las previstas en las infracciones penales destinadas a reprimir tal tipo de conductas.

⁷⁸ Fundamentalmente hasta tanto no se instauren los desde hace ya demasiado tiempo anunciados "Juzgados de lo contencioso-administrativo".

riormente, la puesta en funcionamiento de los tan largamente esperados Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. La Exposición de Motivos de la Ley no puede ser más explícita en relación con la finalidad que con la misma se persigue: desbloquear urgentemente el atasco que padecen buena parte de los órganos de este orden jurisdiccional. Urgencia, no ya sólo por la situación límite de sobrecarga de trabajo que pesa sobre las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y sobre la Sala 3ª del Tribunal Supremo, sino porque la introducción del recurso de casación en el proceso administrativo, efectuada por la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal (LMURP), hace imperiosamente necesario desarrollar, sin más demoras, el esquema diseñado en la LOPJ para este orden jurisdiccional, consistente en la creación de los Juzgados de lo Contencioso, a fin de que, entre éstos y las referidas Salas Territoriales, se efectúe la distribución de las competencias en la primera instancia jurisdiccional, con posibilidades también, por tanto, de abrir la apelación en las materias en que resulte pertinente.

No obstante, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo son regulados con cierta prudencia en la LRJCA, por no decir prevención: la competencia residual que contemplaba la LOPJ se torna en un esquema competencial mucho más limitado y complejo, a la espera, parece indicar la Exposición de Motivos, de ver como va funcionando el sistema.

Espero, sin embargo, que con esta Ley nueva suceda como con la LOPJ, esto es, que abra ante los intérpretes y aplicadores un horizonte amplio y despejado susceptible de alumbrar de buenos hallazgos.

En cualquier caso, la política despenalizadora a la que hacemos referencia, en particular, y la creación de cualquier ilícito administrativo, en general, han de tener siempre un límite infranqueable: el del más escrupuloso respeto a las garantías constitucionales, materiales y procesales, del Derecho penal y procesal penal, cuya inmensa mayoría ha de regir igualmente en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, tal y como ha tenido ocasión de reiterar, tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como nuestro Tribunal Constitucional. Y así, garantías materiales tales como los principios de legalidad, tipicidad o el *non bis in idem* y procesales como es el caso del "Juez imparcial"⁷⁹, el derecho de defensa, derecho a la prueba o a la presunción de inocencia han de contemplarse en las correspondientes normas materiales y procedimentales de carácter sancionador.

⁷⁹ La garantía procesal del "Juez imparcial", aunque no exigida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ha sido incluida en la LRJPAC.

Por último, y a modo de conclusión, me aventuraría a afirmar, de acuerdo con lo expuesto en el presente trabajo y con lo defendido por Garberí Llobregat en su libro *El procedimiento administrativo sancionador*, la constatación ontológica de las diferentes vertientes del Derecho sancionador. Todos los criterios sustanciales mencionados no han servido para trazar una línea diferencial lo suficientemente precisa y clarificadora como para elaborar una Teoría General privativa de la infracción administrativa que no experimentara, como señaló el profesor Garberí, milimétricos puntos de contacto con la Teoría General del Delito.

Así, hoy en día puede decirse que los ilícitos y las sanciones adjetivadas como administrativas poseen naturaleza penal, debido fundamentalmente a la quiebra que a la doctrina de la división de poderes supone el hecho de que la Administración ostente un poder sancionador.

En todo caso, y para finalizar, lo que sí resulta del todo evidente es que si durante estos últimos años estamos asistiendo a un incremento sustancial de la potestad sancionadora de la Administración, la cual se encuentra cada vez mayor y mejor armada frente al administrado infractor, tal incremento también deberá necesariamente ir asociado a un mayor desarrollo de las garantías de todo orden con que debe contar el sancionado y que en último caso culminará con un procedimiento de revisión, tanto administrativo como jurisdiccional, que resulte plenamente efectivo, propio de un Estado de Derecho consolidado. 

Abreviaturas más utilizadas

Ar.:	Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia
Art.:	Artículo
ATC:	Auto del Tribunal Constitucional
BOE:	Boletín Oficial del Estado
CE :	Constitución Española de 26 de diciembre de 1978
CP:	Código Penal
DA:	Documentación Administrativa
DO:	Diario Oficial
Ed.:	Editorial
FJ:	Fundamento Jurídico
LBRL:	Ley de Bases de Régimen Local
LMURP:	Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal
LOPJ:	Ley Orgánica del Poder Judicial
LRJCA:	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LRJPAC:	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
MAP:	Ministerio para las Administraciones Públicas
Mº:	Ministerio
Núm.:	Número
RD:	Real Decreto
RO:	Real Orden
RPEPS:	Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora
Sent.:	Sentencia
SS:	Sentencias
STC:	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS:	Sentencia del Tribunal Supremo
TC:	Tribunal Constitucional
TEDH:	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TS:	Tribunal Supremo
TSJG:	Tribunal Superior de Justicia de Galicia

- BADIOLA GONZÁLEZ, Mikel, *La aplicación modulada al procedimiento administrativo sancionador de las garantías del proceso penal*, en *Cuadernos de Derecho Judicial*, Consejo General del Poder Judicial, tomos VII y XI, Madrid, 1993.
- CANO MATA, Antonio, *Potestad normativa sancionadora de las Comunidades Autónomas*, en *Revista de Administración Pública*, núm. 119, Madrid, mayo-agosto 1989, pp. 199 y ss.
- CARRIÓN MARTÍN, M^a. Dolores, *La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas*, en *Comentarios ante la entrada en vigor de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, MAP, Madrid, 1993, p. 107.
- DÍAZ ROCA, Rafael, *Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en la nueva Ley reguladora de la Jurisdicción*, en *La Ley. Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, año XIX, núm. 4588, Madrid, 21 de julio de 1998.
- ENRICO PALIERO, Carlo, *Il "Diritto penale amministrativo": profili comparatistici*, en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1980, pp. 1254 y ss.
- ESCUSOL BARRA, Eladio / RODRIGUEZ-ZAPATA PÉREZ, Jorge, *Derecho Procesal Administrativo*, editorial Tecnos, Madrid, 1995.
- GARBERÍ LLOBREGAT, José, *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento administrativo sancionador*, editorial Trivium, Madrid, 1989; *El procedimiento administrativo sancionador. 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)*, 3^a edición, Valencia, 1998.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *El problema jurídico de las sanciones administrativas*, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 10, julio-septiembre de 1976, pp. 399 a 430; *La incidencia de la Constitución sobre la potestad sancionadora de la Administración: dos importantes sentencias del Tribunal Constitucional*, REDA, 29, 1982, pp. 359 y ss.; *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, editorial Cívitas, Madrid, 1985, pp. 243 y ss.; *La jurisdicción contencioso-administrativa hoy*, DA, núm. 220, p. 11.
- GARRIDO FALLA, F. / FERNÁNDEZ PASTRANA, J.M., *Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas (Un estudio de la Ley 30/1992)*, Madrid, 1993, pp. 284 y 285.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco / GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, editorial Cívitas, Madrid, 1997.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, tercera edición, editorial Cívitas, Madrid, 1998; *El derecho a la tutela jurisdiccional*, 2^a edición, Cívitas, 1989, pp. 22 y ss.
- GUAYO CASTIELLA, Iñigo, *El control jurisdiccional de la potestad sancionadora de la Administración judicial*, en *Poder Judicial*, núm. 27, Septiembre 1992, pp. 55 y ss.
- HEINZ MATTES, *Problemas de Derecho penal administrativo, historia y Derecho comparado*, traducción y notas por RODRÍGUEZ DEVESA, J. M^a., EDERSA, 1979 (edición alemana de 1977).
- LUGO Y GUILLEN, Felix Benítez, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común. Derecho positivo, jurisprudencia y formularios*, editorial Comares, Granada, 1997.

- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, LORENZO, *Las sanciones de orden público en el Derecho español*, vol. I, editorial Tecnos, 1ª edición, Madrid, 1973, p. 21.
- MOTTINHO DE ALMEIDA, *La protección de los Derechos Fundamentales en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, en *El Derecho Comunitario Europeo y su Aplicación Judicial*, Madrid, editorial Cívitas, 1993, pp. 97 y ss.
- NIETO, ALEJANDRO, *Derecho administrativo sancionador*, editorial Tecnos, Madrid, 1993.
- PARADA VÁZQUEZ, J.R., *El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal*, en *Revista de Administración Pública*, 1972, pp. 41 y ss.; *Derecho administrativo (parte general)*, editorial Pons, Madrid, 1989, pp. 327 y ss.; *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, editorial Marcial Pons, Madrid, 1993, pp. 379 y ss.
- RIVERA TEMPRANO, EZEQUIÁS, *Principios de la potestad sancionadora en la Ley 30/1992*, en *Cuadernos de Derecho Judicial*, Consejo General del Poder Judicial, tomo VIII, Madrid, abril 1994.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, JAIME / RAPOSO ARCEO, JUAN J., *La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y el Reglamento de Procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, en Procedimiento Administrativo. Ponencias del I coloquio hispano-portugués, Colección Jornadas e Seminarios, Xunta de Galicia, núm. 10, Santiago de Compostela, 1994, pp. 339 y ss.*
- RUBIO DE CASAS, MARÍA G., *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 Öztürk*, en *Revista de Administración Pública*, núm. 104, mayo-agosto 1984, pp. 375 y ss.
- SAINZ DE ROBLES, FEDERICO CARLOS, *Comentarios a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, en *La Ley. Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, año XIX, núm. 4637, Madrid, 28 de septiembre de 1998.
- SANZ GANDASEGUI, *La potestad sancionadora de la Administración: la Constitución española y el Tribunal Constitucional*, Madrid, EDESA, 1985.
- SINISCALCO, *Depenalizzazione e garanzia*, editorial Il Mulino, Bolonia, 1983.
- SUAY RINCÓN, JOSÉ, *El derecho administrativo sancionador: perspectivas de reforma*, en *Revista de Administración Pública*, núm. 109, enero-abril 1986, p. 214; *La discutible vigencia de los principios de imparcialidad y de contradicción en el procedimiento administrativo sancionador*, en *Revista de Administración Pública*, núm. 123, septiembre-diciembre 1990, p. 164.
- VÁZQUEZ IRUZUBIETA, CARLOS, *Procedimiento Administrativo Común. Comentario a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1993, p. 424.
- VÁZQUEZ SELLES, SANTIAGO, *La delegación de la potestad sancionadora en vía de recurso; criterio del Tribunal Superior de Justicia de Galicia: nulidad de las sanciones dictadas por el Director General de Tráfico*, en *La Ley. Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, año XIX, núm. 4545, Madrid, 21 de mayo de 1998.
- ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, Fratelli Bocca Editori, Turín, 1924.