

Revista Estudios Socio-Jurídicos
Universidad del Rosario
estudios.sociojuridicos@urosario.edu.co
ISSN (Versión impresa): 0124-0579
COLOMBIA

2005

Manuel Rebollo Puig / Manuel Izquierdo Carrasco / Lucía Alarcón Sotomayor / Antonio
Bueno Armijo

PANORAMA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN ESPAÑA

Revista Estudios Socio-Jurídicos, enero-junio, año/vol. 7, número 001

Universidad del Rosario

Bogotá, Colombia

pp. 23-74

Panorama del derecho administrativo sancionador en España

LOS DERECHOS Y LAS GARANTÍAS DE LOS CIUDADANOS



**Manuel Rebollo Puig, Manuel Izquierdo Carrasco,
Lucía Alarcón Sotomayor, Antonio Bueno Armijo***

Recibido: agosto de 2004
Aprobado: enero de 2005

1. LA SITUACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

En España las sanciones administrativas tienen un régimen peculiar dentro del conjunto de la actividad de las administraciones públicas. Un régimen peculiar que es necesario, inspirado parcialmente en el derecho penal y el derecho procesal penal. Se caracteriza por ofrecer más garantías a los ciudadanos que las que éstos tienen ante otros tipos de actuaciones administrativas: unas garantías parcialmente similares a aquéllas que los ciudadanos tienen frente a las penas que imponen los jueces y tribunales.



* Investigadores del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba-España.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 7(1): 23-74, enero-junio de 2005

La justificación generalmente aceptada, tanto por los autores como por la jurisprudencia, es que cuando se imponen sanciones administrativas, igual que cuando los jueces imponen penas, se ejerce el *ius puniendi* del Estado. Se parte de que el Estado tiene un *ius puniendi* único que, según decida la ley, unas veces será ejercido por jueces y, otras, por autoridades administrativas. Esto justifica que, con muchas matizaciones y cautelas, se apliquen algunos principios penales a la actividad administrativa sancionadora. La misma Constitución Española de 1978 (en adelante CE) recoge ese tronco común del derecho penal y de esa parte del derecho administrativo relativa a las sanciones administrativas (a lo que se suele llamar “derecho administrativo sancionador”). En concreto, el artículo 25 CE consagra algunos principios clásicos del derecho penal y afirma su aplicación, al mismo tiempo, para los delitos y las infracciones administrativas, para las penas y las sanciones administrativas, como después se verá.

1.1 Concepto de sanción administrativa

Para delimitar el ámbito material de aplicación de ese régimen jurídico peculiar, es presupuesto necesario partir de un concepto de sanción administrativa que incluya sólo aquellas decisiones administrativas que se asemejan a las penas. En ese sentido, puede hablarse de un concepto estricto de sanción administrativa. Un concepto amplio al respecto es inútil o peligroso, pues o no sirve para delimitar el ámbito de aplicación del régimen peculiar inspirado en el derecho penal, o lo extiende más allá de donde está justificado, creando graves problemas.

Las leyes no ofrecen ninguna definición de sanción administrativa, pero a partir de la jurisprudencia se puede deducir un concepto de sanción y los autores han realizado un esfuerzo teórico de construcción de una definición. Sobre todo hay que tener en cuenta el ya citado punto de partida de que las sanciones administrativas, así como las penas, son manifestación del *ius puniendi*. Así, puede definirse a la sanción administrativa como el castigo impuesto por la administración pública. De aquí se deduce:

- Las sanciones administrativas las imponen autoridades administrativas (ministros, sus equivalentes en las Comunidades Autónomas, alcaldes, autoridades subordinadas a las anteriores, autoridades administrativas independientes, etc.), no jueces ni

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 7(1): 23-74, enero-junio de 2005

tribunales.¹ Éste es el elemento primero y esencial de la definición de sanción. Precisamente, lo que diferencia a las sanciones administrativas de las penas es que aquéllas las imponen autoridades administrativas y éstas las imponen jueces y tribunales; las demás diferencias entre penas y sanciones administrativas derivan de esta primera diferencia esencial.

- Las sanciones administrativas han de tener un contenido aflictivo, esto es, han de consistir en un mal, en un perjuicio que se impone a un ciudadano; han de entrañar una privación o restricción de derechos o de cualquier ventaja, o el surgimiento de nuevos deberes. Si no tienen contenido aflictivo, no pueden ser un castigo. No obstante, hay otras muchas decisiones administrativas que imponen un mal a un ciudadano y que no son castigos ni pueden tener el régimen jurídico de las sanciones administrativas. Por tanto, éste y el anterior son elementos necesarios, pero no suficientes, para la definición de sanción administrativa.
- Las sanciones han de imponer el mal como un castigo; o sea, que el perjuicio que causan al ciudadano es buscado, directa y deliberadamente, como una respuesta a la conducta ilegal realizada y como expresión del reproche que merece esa conducta. Es decir, el concreto mal causado por la sanción administrativa no realiza directamente lo necesario para proteger los intereses generales. Ese mal no sirve para restablecer la legalidad o la realidad física alterada o los valores lesionados, ni para compensar el daño producido, ni para imponer la conducta correcta. Todo esto, por el contrario, es lo característico de otras decisiones administrativas que no son sanciones administrativas propiamente dichas, por lo que no tiene ningún sentido aplicarles el régimen respectivo.

Por todo ello, los tribunales no consideran sanciones administrativas, entre otros ejemplos, las siguientes medidas administrativas: las que ordenan devolver subvenciones cuando el beneficiario no ha realizado la actividad prevista; la demolición de edificios contruados contra las normas de urbanismo o las de protección del medio ambiente; la orden de cierre de establecimientos que no cumplen la normativa o no tienen la autorización administrativa necesaria; la retirada de productos del mercado por resultar peligrosos



¹ Véase, *infra*, 4. Organización de los poderes sancionadores.

o insalubres; las multas coercitivas; la compensación que los particulares hayan de pagar a la administración por los daños causados a sus bienes; los intereses de mora; etc.

Pero, aun así, en la práctica se presentan casos dudosos y la frontera entre sanciones administrativas y otras decisiones administrativas perjudiciales para los ciudadanos no siempre es nítida. En realidad, hay decisiones administrativas con el mismo contenido aflictivo que pueden ser en unos casos sanciones y en otros no: depende de que sean un castigo o no. Así, la retirada del permiso de conducir es unas veces sanción administrativa y otras una medida para garantizar la seguridad del tráfico; los recargos por pagar los impuestos con retraso son considerados sanciones sólo cuando son muy elevados; la expulsión de extranjeros puede ser configurada como sanción o como una medida para restablecer la legalidad; la revocación de actos administrativos favorables puede ser en unos casos sanción y en otros una medida para asegurar el interés general en el futuro, etc.

El poder de las administraciones públicas atribuido por las leyes para imponer sanciones administrativas se denomina “potestad sancionadora de la administración”.

1.2 Concepto de infracción administrativa

La sanción administrativa sólo puede imponerse si ésta se ha cometido en sentido estricto. Si la sanción administrativa es la figura paralela a las penas, la infracción administrativa es la figura paralela al delito. Una infracción administrativa no es cualquier incumplimiento del ordenamiento jurídico. Es sólo aquella conducta contraria a dicho ordenamiento (conducta antijurídica) que, además, está tipificada en una ley como tal infracción y a la que la misma ley atribuye una sanción administrativa. Como además se exige el requisito de la culpabilidad, se puede definir como acción u omisión antijurídica, típica y culpable para la que la ley prevé la imposición de una sanción por alguna autoridad administrativa.

1.3 Sanciones administrativas generales y sanciones administrativas disciplinarias

Suele distinguirse entre las sanciones administrativas que se pueden imponer a cualquier persona por sus conductas antijurídicas y las sanciones administrativas que se pueden imponer a ciertas personas que tienen unos vínculos con la administración más fuertes por la vulneración de sus deberes especiales. Por ejemplo, sanciones a funcionarios, presos, estudiantes, etc., por la vulneración de los deberes especiales de funcionarios, presos, estudiantes, etc. Esta segunda categoría de sanciones presenta alguna singularidad: una disminución de las garantías materiales y formales. Para explicar esta diferencia se habla a veces de una “potestad administrativa disciplinaria” distinta de la potestad administrativa sancionadora general, porque no sería manifestación del mismo *ius puniendi* del Estado; otras veces se acude a la noción de “relaciones de sujeción especial” (*die besondere Gewaltverhältnisse*) de procedencia alemana. Pero no es clara la frontera entre unas sanciones administrativas y otras. Tampoco son claras las diferencias de régimen jurídico entre unas y otras. Según se deduce de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (en adelante TC), no pueden establecerse diferencias radicales sino sólo cuantitativas o de grado: por ejemplo, rige para ambos tipos de sanciones el principio de legalidad, aunque de manera algo más flexible para las sanciones disciplinarias.

1.4 Diferencias entre el régimen jurídico de las sanciones administrativas y de las penas

Aunque hay alguna similitud entre las penas y las sanciones administrativas, y cierta aproximación entre el derecho penal (y el derecho procesal penal) y el derecho administrativo sancionador, no hay que exagerar las semejanzas. También existen muchas diferencias y las leyes, los tribunales y los autores, en mayor o menor medida, las destacan. Las diferencias son amplias y se presentan en muchos aspectos. Nos referiremos sólo a tres importantes:

- Las normas de derecho penal y de derecho procesal penal no son nunca aplicables a las sanciones administrativas. Ni siquiera se trata de que sean aplicables cuando no hay una norma específica de derecho administrativo. Simplemente, se trata sólo de aceptar algunos principios comunes que, incluso así, tendrán

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 7(1): 23-74, enero-junio de 2005

una plasmación diferente en el derecho penal y en el derecho administrativo sancionador.

- En el sistema español de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el derecho penal es competencia exclusiva del primero: sólo la ley del Estado puede establecer delitos y penas, así como todo su régimen jurídico; además, el derecho penal lo aplican jueces de la jurisdicción penal y todo el poder judicial es en España también competencia del Estado. Por el contrario, sí es posible y frecuente que las Comunidades Autónomas aprueben leyes estableciendo infracciones y sanciones administrativas; y también es posible y muy frecuente que sean las autoridades administrativas de las Comunidades Autónomas las que impongan las sanciones. Depende de que tengan competencias en la materia de que se trate: si una Comunidad Autónoma tiene competencias en materia de urbanismo o de turismo, será ella la competente para legislar sobre las infracciones y las sanciones administrativas relativas a urbanismo o a turismo y para aplicar esa legislación en el caso concreto.
- En derecho penal sólo se consideran autores de los delitos y sólo pueden sufrir penas las personas físicas (*societas delinquere non potest*). Por el contrario, se admite que las infracciones administrativas las cometan personas jurídicas y que la sanción se les imponga a ellas. Esto supone una gran ventaja del derecho administrativo sancionador respecto al derecho penal.

1.5 Marco constitucional y legal

- a) La CE contiene dos artículos de gran importancia en esta materia: el artículo 25, que consagra los más importantes principios materiales sobre infracciones y sanciones; y el artículo 24 que sólo se refiere a los procesos judiciales pero que, en parte, se aplica a los procedimientos administrativos sancionadores. De todo ello se hablará luego con más detenimiento. Basta ahora señalar esta base constitucional que ha permitido una jurisprudencia del TC que influye y condiciona intensamente el derecho administrativo sancionador.
- b) El Convenio Europeo de Derechos Humanos: naturalmente tiene valor para el derecho interno español y, en concreto, su artículo 6, para las sanciones administrativas. Además, el artículo 10.2 CE establece:

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 7(1): 23-74, enero-junio de 2005

Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

Entre esos derechos fundamentales están los de los artículos 24 y 25 de la CE que afectan, como se ha dicho, a las sanciones administrativas; y entre esos tratados internacionales está el Convenio Europeo de Derechos Humanos que, junto con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que lo aplica, es muchas veces citado por el TC y por los demás tribunales españoles.

Sin embargo, en lo que respecta a las sanciones administrativas, las garantías que se derivan directamente de la CE, de la jurisprudencia del TC y de la legislación nacional son en general superiores a las que impone el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

- c) La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LAP) es la ley estatal que consagra las normas generales más importantes sobre el régimen de las administraciones públicas en España. Su Título IX se dedica a la "Potestad sancionadora". Tiene dos capítulos: el capítulo I se llama "Principios de la potestad sancionadora" (arts. 127 a 133) y se ocupa de los aspectos materiales; el capítulo II se llama "Principios del PAS" (arts. 134 a 138) y se ocupa de los aspectos formales o procedimentales. Esta regulación es sólo de principios, se abordan sucintamente los aspectos generales más destacables. No hay por el contrario reglas generales sobre sanciones, responsables, agravantes, atenuantes, entre otras, ni menos aún, tipificación de infracciones y sanciones. Sólo se ofrece un marco muy general sobre las infracciones y sanciones.
- d) Son las leyes reguladoras de cada sector de la actividad administrativa (por ejemplo, sanidad, seguridad pública, contaminación atmosférica, comercio, defensa de los consumidores, carreteras, urbanismo, defensa de la competencia, etc.) las que establecen las infracciones concretas, las sanciones correspondientes, los sujetos responsables, las agravantes o atenuantes, etc.

Como se explicó, éstas pueden ser leyes aprobadas por el Estado o por las Comunidades Autónomas según quien sea competente so-

bre la materia. Así, por ejemplo, si el Estado es el competente en materia de seguridad ciudadana, será el éste quien regule las infracciones y sanciones en materia de seguridad ciudadana; y si son las Comunidades Autónomas las competentes en materia de urbanismo, serán las éstas las que establezcan las infracciones y sanciones sobre la materia.

En suma, salvo las escasas reglas generales de la LAP, el derecho administrativo sancionador español está disperso en multitud de normas legales. Si el derecho penal está codificado, nada similar puede decirse del derecho administrativo sancionador.

1.6 El contenido de las sanciones

Respecto al contenido de las sanciones, el artículo 25.3 CE establece un límite: “La administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad”.

Como la prohibición se refiere sólo a la administración civil, sí caben sanciones administrativas privativas de libertad en el ámbito militar.

La CE prohíbe también las “penas o tratos inhumanos o degradantes” (art. 15). *A fortiori*, hay que entender prohibidas las sanciones administrativas inhumanas o degradantes.

Con esos límites constitucionales, las leyes pueden prever diferentes sanciones administrativas. No hay una regulación general de las sanciones administrativas posibles. Cada ley reguladora de una materia concreta, al mismo tiempo que establece las infracciones, determina las sanciones. Como hay numerosísimas leyes que prevén infracciones y sanciones administrativas en las materias más variadas, y como cada ley es libre de establecer las que estime oportunas, no es fácil enumerar todas las sanciones administrativas existentes en el derecho español. Pero las más frecuentes son las siguientes: la multa; el comiso de ciertos productos o utensilios o del beneficio obtenido; el cierre de establecimientos por un tiempo determinado; la prohibición de realizar ciertas actividades durante un tiempo determinado (prohibición de ejercer una profesión, de actuar como directivo de entidades de crédito, de conducir vehículos de motor, de cazar, etc.); la restricción de la capacidad para contratar con la administración o para obtener ayudas públicas durante

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 7(1): 23-74, enero-junio de 2005

un tiempo determinado; la amonestación; la publicidad de la infracción y de la sanción impuesta en periódicos oficiales o de difusión general.

Sin ninguna duda, la sanción administrativa más usual es la multa, que obliga al sancionado al pago de una cantidad de dinero a la administración. Su cuantía es muy variable: hay leyes en que las multas máximas son aproximadamente de mileuros; otras, en el extremo opuesto, prevén multas de hasta seis millones de euros o incluso más. No hay un límite constitucional a la cuantía de estas multas ni ninguna regla que establezca que las sanciones administrativas de multa tengan que ser menores que las previstas para delitos.² De hecho, hay leyes que prevén multas administrativas de mayor cuantía que las establecidas en el Código Penal para muchos delitos.

1.7 Ámbito material del derecho administrativo sancionador y del derecho penal

En España, donde la potestad sancionadora de la administración ha tenido una gran extensión, superior a la de muchos Estados europeos, la CE aceptó su existencia, entre otros, en el artículo 25 al hablar expresamente de infracciones y sanciones administrativas. La CE quiso aumentar las garantías de los ciudadanos frente a tales sanciones, pero no impuso una reducción de su ámbito material. Por ello, nunca se han planteado dudas sobre la constitucionalidad de la potestad sancionadora de la administración, incluso cuando desborda el marco de lo disciplinario y de las relaciones de sujeción especial.

No obstante, hay que preguntarse si las leyes son libres para convertir una conducta en delito o en infracción administrativa; o, lo que es lo mismo, si hay un ámbito de conductas antijurídicas que debe ser castigado necesariamente conforme al derecho penal por los jueces, y si, a la inversa, hay un ámbito propio y exclusivo de las sanciones administrativas.

² El Código Penal establece para los delitos, salvo algunas excepciones, una multa máxima de unos 288.000 euros.

Se intuye que ciertas conductas graves castigadas severamente tienen que ser delitos penados conforme al derecho penal por los jueces (homicidio, lesiones, abusos sexuales y otras muchas), entre otras muchas razones porque, como se explicó, sólo las penas impuestas por los jueces pueden privar de libertad. Se vislumbra también que hay conductas antijurídicas que resultan especialmente apropiadas para las sanciones administrativas, sobre todo las infracciones disciplinarias y otras de gravedad menor. Pero también existen muchas conductas que pueden ser delitos o infracciones administrativas según lo que en cada momento decida la ley. De hecho, hay muchos casos de conductas que antes eran delitos y después se han convertido en infracciones administrativas; y algunos casos donde lo que era infracción administrativa se ha convertido en delito. También es frecuente que entre infracciones administrativas y delitos sólo haya diferencias cuantitativas; por ejemplo, las defraudaciones tributarias son normalmente infracciones administrativas pero si superan una determinada cuantía se convierten en delitos.

En definitiva, no hay una frontera infranqueable para el legislador entre lo que debe declarar delito y lo que debe declarar infracción administrativa; entre lo que merece una pena de imposición judicial y lo que merece una sanción administrativa.³

Si acaso, puede reconocerse cierta tendencia a reducir el ámbito de los delitos y a aumentar correlativamente la extensión de las infracciones administrativas. Varios factores actúan en esa dirección: la idea de que el derecho penal debe ser la *ultima ratio* y responder al “principio de mínima intervención”; la saturación de casos en los tribunales penales; la posible inadaptación de los procesos penales para la defensa de los intereses generales, y la falta de preparación de los jueces penales para enjuiciar conductas en ciertos ámbitos. Aunque muchos de estos argumentos son discutibles, lo cierto es que no hay ninguna tendencia a reducir la gran extensión actual que tiene la potestad sancionadora de las administra-



³ Esto es lo que ha aceptado el TC español en su sentencia 116/1999, de 17 de junio, al resolver un recurso de inconstitucionalidad en el que los recurrentes reprochaban a la Ley de Técnicas de Reproducción Asistida considerar infracciones administrativas conductas que, por atacar a la vida y a la dignidad del ser humano, debían ser delitos. Pero según el TC, “fuera de ciertos supuestos extremos, ninguna duda cabe acerca de la competencia del legislador para determinar cuál ha de ser la protección penal que deba dispensar a los bienes y derechos de los ciudadanos, máxime cuando en esa tarea ha de guiarse por el principio de mínima intervención”.

ciones públicas. Los esfuerzos están en otra dirección: someter esa potestad sancionadora a estrictos límites, de manera que los ciudadanos tengan garantías parecidas cuando se les pretende imponer penas o sanciones administrativas.

2. PRINCIPIOS GENERALES

2.1 Principio de legalidad

El artículo 25.1 CE dice: “Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o *infracción administrativa*, según la legislación vigente en aquel momento”.

Por “legislación” se ha entendido ley (aprobada por el Parlamento u otras normas con rango de ley), por ello se dice que hay “reserva de ley” tanto en el derecho penal como en el derecho administrativo sancionador. La reserva de ley se extiende, principalmente, a la tipificación de las infracciones (penales o administrativas) y a la determinación de los castigos correspondientes (penas o sanciones administrativas); pero también a otros aspectos importantes del régimen jurídico: sujetos a los que puede sancionarse, reglas para determinar la extensión de la sanción, la extinción de la responsabilidad, etc.

La reserva de ley no prohíbe que existan normas con rango de ley que se limiten a sancionar el incumplimiento de otras que pueden tener rango inferior a la ley (“normas sancionadoras en blanco”). Estas normas con rango inferior a la ley son aquellas que aprueba la misma administración y que se denominan “reglamentos”.

Pese a que la reserva de ley está consagrada en términos idénticos para el derecho penal y para el derecho administrativo sancionador por el artículo 25.1 CE, la jurisprudencia ha admitido para este último cierta flexibilización: las leyes sancionadoras pueden autorizar a las normas de rango inferior a la ley a completarlas, pormenorizarlas y desarrollarlas. No obstante, ninguna ley puede permitir a un reglamento prever infracciones y sanciones *ex novo* (sería una ley inconstitucional por vulnerar la reserva de ley) ni ningún reglamento puede contener una regulación sancionadora sin autorización de la ley o ir más lejos de su simple desarrollo.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 7(1): 23-74, enero-junio de 2005

En cualquier caso, tiene que ser siempre una norma con rango de ley la que describa la infracción y la que señale la sanción correspondiente. En suma, a los reglamentos se les reconoce una función más amplia que en derecho penal pero, aun así, muy limitada. Todas estas ideas han sido recogidas en el artículo 129 LAP:

Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico *previstas como tales infracciones por una Ley ...*

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

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 y 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.

En la práctica, no siempre es fácil saber hasta dónde pueden llegar los reglamentos y es frecuente ver reglamentos que desarrollan con bastante amplitud las previsiones de las leyes sancionadoras, sin que los tribunales los anulen.

Estas reglas generales sobre la reserva de ley sufren importantes matizaciones en algunos ámbitos:

- Infracciones de los funcionarios públicos. En este ámbito se admite que la ley pueda autorizar más ampliamente la regulación de los reglamentos. A veces, la misma matización se aplica para las infracciones y sanciones de otras personas sometidas a una “relación de sujeción especial” con la administración (*das besonderen Gewaltverhältnis*). Pero hay muchas dudas sobre qué supuestos constituyen realmente una relación de sujeción especial y sobre la matización a la reserva de ley que esto comporte.
- Infracciones de los profesionales (abogados, médicos, arquitectos, farmacéuticos, etc.) que han de ser sancionadas por los colegios profesionales. La Ley de Colegios Profesionales simplemente les atribuye competencias para sancionar los incumplimientos de las normas deontológicas propias de cada profesión; y son las propias organizaciones colegiales las que aprueban las normas estableciendo las infracciones y las sanciones.
- Infracciones establecidas en normas reglamentarias aprobadas por los municipios (“ordenanzas”). El TC y los tribunales ordinarios anulaban las ordenanzas que establecían nuevas infracciones y

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 7(1): 23-74, enero-junio de 2005

sanciones no previstas en las leyes, así como las sanciones impuestas en aplicación de tales ordenanzas. Sin embargo, en esta cuestión se ha producido un cambio reciente y trascendental. Para reforzar la autonomía local, el TC ha admitido⁴ la posibilidad de que las leyes establezcan de manera muy general las materias sobre las que los municipios pueden tipificar infracciones, así como las sanciones que puedan prever. Con este presupuesto, las ordenanzas pueden establecer infracciones y sanciones *ex novo*, siempre dentro del margen previsto en la ley. De acuerdo con esto, se ha modificado recientemente la Ley de Régimen Local⁵ permitiendo a los municipios, a través de sus ordenanzas, la tipificación de infracciones en materia de daños a los bienes locales, perturbación de los servicios públicos locales y de ciertos aspectos de la convivencia local, pudiendo prever sanciones de multa de hasta 3000 euros. Otras leyes sobre sectores concretos de la actividad administrativa podrán ampliar estas posibilidades de las ordenanzas.⁶

2.2 Principio de tipicidad de las infracciones y de las sanciones administrativas

La ley tiene que definir la conducta que constituye infracción y delimitar la sanción correspondiente (exigencia de *lex certa*). De conformidad con el principio de tipicidad, las leyes no pueden describir a las infracciones mediante fórmulas vagas o genéricas ni convertir, sin más, en infracción cualquier incumplimiento del ordenamiento jurídico. Por el contrario, deben precisar y delimitar con la mayor exactitud posible la conducta que constituye infracción y determinar, también, dentro de márgenes relativamente estrechos, la sanción correspondiente. Pero las exigencias del principio de tipicidad no son absolutas sino flexibles:

- Se admite que la definición de la infracción utilice conceptos jurídicos indeterminados en la medida en que sean imprescindibles, aunque no se admiten fórmulas genéricas y abiertas que conviertan en infracción cualquier conducta antijurídica.

⁴ Véase STC 132/2001, de 8 de junio.

⁵ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

⁶ Véase Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

- Se admite la atribución de cierta discrecionalidad a la administración para concretar la sanción pertinente en cada caso, dentro del margen establecido por la ley y siempre que ésta no sea absoluta.⁷

También, como consecuencia del principio de tipicidad, se excluye la analogía. El artículo 129.4 LAP dice: “Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica”.

2.3 Principio de proporcionalidad de las sanciones

La sanción debe ser proporcionada a la gravedad de la infracción. Es ahí donde se inserta el principio de proporcionalidad. En un primer momento, este principio debe ser tenido en cuenta por el legislador al establecer el marco sancionador (decidir qué son infracciones y qué no lo son; qué infracciones son leves, graves o muy graves; cuál es el tipo o cuantía de las sanciones, etc). Y, en un segundo momento, cuando el órgano sancionador tiene que fijar una sanción concreta dentro del marco legal.

En ese segundo momento, la concreción de la sanción no se deja a la libre decisión del órgano administrativo sancionador, sino que el legislador marca una serie de circunstancias que éste debe tener en cuenta. Estas circunstancias son otra manifestación del principio de proporcionalidad. Generalmente, cada ley enumera una lista de circunstancias propias, aunque muchas de ellas se repiten en todas las leyes: el beneficio obtenido por la comisión de la infracción, el daño causado, el número de infracciones cometidas, la negligencia o intencionalidad del infractor, la posición dominante del infractor en el mercado, etc. Con carácter general, la LAP ha establecido una serie de circunstancias que tendrán que tenerse en cuenta por el órgano sancionador a la hora de fijar la extensión de la sanción: la existencia de intencionalidad, la naturaleza de los perjuicios causados y el haber cometido antes otras infracciones.

El principio de proporcionalidad en la imposición de sanciones no constituye en sí mismo un derecho fundamental. Por tanto, su vulneración se controla por los tribunales, pero no por el TC.

⁷ Véase infra, VI Protección legal, §1.D).

2.4 Principio de irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables e retroactividad de las normas sancionadoras favorables (lex mitior)

El artículo 25.1 CE prohíbe la retroactividad de las normas penales y de las normas sancionadoras administrativas. Por tanto, no cabe castigar a nadie por una conducta que, cuando fue realizada, no constituía infracción o, si ya era infracción, castigarlo con una sanción superior a la que estaba establecida entonces. En suma, está prohibida la retroactividad *in malam partem*.

Sin embargo, la CE no prohíbe ni impone la retroactividad de las normas sancionadoras favorables. Las leyes sí han impuesto la retroactividad *in bonam partem*. Así está previsto en el artículo 128 LAP:⁸

Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa.

Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor.

2.5 Principio de culpabilidad

Para imponer sanciones administrativas se exige que la conducta ilícita haya sido cometida voluntariamente y con culpabilidad, es decir, o con dolo o con negligencia. Exactamente igual que en derecho penal.

A pesar de que no aparece recogido en ningún artículo de la CE, el TC ha considerado que el requisito de la culpabilidad está implícito en ella y es un derecho fundamental, de modo que cualquier ley que lo vulnere será inconstitucional.

Por tanto, no cabe imponer sanciones administrativas cuando concurre alguna causa que excluya la culpabilidad: por ejemplo, el error invencible o el principio de confianza legítima. En general, se exige un extenso deber de diligencia –que incluye un amplio deber de saber e informarse– a muchos de los sujetos que pueden cometer infracciones administrativas (entidades de crédito, fabricantes de productos, etc.). Lo que origina que, en la mayoría de los casos en los que se alega falta de culpabilidad, acabe imponiéndose la sanción por entenderse que no se había cumplido plenamente con este deber de diligencia.



⁸ De igual modo, en el artículo 2 del Código Penal.

Finalmente, el requisito de la culpabilidad no impide que se pueda sancionar a personas jurídicas, aunque esta culpabilidad se adapta a sus peculiaridades: en general, se exige dolo o culpa a las personas físicas que dirigen la persona jurídica.

2.6 Principio del non bis in idem

La prohibición de imponer dos castigos por un mismo hecho (*non bis in idem*) no está expresamente consagrada en la CE. No obstante, el TC ha declarado que está implícita en el artículo 25.1 CE, de modo que su vulneración se considera violación de un derecho fundamental.

En realidad, no están prohibidos todos los casos de doble castigo: es necesario, para que se entienda vulnerado el *non bis in idem*, que los dos castigos se impongan por los mismos hechos, a la misma persona y con el mismo fundamento. La LAP lo refleja así:

Art. 133. Concurrencia de sanciones.

No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Por tanto, son posibles dos o más castigos al mismo sujeto y por los mismos hechos si esos castigos tienen distinto fundamento.⁹

Cuando hay varias normas que prevén castigos para la misma conducta y con el mismo fundamento, la prohibición de doble castigo plantea la cuestión de elegir la única norma que resulte aplicable:

- Si una de estas normas es del Código Penal y la otra es una norma administrativa sancionadora, debe prevalecer siempre la norma penal. Por ello, siempre que la administración sospeche que una conducta constitutiva de infracción administrativa puede ser también delito, debe parar el procedimiento administrativo sancionador (en adelante PAS), comunicar el hecho a los jueces penales y esperar la sentencia penal. Si los jueces penales consideran que el hecho no es constitutivo de delito, la administración podrá continuar la tramitación del PAS y, si procede, imponer sanción.¹⁰



⁹ Por ejemplo, si uno de los castigos se impone por poner en peligro la salud y el otro por engañar a los consumidores, no habría vulneración del *non bis in idem*.

¹⁰ Véase infra, II Derechos de defensa, §1.D).

- Si las dos normas son administrativas, el *non bis in idem* también prohíbe la imposición de dos sanciones administrativas con el mismo fundamento.¹¹ Sin embargo, no se ha establecido ninguna regla general sobre cuál deber ser la que se aplique preferentemente, pese a que a veces el que se aplique una u otra puede suponer sanciones muy diferentes.

La prohibición de doble castigo tiene una matización en los casos de sujetos sometidos a relaciones de sujeción especial, sobre todo en el caso de los funcionarios. Normalmente, se acepta que puedan sufrir el castigo previsto con carácter general para cualquier persona que realice ese delito y además la sanción administrativa prevista para los funcionarios. Sin embargo, esto tiene excepciones y hay una jurisprudencia casuística de la que es difícil extraer una teoría general.¹²

2.7 Principio de igualdad

El artículo 14 CE proclama: “Los españoles son iguales ante la Ley ...”. Este principio de igualdad –que es al mismo tiempo un derecho fundamental– rige para toda la actuación administrativa y, en consecuencia, también para su actuación sancionadora. Por tanto, la imposición de sanciones con vulneración de la igualdad es inconstitucional.

Pero la alegación del principio de igualdad respecto a la potestad sancionadora está siendo rechazada por los tribunales en los casos en que más importancia práctica podría tener: cuando los sancionados alegan que otras personas han cometido la misma infracción sin que la administración les imponga sanción, y ven en ello una violación de la igualdad, los tribunales declaran que no cabe alegar la igualdad en la ilegalidad.

¹¹ Por ejemplo, el art. 35.b)5º de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, tipifica como infracción grave “La resistencia a suministrar datos, facilitar información o prestar colaboración a las autoridades sanitarias o a sus agentes”, mientras que, por su parte, y casi en idéntico sentido, el artículo 108.2.a)2º de la Ley 25/1990, del Medicamento, tipifica como infracción grave “No aportar las Entidades o personas responsables los datos que estén obligados a suministrar por razones sanitarias, técnicas, económicas, administrativas y financieras”.

¹² En este sentido, véanse las sentencias del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2001, Sala de lo Militar, y de 5 de junio de 2002. Las mismas matizaciones proceden en otros supuestos, como el de las sanciones impuestas por los colegios profesionales a sus miembros en concurrencia con las sanciones por infracciones previstas para cualquier sujeto.

2.8 Principio de necesidad de procedimiento

De la CE se deduce la prohibición de sanciones sin procedimiento. La LAP establece:

Art. 134. Garantía de procedimiento

El ejercicio de la potestad sancionadora requerirá procedimiento legal o reglamentariamente establecido.

...

En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento.

Consecuentemente, no puede imponerse sanción administrativa alguna sin seguir antes el procedimiento correspondiente. Y ello porque el PAS constituye una garantía esencial para el acusado: existe para procurarle la satisfacción de sus derechos fundamentales de defensa.

Caracterizan al PAS los siguientes datos:

- Los derechos de defensa que el presunto responsable tiene durante su tramitación. A ellos nos referiremos después.
- La separación del procedimiento en dos fases distintas, la de instrucción y la de resolución, que han de encomendarse a órganos administrativos diferentes para que el órgano que decida no sea el mismo que el que antes ha acusado.¹³ Con ello, se pretende garantizar la objetividad e imparcialidad del órgano competente para dictar la resolución final.
- El acceso permanente al procedimiento, en virtud del cual el acusado puede conocer el estado de tramitación, formular alegaciones, aportar documentos y obtener copia de los ya existentes en cualquier momento, desde su inicio hasta el final de la fase de instrucción (art. 79.1 LAP).

El primer punto se deduce directamente de la CE. Los dos últimos garantizan *ex novo* y en beneficio del acusado dos derechos ordinarios por expreso deseo del legislador, sin fundamento constitucional alguno.

¹³ Dice el artículo 134.2 LAP: “Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deberán establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos”.

3. DERECHOS DE DEFENSA

3.1 Enumeración y contenido de los derechos de defensa

El artículo 24.2, primer párrafo, de la CE dice:

[...] todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado 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.

A diferencia de lo que sucede con el artículo 25 CE, el artículo 24 sólo se refiere a los derechos en los procesos judiciales penales, no a los procedimientos administrativos sancionadores. Pero a semejanza de lo que ha hecho el Tribunal Europeo de Derechos Humanos con el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el TC ha trasladado, con muchas adaptaciones y matices, algunos de estos derechos al PAS (no a los demás procedimientos administrativos). No todos los derechos del artículo 24.2 CE son aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores; ni tampoco los que son aplicables lo han de ser en los mismos términos que en el proceso penal. Se trata de una proyección en parte y en lo esencial de los derechos del artículo 24.2 CE.

Según el TC, el acusado goza en el PAS de los siguientes derechos fundamentales que el artículo 24.2 garantiza al acusado en los procesos penales: a ser informado de la acusación; a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa; a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable, y a la presunción de inocencia.¹⁴

A continuación nos referiremos al contenido esencial de tales derechos:



¹⁴ Esta jurisprudencia del TC, junto con alguna innovación del legislador, ha sido plasmada en la LAP en estos términos:

Art. 135. Derechos del presunto responsable

Los procedimientos sancionadores garantizan al presunto responsable los siguientes derechos:

A ser notificados de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer [...]

A formular alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico que resulten procedentes [...]

Art. 137. Presunción de inocencia

1. Los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario [...].4. [...] se admitirán a propuesta del presunto responsable cuantas pruebas sean adecuadas.

3.1.1 El derecho a ser informado de la acusación

Entraña el derecho a conocer de forma expresa y precisa en el PAS el contenido de la imputación formulada contra él para poder combatirla, así como el consiguiente derecho a que los hechos por los que finalmente se le sanciona sean los mismos hechos por los que se le acusó inicialmente (necesaria correlación entre la acusación y la decisión sancionadora final). En su virtud, el acusado tiene que ser notificado del hecho que se le imputa y de la calificación jurídica del mismo, esto es, de la infracción que tal hecho pueda constituir y de la sanción que, en su caso, quepa imponer.¹⁵

3.1.2 El derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa

Confiere al acusado:

- El derecho a proponer prueba en el tiempo y la forma legalmente establecidos.
- El derecho a que se le admitan las pruebas propuestas que resulten procedentes.
- El derecho a que se practiquen las pruebas admitidas con las garantías formales necesarias.

La denegación de la prueba solicitada ha de ser expresa y motivada. Su ejecución ha de respetar algunos principios esenciales como la contradicción, la publicidad para el acusado y la inmediación del instructor.

Ahora bien, sólo procederá la anulación de la sanción impuesta si el vicio probatorio existente (prueba válidamente propuesta y rechazada de forma implícita, o de forma expresa pero sin motivación o con motivación arbitraria o insuficiente, prueba admitida pero no practicada o indebidamente practicada por culpa de la administración) ha causado indefensión material al acusado, esto es, si ha afectado a una prueba relevante, cualificada o decisiva en

¹⁵ La jurisprudencia viene afirmando que tal derecho se satisface normalmente en el procedimiento a través de la notificación al acusado de dos escritos básicos, el acuerdo por el que inicia el procedimiento y, sobre todo, la propuesta de sanción.

términos de defensa. Y esta última es la que tiene potencial relevancia exculpatoria, la que de haberse practicado debidamente, hubiera cambiado, casi con total seguridad, el sentido de la resolución en beneficio del acusado. No es, en consecuencia, el derecho que analizamos, ni absoluto ni incondicionado, sino un derecho de configuración legal, que se traduce sólo en la expectativa de que se admita y practique la prueba pertinente, eso sí, de interpretación extensiva, como todos los que tienen carácter fundamental.

3.1.3 El derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable

Se aplica con adaptaciones. En principio, el acusado tiene derecho a guardar silencio, es libre para declarar o no declarar y para decidir el contenido de la declaración. Pero este derecho fundamental es compatible con los deberes de información y colaboración con la inspección administrativa, incluso aunque los datos suministrados puedan servir posteriormente de fundamento a la acusación.

Esto es, la administración no puede obligar al acusado a declarar directamente contra sí mismo o a confesar directamente su culpabilidad. Sin embargo, este derecho no impide que obligue al acusado a cumplir ciertos deberes legales que produzcan resultados que, aunque en el futuro sí puedan serle perjudiciales, no sean directamente inculpativos.¹⁶ Todos estos ejemplos constituyen obligaciones válidas que la ley impone al acusado, y su cumplimiento,



¹⁶ Por ejemplo:

- no se vulnera este derecho cuando se obliga al acusado a someterse a pruebas de alcoholemia (expiración de aire, extracción de sangre, análisis de orina). Según el TC, esta obligación constituye una pericia especial de resultado incierto en la que la colaboración activa que para su realización debe prestar el acusado no significa que se esté declarando culpable. Quien se ve sometido a estas pruebas no está haciendo una declaración de voluntad ni emite una declaración que exteriorice un contenido admitiendo su culpabilidad. De ahí que no exista el derecho a no someterse a estas pruebas y sí, por contra, la obligación de soportarlas (SSTC 103/1985, de 4 de octubre; 107/1985, de 7 de octubre; y 161/1997, de 2 de octubre).
- cuando se obliga al acusado a suministrar información a los órganos administrativos de la inspección (por ejemplo, a aportar documentos fiscales a la Administración tributaria), STC 110/1984, de 26 de noviembre.
- o cuando se obliga al propietario de un vehículo a identificar a la persona que lo conducía en el momento en que con él se cometió una posible infracción administrativa en materia de tráfico. "Este deber de colaboración del titular del vehículo con la Administración resulta inherente al hecho de ser propietario (...) que comporta ciertas obligaciones (...) debido al riesgo potencial que la utilización de un automóvil entraña para la vida, la salud y la integridad de las personas (...). De ahí que la carga impuesta (...) no se presente como excesiva o desproporcionada (...). Y aunque concurren en una misma persona las circunstancias de conductor y propietario del vehículo, a éste no se le impone el deber ni de efectuar declaración alguna sobre la infracción ni de autoinculparse de la misma sino únicamente de comunicar la identidad de quien realizaba la acción" (STC 197/1995, de 21 de diciembre).

según el TC, no vulnera el derecho fundamental a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable.

3.1.4 El derecho a la presunción de inocencia

Rige plenamente en el PAS. Las consecuencias más importantes se producen en el ámbito de la prueba¹⁷ y son las siguientes:

- La necesidad de prueba para sancionar. Se precisa una prueba de cargo para destruir la presunción de inocencia y, con ello, poder castigar. Ha de ser previa a la sanción y suficientemente incriminadora. Asimismo, ha de recaer sobre los hechos constitutivos de la infracción y la culpabilidad del acusado. Cualquier insuficiencia o duda en el resultado de las pruebas practicadas ha de traducirse en la absolución.
- La exigencia de que la prueba sea auténtica prueba en el sentido estricto que confiere a este término el derecho procesal penal. No toda actividad de verificación de hechos es auténtica prueba. Es imprescindible que cumpla dos requisitos: que haya sido obtenida con respeto absoluto de los derechos fundamentales; y que haya sido ejecutada con las garantías formales exigidas por la ley, en esencia, la posibilidad de contradicción y la presencia del instructor.
- La carga de la prueba corresponde a la administración que acusa. La jurisprudencia afirma que corresponde a la administración la prueba del hecho constitutivo de la infracción administrativa, del resultado que haya ocasionado, de la causalidad existente entre ambos y de la participación del acusado. Sin embargo, la jurisprudencia vacila a la hora de establecer si es el acusado quien tiene la carga de probar las eximentes y atenuantes de la responsabilidad (falta de culpabilidad, legítima defensa, ejercicio de un derecho, prescripción), o si es la administración quien tiene que probar su inexistencia.

¹⁷ Además de sus consecuencias en relación con la prueba, conviene, al menos, puntualizar que la presunción de inocencia también repercute en otros ámbitos del PAS. Así ocurre en cuanto a la posibilidad de adoptar en el PAS medidas provisionales que, en la inmensa mayoría de los casos, perjudican al acusado, al que aún hay que considerar inocente, y con la posibilidad de ejecutar las sanciones antes de que sean impugnadas ante los jueces, momento en que aún no se ha destruido de modo irrevocable dicha presunción. Surge aquí la idea de la presunción de inocencia como una regla de tratamiento que ha de darse al acusado y que, por ello, impone la exigencia de tratarle como inocente y de no gravarle con ninguna consecuencia perjudicial hasta que su culpabilidad haya sido demostrada definitivamente.

- La libre valoración de todas las pruebas practicadas por la administración, que ha de apreciarlas en su conjunto conforme a la “razón o la sana crítica”. Esto quiere decir que no existe ninguna regla que obligue a la administración a valorar unas pruebas más que otras, sino que las valora todas conjuntamente según su buen criterio y conforme al sentido común (sistema de libre valoración de la prueba). Por tanto, la administración puede otorgar mayor verosimilitud a cualquiera de las pruebas practicadas, ya sea de cargo de la defensa (por ejemplo, se puede creer a un testigo y no a otro; o se puede dar más credibilidad a un apueba documental que a una prueba testifical, o a la inversa). En cualquier caso, la libre valoración de la prueba no permite valoraciones arbitrarias o irracionales. Además, existe la obligación de motivar expresamente en la resolución que se adopte la valoración que de la prueba se haya realizado.

Sólo excepcionalmente se prevé la prueba tasada (así, respecto de los hechos que hayan sido declarados probados en el proceso penal).

Por último, hemos de aclarar que la valoración de las pruebas practicadas en el PAS no vincula a los jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa, que tienen plenos poderes para valorar, de nuevo y por completo, no sólo las nuevas pruebas que ellos ejecuten en vía judicial, sino también las realizadas en el PAS.¹⁸

En conclusión, la presunción de inocencia exige que la imposición de la sanción se fundamente en una prueba de cargo, aunque sea mínima, que corresponde aportar a la administración, válidamente obtenida, formalmente practicada y razonablemente valorada.

3.2 Concreción de los derechos de defensa en el PAS

Desde que se incoa el procedimiento, el acusado es interesado en el mismo y titular de todos los derechos fundamentales a los que antes nos hemos referido:

- El acuerdo por el que se inicia el PAS constituye una acusación formal, pues obligatoriamente ha de contener el hecho acusado, su posible calificación jurídica –esto es, la presunta infrac-

¹⁸ Véase, infra, VI Protección legal §1.B).

ción cometida– y la sanción que a ella pudiese corresponder, así como la identidad del presunto responsable. Habrá de notificarse al acusado, con lo que se satisface su derecho a ser informado de la acusación.

- Una vez notificado este acuerdo, se concede al acusado un plazo para que formule alegaciones, presente documentos y proponga pruebas. Pero el acusado no tiene la obligación de alegar ni la de colaborar, aun con excepciones, con la administración en la investigación de los hechos. A pesar de su derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable, puede reconocer su responsabilidad, sin perjuicio de interponer posteriormente contra la resolución los recursos que sean procedentes.
- Si el acusado ha solicitado prueba, el instructor tendrá que admitir las que sean pertinentes y podrá rechazar –aunque de forma expresa y motivada– las que entienda no pertinentes. Este juicio sobre la pertinencia tiene importantes consecuencias, pues de su correcta realización depende, en buena medida, la efectividad del derecho fundamental a la prueba. La declaración de pertinencia de la prueba, que habrá de ser motivada, deberá notificarse al acusado. Incluirá qué pruebas solicitadas han sido admitidas y denegadas, así como las que el instructor haya decidido ejecutar por iniciativa propia.
- A continuación se practicarán las pruebas, posibilitando al acusado su presencia e intervención activa en la ejecución, cuando ello sea posible por la naturaleza del medio probatorio (prueba testifical, inspección ocular, prueba pericial), y, en todo caso, garantizándole la posibilidad de un debate contradictorio (prueba documental y prueba de informes).
- Ejecutadas las pruebas, el instructor redactará la propuesta de resolución, que incluirá un proyecto de sanción o de absolución, según entienda o no que la administración ha conseguido obtener una prueba de cargo suficiente. En el primer caso, su contenido estará constituido por los hechos que se consideren probados, la infracción concreta que se entiende cometida, la sanción específica que propone y la identidad del responsable.
- La propuesta de resolución ha de notificarse al acusado. Con ello, se satisface definitivamente el derecho a ser informado de la acusación. Una vez recibida la propuesta de resolución, el acusado

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 7(1): 23-74, enero-junio de 2005

tiene un nuevo plazo para realizar alegaciones, aportar documentos y examinar el expediente completo. Este trámite tiene carácter esencial y se denomina “de audiencia y vista del expediente”.

- Después de la audiencia, el instructor elevará la propuesta de resolución, junto con el expediente completo, al órgano competente para sancionar. Éste, después de revisar todas las actuaciones realizadas, dictará la resolución, sancionadora o de absolución, que pone fin al PAS, notificándola al acusado. La resolución sancionadora puede coincidir plenamente con la propuesta de sanción del instructor. No obstante, la resolución puede separarse de la calificación jurídica propuesta por éste (cambiando, por ejemplo, la infracción por otra más perjudicial o agravando la sanción), siempre que se otorgue al acusado nuevo trámite de audiencia. Lo que nunca puede hacer, en virtud del derecho a conocer de la acusación, es aceptar como ciertos hechos distintos de los declarados probados en la propuesta de resolución. Salvo en un caso: cuando entienda que las labores de instrucción han sido incompletas y decida realizar actuaciones complementarias. Si así fuera, deberá conceder al acusado nuevo trámite de audiencia.

3.3 La resolución sancionadora. En especial, su motivación

La LAP establece que la resolución administrativa que imponga una sanción deberá ser motivada. Por tanto, deberá fundamentarse el proceso lógico que ha llevado a la imposición de una sanción concreta. Esta motivación deberá extenderse sobre los siguientes elementos:

- La fijación de todos los hechos relevantes. Esto es, los hechos que constituyen la infracción, los relativos a la autoría o responsabilidad, y los que llevan a la administración a imponer una sanción, y no otra, dentro del marco sancionador que el legislador haya establecido.
- La valoración de las pruebas practicadas, en especial, aquellas que fundamentan la decisión.
- La persona o personas responsables.
- La infracción o infracciones cometidas.
- La sanción o sanciones que se imponen.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 7(1): 23-74, enero-junio de 2005

La LAP exige que la resolución sancionadora se pronuncie sobre todas las cuestiones planteadas en el PAS, especialmente aquellas formuladas por el acusado.

La jurisprudencia ha vinculado la motivación de la resolución sancionadora con el artículo 24.1 CE, que proclama el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, y prohíbe la indefensión. Por tanto, una motivación insuficiente que genere indefensión o que haga imposible un efectivo control judicial vulnera un derecho fundamental. Debe advertirse que, con carácter general, una falta de motivación en cualquier otra decisión administrativa no vulnera el artículo 24.1 CE.

4. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA SANCIONADORA

Como se ha indicado, es esencial al concepto de sanción administrativa el ser un castigo impuesto por autoridades administrativas; es decir, por autoridades integradas en alguna de las administraciones públicas (administración del Estado, administraciones de las Comunidades Autónomas, administraciones municipales, etc.).

Las autoridades competentes para imponer sanciones son las autoridades administrativas ordinarias, que ejercen otras muchas funciones y competencias; esto es, autoridades administrativas no especializadas en imponer sanciones, incluidas en la estructura jerárquica normal de la administración y sin un estatuto jurídico que las dote de mayor independencia o especialización.

No obstante, de acuerdo con una tendencia general que se da en otros muchos Estados, van apareciendo en España en distintos sectores de la actividad administrativa las llamadas “autoridades administrativas independientes”.¹⁹ Las leyes de creación de estas autoridades les han atribuido la competencia para sancionar las infracciones que se producen en el sector del que se ocupan. Aún siendo así, las sanciones administrativas impuestas por autoridades administrativas independientes son una minoría. Y de ninguna forma puede decirse que sea requisito constitucional que las



¹⁹ Por sólo citar algunas, son autoridades de este género el Banco de España, el Tribunal de Defensa de la Competencia (que pese al nombre de “Tribunal” es claramente un órgano administrativo), la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Agencia de Protección de Datos.

sanciones sean impuestas por éstas. La inmensa mayoría de las sanciones administrativas son impuestas por ministros estatales o regionales, por delegados del gobierno u otros subordinados, por alcaldes, etc.²⁰

5. INVESTIGACIÓN E INSPECCIÓN

5.1 Los poderes de investigación e inspección previos al inicio de un procedimiento administrativo sancionador

Lo habitual es que las leyes que regulan la intervención de la administración en los más diversos sectores –y que establecen infracciones y sanciones administrativas– atribuyan a la administración los poderes necesarios de investigación e inspección para controlar su cumplimiento y, en su caso, para descubrir posibles infracciones administrativas. Generalmente, las potestades que se otorgan a las administraciones públicas son las siguientes:

- El poder acceder a todos los establecimientos de interés para la actividad de vigilancia o para la localización de pruebas de la comisión de infracciones. Si estos establecimientos están abiertos al público no hay problemas jurídicos relevantes. Las mayores dificultades surgen cuando esos establecimientos puedan tener la consideración de “domicilio”, pues la CE establece que en el domicilio no puede realizarse ninguna entrada o registro sin el consentimiento del titular o resolución judicial. Además, debe tenerse en cuenta que el TC ha establecido que este domicilio que protege la CE es el de las personas físicas y jurídicas. En definitiva, en todos esos casos la administración tendrá que pedir el consentimiento del interesado o solicitar autorización judicial.
- El poder acceder y examinar la documentación del inspeccionado y el poder requerirle información. Sobre estos poderes, el TC

²⁰ La única regla específica que trata de preservar la imparcialidad de las autoridades administrativas sancionadoras es la ya explicada de la separación del órgano al que corresponde la instrucción y del órgano al que corresponde sancionar. En la práctica, esto no supone una gran garantía por muchas razones, no siendo la menos importante el hecho de que, normalmente, entre ambos órganos hay relaciones de jerarquía. No obstante, en algunos sectores sí se ha establecido una separación real y efectiva entre los dos órganos; así, por ejemplo, en lo relativo a la defensa de la competencia (instruye el Servicio de Defensa de la Competencia, que depende del Ministerio de Economía, y resuelve el Tribunal de Defensa de la Competencia).

ha declarado que no son necesariamente contrarios al derecho fundamental a no declarar contra sí mismo y a no declararse culpable.

- El poder tomar muestras y realizar análisis y ensayos sobre éstas y sobre las características con las que se prestan ciertos servicios o actividades.

El ejercicio de estos poderes es atribuido generalmente a unos órganos (órganos de inspección) especializados en tales funciones. La relación entre estos órganos de inspección y los órganos sancionadores es muy intensa. Puede ocurrir que los órganos de inspección, al realizar sus actuaciones rutinarias, detecten irregularidades que pudieran ser constitutivas de infracción administrativa y comuniquen tales hechos a los órganos sancionadores. O, a la inversa, que los órganos sancionadores, antes de iniciar un PAS, soliciten a los órganos de inspección la realización de las actuaciones necesarias para determinar si concurren las circunstancias que justifiquen tal iniciación y la identificación de los posibles responsables. A esto último se le conoce como actuaciones previas o preliminares al PAS. De su régimen jurídico destacamos:

- No forman parte del PAS. por tanto, no se tienen en cuenta a la hora de computar el tiempo que tiene la administración para resolver.
- No interrumpen el plazo de prescripción de la infracción.
- Al sujeto que se está investigando no se le reconoce ninguno de los derechos de defensa que tiene en el PAS.

El mayor debate jurídico se produce sobre el valor de estas actuaciones previas en el posterior PAS. La LAP establece que los hechos constatados por funcionarios (encargados de las funciones de inspección e investigación), recogidos en un documento público, tendrán valor probatorio. Esta previsión tiene una gran trascendencia. Significa darle valor probatorio a unas actuaciones que se han realizado sin las garantías propias del PAS. Sin embargo, este valor probatorio:

- Se refiere sólo a los hechos que haya observado directamente el funcionario. No alcanza a sus opiniones jurídicas ni a lo que terceras personas le hayan podido contar.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 7(1): 23-74, enero-junio de 2005

- Significa que ese documento, por sí solo y sin necesidad de repetir la inspección en el PAS, puede destruir la presunción de inocencia y justificar la imposición de una sanción.
- No significa que se trate de una prueba a la que la ley haya atribuido un valor superior al de otras pruebas. Se trata de una prueba más que se sumará a las demás que se practiquen en el PAS. Sin embargo, en la práctica, los órganos sancionadores tienden a dar a esta prueba un especial valor, sobre la base de la imparcialidad y los conocimientos del funcionario que realizó la inspección.

Sin embargo, algunas leyes van más allá y añaden que los datos recogidos se presumirán ciertos y veraces. Esto significa otorgar por ley un valor probatorio superior al de otras pruebas. Aunque la jurisprudencia es vacilante, la que consideramos más correcta afirma que tal presunción de veracidad vulneraría la presunción de inocencia, pues obligaría al presunto infractor a tener que probar su inocencia.

5.2 Poderes de investigación e inspección de los órganos administrativos sancionadores

Nos ocupamos ahora de los poderes que tienen los órganos administrativos sancionadores para probar que la infracción imputada ha sido realmente cometida. La administración está obligada a realizar toda la actividad que sea necesaria para llegar a una decisión final correcta, con independencia de la conducta activa o pasiva que muestre el acusado en cada procedimiento. El instructor, por tanto, tiene que practicar prueba, aunque sea mínima:

- Podrá elegir cualquier medio probatorio admisible en derecho.²¹

²¹ Puesto que la LAP consagra el principio de libre utilización de los medios de prueba. Pero ¿qué ocurre si una norma establece excepcionalmente que un hecho determinado ha de verificarse practicando un medio probatorio concreto? Por ejemplo, que el ruido o el exceso de velocidad han de medirse mediante aparatos homologados, o que el estado de embriaguez haya de determinarse mediante un análisis de sangre, o que el mal estado de un alimento tenga que verificarse por un análisis específico. Para tales hipótesis, parece que la solución más acorde con el principio de libre utilización de los medios de prueba es entender que el medio probatorio previsto por la norma es el preferente, pero no el único al que puede recurrir la administración, en cuyo caso, podrá utilizar también para comprobar el mismo hecho otros medios de prueba distintos, por ejemplo, el testimonio, la pericia o la inspección ocular.

- Puede verificar los hechos relevantes en cualquier momento del procedimiento, incluso antes de su iniciación como hemos visto.
- Los hechos que una sentencia penal firme declare probados vinculan a la administración, por lo que están exentos de prueba en el PAS. No ocurre así con los hechos que la sentencia penal entienda que no se han podido verificar pero sin negar la posibilidad de su existencia. Por el contrario, lo declarado probado en una resolución administrativa sancionadora firme no vincula a los órganos judiciales penales,²² dado que el PAS ofrece menores garantías que el proceso penal y admite pruebas que no son suficientes en éste (actas de inspección).

6. PROTECCIÓN LEGAL

Las sanciones administrativas se imponen mediante un acto administrativo frente al que existe la posibilidad de interponer “recursos”, y contra cualquier otro acto administrativo. No hay a este respecto ninguna especialidad para las sanciones administrativas.

6.1 El control judicial de la jurisdicción contencioso-administrativa: recurso contencioso-administrativo contra sanciones

6.1.1 Todas las sanciones administrativas pueden ser impugnadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa

Lo anterior supone la posibilidad de impugnar todas las sanciones administrativas, como cualquier otro acto administrativo, ante los tribunales. En España esa labor está confiada por completo a los juzgados y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa. Por tanto, todas las sanciones administrativas sin excepción pueden ser impugnadas ante dicha jurisdicción. A los recursos contra actos administrativos que se interponen ante la jurisdicción contencioso-administrativa²³ se les llama recursos contencioso-administrativos.

²² Véase la STC 2/2003, de 16 de enero.

²³ Conviene hacer alguna aclaración sobre la naturaleza de la jurisdicción contencioso-administrativa española pues es algo distinta de la que con ese nombre se conoce en otros Estados. A diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en el modelo francés, la jurisdicción contencioso-administrativa es en España una jurisdicción ordinaria, compuesta por jueces normales, exactamente iguales que los jueces

En consecuencia, los sujetos a los que se impone una sanción administrativa tienen la posibilidad de impugnarla ante los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, que son verdaderos órganos judiciales –con todas las garantías que ello conlleva de imparcialidad y de sometimiento exclusivo al derecho– especializados en controlar la legalidad de las actuaciones de las administraciones públicas y en aplicar el derecho administrativo. En España nunca se ha pensado en confiar la tarea de controlar las sanciones administrativas a los jueces penales. Puede afirmarse rotundamente que los jueces penales no tienen ninguna competencia respecto a tales sanciones.

6.1.2 Extensión del control judicial de las sanciones administrativas

Los recursos contencioso-administrativos contra sanciones administrativas son iguales a los que se interponen contra cualquier otro acto administrativo: ni hay trámites distintos, ni los poderes del juez son diferentes de los que tiene para controlar la legalidad de cualquier acto administrativo no sancionador. Se trata de un control judicial pleno en el que se comprobará si la sanción administrativa es o no ajustada a derecho. Se controlará:

- Que la autoridad administrativa que sancionó es la que tiene la competencia para hacerlo.
- Que se ha seguido correctamente el PAS, sobre todo si se han respetado los derechos de defensa.
- La realidad de los hechos constitutivos de la infracción y de la autoría, siendo posible incluso practicar nuevas pruebas y una

civiles y penales. Y todos forman parte, por igual, del poder judicial. Es decir, los jueces de lo contencioso-administrativo son auténticos jueces, autoridades judiciales, no autoridades administrativas. Simplemente se trata de que existen órganos judiciales especializados en el conocimiento de los litigios seguidos contra actuaciones de las administraciones públicas y en los que se aplica el derecho administrativo. Pero los jueces que integran la jurisdicción contencioso-administrativa tienen el mismo estatuto que los demás jueces: la misma independencia, la misma forma de acceder a la función judicial, los mismos derechos y deberes... Las mismas personas que durante un tiempo de su carrera profesional son jueces que desempeñan su función en juzgados y tribunales civiles o penales pueden pasar a ser jueces de lo contencioso-administrativo. Y los juzgados y tribunales de lo contencioso-administrativo, igual que los de lo civil y de lo penal, están regidos por la misma ley, la Ley Orgánica del Poder Judicial. Ahora bien, los juicios que se tramitan en cada jurisdicción tienen unos principios y unas reglas diferentes: los de la jurisdicción civil se regulan por la Ley de Enjuiciamiento Civil; los de la jurisdicción penal por la Ley de Enjuiciamiento Criminal; y los de la jurisdicción contencioso-administrativa por la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio).

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 7(1): 23-74, enero-junio de 2005

nueva valoración de la prueba por el juez distinta de la que hizo la administración.

- El respeto a los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad, *non bis in idem*, etc.
- Que la sanción impuesta está dentro de los márgenes legales y si respeta la proporcionalidad.
- Que la infracción no haya prescrito.
- Y cualquier otro aspecto del cumplimiento estricto de la legalidad.

Si el tribunal contencioso-administrativo detecta cualquier ilegalidad en la sanción administrativa dictará sentencia en la que la anulará. Incluso es posible que declare el derecho a indemnización del que sufrió la sanción injustamente si es que ha tenido daños y perjuicios por ello. En algunos casos, el juez puede, incluso, modificar la sanción impuesta por la administración.²⁴ Pero sólo puede modificarla en el sentido de disminuirla, no en el de aumentarla, aunque entienda que lo correcto hubiera sido imponer una sanción mayor (prohibición de la *reformatio in pejus*).

6.1.3 En especial, el control judicial de los defectos en la tramitación del PAS

El tribunal contencioso-administrativo sólo anulará la sanción administrativa si los defectos en la tramitación del PAS originaron una limitación real de los derechos de defensa, es decir, si produjeron “indefensión”.²⁵

Unas veces los tribunales se limitan a anular la sanción impuesta con defectos de procedimiento y otras, además de anular la san-



²⁴ Véase lo que luego se dice concretamente sobre el control judicial de la extensión de la sanción.

²⁵ Ante otros actos administrativos no sancionadores con defectos de procedimiento causantes de indefensión, los tribunales españoles no anulan el acto administrativo, si después –sobre todo en el mismo recurso contencioso-administrativo–, el particular pudo defenderse plenamente. En ocasiones, los tribunales contencioso-administrativos españoles aplican esa misma solución a las sanciones administrativas. Pero parece que, poco a poco, se va imponiendo otra solución: se afirma que en el PAS deben respetarse los derechos fundamentales del artículo 24.2 de la CE, de modo que, aunque luego el sujeto sancionado pueda defenderse plenamente, se violaron sus derechos fundamentales por la actuación administrativa y la sanción administrativa debe ser en todo caso anulada. Pero todavía no hay una respuesta segura a este respecto.

ción, ordenan a la administración que repita el PAS desde el trámite en que se produjo el defecto formal.

6.1.4 En especial, el control judicial sobre la determinación del tipo y extensión de la sanción

Como hemos visto, las normas (las leyes y sus desarrollos reglamentarios) establecen un marco sancionador, pero no determinan cuál es la sanción exacta que debe imponer la administración para cada infracción concreta. Generalmente, ese marco sancionador clasifica las infracciones en función de su gravedad (muy graves, graves y leves), señala para cada una de estas clases las sanciones posibles y su extensión, y establece algunas circunstancias²⁶ que deben ser tenidas en cuenta por la administración.

Existe una división doctrinal y jurisprudencial sobre la calificación de la potestad de la administración para fijar la sanción exacta en cada supuesto. Hay una línea jurisprudencial mayoritaria que mantiene que se trata de una potestad reglada (el tipo y la cuantía exacta de la sanción se deducen necesariamente de ese marco normativo); y otra línea jurisprudencial, a nuestro juicio más correcta, que mantiene que se trata de una potestad discrecional (la administración tiene un cierto margen para fijar el tipo y la cuantía exacta de la sanción).

Si se admite un margen de discrecionalidad, el control judicial tendría que limitarse a corregir aquellos supuestos en los que la sanción fuera claramente desproporcionada. Si no se admite este margen de discrecionalidad, el control judicial es total. Pues bien, esto último es lo que ocurre en la realidad. El argumento que utilizan los tribunales es el respeto al principio de proporcionalidad. Sobre esa base, modulan con una gran libertad la extensión de la sanción impuesta por la administración. En muchas ocasiones, parece que se ha negado una discrecionalidad administrativa en este ámbito para sustituirla por una discrecionalidad judicial.

²⁶ Véase, supra, II Principios generales, §3.

6.1.5 En especial, el control judicial de la inactividad de la administración sancionadora

Mayores problemas suscita el control judicial de la administración que no sanciona conductas que, según la ley, constituyen una infracción administrativa. ¿Se puede conseguir que un tribunal contencioso-administrativo imponga la sanción que la administración no ha querido imponer? ¿Se puede, al menos, conseguir que un tribunal contencioso-administrativo condene a la administración a actuar contra el infractor? ¿Podría conseguir esto algún sujeto que se vea perjudicado por la infracción administrativa cometida? No hay respuestas seguras para ninguna de estas cuestiones. Sólo algunas leyes sobre materias concretas dan respuestas parciales. El panorama actual de esta cuestión se puede sintetizar así:

- No hay unanimidad entre los autores sobre si la administración está obligada a sancionar las infracciones que descubra. Existe una solución intermedia: ni la administración tiene siempre absoluta libertad para dejar de sancionar las infracciones ni está siempre obligada a sancionarlas, depende de lo que establezcan las leyes reguladoras de cada materia. En defecto de normas específicas, se puede admitir un margen de discrecionalidad a la administración para decidir qué funcionarios y medios –que son limitados y muchas veces insuficientes– dedica a las infracciones administrativas que considera más importante castigar. Naturalmente, se trata de una discrecionalidad que tiene límites –no permite ni la arbitrariedad ni la discriminación– y puede ser controlada por los jueces.
- Los tribunales contencioso-administrativos admiten que puede haber sujetos con legitimación para exigir a la administración que sancione ciertas infracciones administrativas. Esos mismos sujetos tienen legitimación para interponer un recurso contencioso-administrativo contra la negativa de la administración a sancionar. Aun así, los tribunales rara vez encuentran un sujeto con un interés legítimo en que la administración sancione a otro.
- Es seguro que los tribunales contencioso-administrativos en ningún caso podrán sancionar directamente a un sujeto, sustituyendo a la administración; como mucho pueden condenar a la administración a iniciar un PAS para comprobar si procede o no sancionar.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 7(1): 23-74, enero-junio de 2005

El conjunto de todo esto es insatisfactorio. En la práctica, si la administración no quiere sancionar alguna infracción es muy difícil, por no decir imposible, conseguir imponerle la obligación de sancionar.

6.1.6 En particular, la adopción por el juez de medidas provisionales

La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa es muy amplia al admitir medidas provisionales. No hay ninguna regla especial para las sanciones administrativas. Por tanto, aplicando las reglas generales, el tribunal, a petición del interesado (el sancionado que interpone el recurso), podrá acordar medidas provisionales. La más frecuente es la suspensión de la ejecución de la sanción.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece que la medida provisional sólo podrá acordarse cuando la ejecución del acto pueda hacer perder su finalidad legítima al recurso. No obstante, incluso cumpliendo esta condición, los tribunales pueden denegar la medida provisional si su adopción perjudica a los intereses generales o a terceros.

Con estas reglas generales, la jurisprudencia es muy casuística. Hay una tendencia a no acordar la suspensión cuando se trata de multas y otra tendencia, algo más favorable a la suspensión, para los demás tipos de sanciones.

En todo caso, cuando de la medida provisional pudieran derivarse perjuicios, los tribunales podrán acordar otras medidas para evitar o paliar dichos perjuicios.

6.2 Impugnación ante la administración pública: recursos administrativos contra sanciones

Además de los recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, el derecho español establece formas de impugnación de los actos administrativos ante la propia administración. Entre éstas se destacan los llamados “recursos administrativos” por los que un particular pide, a la misma administración autora de un acto, que lo anule o lo modifique por ser ilegal. A este respecto, los actos administrativos que imponen sanciones no presentan ninguna singularidad. A nuestros efectos, bastará señalar que, a veces, antes de

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 7(1): 23-74, enero-junio de 2005

interponer el recurso contencioso-administrativo, es necesario interponer un recurso administrativo.

6.3 El control por el Tribunal Constitucional: recursos de amparo contra sanciones y recursos de inconstitucionalidad contra leyes sancionadoras

Como las sanciones administrativas pueden haberse impuesto con vulneración de los derechos fundamentales de los artículos 24 y 25 CE, es posible que contra ellas, si no han sido anuladas por la jurisdicción contencioso-administrativa, quepa el denominado “recurso de amparo” ante el TC.

Además, caben recursos y cuestiones de inconstitucionalidad contra las leyes que hayan regulado infracciones y sanciones administrativas con vulneración de cualquier precepto de la CE, sobre todo de sus artículos 24 y 25.

6.4 La ejecución de las sanciones

Nos referimos al momento en que las sanciones producen sus efectos. Esto es, al momento en que son de obligado cumplimiento para el sancionado. De acuerdo con la LAP, podemos distinguir dos supuestos:

- Si el sancionado no interpone ningún recurso administrativo en el plazo legalmente establecido, la sanción se puede ejecutar una vez pasado ese plazo.
- Si el sancionado interpone un recurso administrativo contra la sanción, ésta será ejecutiva sólo después de que el órgano administrativo competente resuelva el recurso y confirme la sanción.

En el ámbito del control judicial, en principio, la interposición de un recurso contra una sanción administrativa ante los tribunales contencioso-administrativos no impide su ejecución. No obstante, la jurisprudencia de los tribunales ha avanzado un paso más. Se afirma que si el sancionado ha interpuesto un recurso ante los tribunales contra la sanción administrativa y en este recurso ha solicitado, como medida provisional, la suspensión de la sanción, la administración no podrá exigir su cumplimiento hasta que el tribunal se pronuncie sobre esa medida provisional. Lo contrario vulneraría el derecho fun-

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 7(1): 23-74, enero-junio de 2005

damental a la tutela judicial efectiva (si la administración ejecuta la sanción, de poco sirve que el tribunal después decida la suspensión de la sanción como medida provisional) y el derecho a la presunción de inocencia. En cualquier caso, para la ejecución de la sanción no se exige que el tribunal haya dictado la sentencia que pone fin al proceso judicial, sino sólo que se haya pronunciado sobre la adopción o no de la medida provisional solicitada.

Cuando el sancionado no cumple voluntariamente la sanción, la administración tiene la posibilidad de hacerla cumplir por sus propios medios. Esto es, por ejemplo, si el sancionado no paga una sanción pecuniaria (una multa), la administración puede embargarle un depósito bancario para darle cumplimiento. Y para ello la administración no necesita acudir a los tribunales. Sin embargo, para que la administración pueda ejecutar la sanción por sus propios medios, tendrá que tramitar un procedimiento administrativo –no sancionador– donde se le dará al sancionado una nueva oportunidad de cumplir voluntariamente con la sanción.

7. ASISTENCIA MUTUA NACIONAL Y EUROPEA/INTERNACIONAL

7.1 Asistencia mutua entre los distintos órganos y administraciones públicas españolas

Si el sancionado no cumple voluntariamente la sanción, la administración puede ejecutarla a través de sus propios medios. Para hacer esto no necesita acudir a un juez, pero sí es habitual que el órgano administrativo sancionador necesite para poder ejecutarla la colaboración de otro órgano administrativo de su propia o de otra administración pública.

La colaboración entre órganos de la misma administración se produce debido a la especialización de unos órganos en ciertas funciones. En lo que ahora nos ocupa, especialmente la utilización de la fuerza sobre las personas o sobre las cosas, que se atribuye a las fuerzas policiales, y el denominado “apremio” sobre el patrimonio del sancionado, que se atribuye a los órganos encargados de la hacienda o finanzas públicas. Esta colaboración se rige por las mismas normas que regulan con carácter general las relaciones entre órganos de una misma administración.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 7(1): 23-74, enero-junio de 2005

En caso de colaboración entre dos administraciones públicas distintas, podemos distinguir:

- Cuando esta colaboración es una consecuencia necesaria de la distribución territorial del poder público en España.²⁷
- Cuando, aún siendo competente por razón del territorio para la ejecución de la sanción, la carencia de medios materiales o técnicos para llevarla a cabo origina que la administración sancionadora solicite la colaboración de otra administración. Esto ocurre con mayor frecuencia en la administración local, que generalmente solicita la colaboración de otras administraciones para estas funciones.

La CE no menciona expresamente un deber de colaboración entre las distintas administraciones públicas territoriales para el cumplimiento de sus fines. Sin embargo, el TC ha afirmado en reiteradas ocasiones que este deber de colaboración está implícito en la propia CE y que deriva necesariamente del sistema de organización territorial que en ella se establece.

La LAP ha proclamado este deber de colaboración entre todas las administraciones públicas con carácter general, por tanto, también para la ejecución de sanciones en cualquiera de los supuestos arriba mencionados. La LAP desarrolla este deber en algunas de sus manifestaciones más habituales. Así, relacionado con el primer supuesto, se prevé que las administraciones públicas “deberán colaborar y auxiliarse para aquellas ejecuciones de sus actos que hayan de realizarse fuera de sus respectivos ámbitos territoriales de competencias”. Se trata de un verdadero deber jurídico que no queda a la libre decisión de la administración, a pesar de que las vías de reacción ante un caso de incumplimiento por parte de una administración sean escasas. Tanto es así, que la LAP establece que la colaboración requerida sólo puede negarse cuando concurren una serie de supues-



²⁷ A este respecto, debe tenerse en cuenta que en España existen tres niveles de administraciones públicas: la administración estatal, las administraciones autonómicas (17 Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla) y las administraciones locales (más de 8.000 municipios). Cada una de ellas puede ejercer las competencias que se le otorgan, entre ellas la sancionadora, exclusivamente en su territorio. Así, por ejemplo, una Comunidad Autónoma (A) puede sancionar a una empresa cuya fábrica está situada en otra Comunidad Autónoma (B) por vender en su territorio productos nocivos para la salud. Pero si se impone como sanción el cierre de la fábrica, la Comunidad Autónoma (A) no puede mandar a su propio personal al territorio de la Comunidad Autónoma (B) para ejecutar de manera forzosa dicho cierre.

tos tasados.²⁸ El instrumento jurídico más habitual para esta colaboración es el convenio entre administraciones públicas.

7.2 Asistencia entre las autoridades españolas y otros Estados miembros de la Unión Europea

Ni la LAP ni ninguna otra norma de carácter general regulan la colaboración que las autoridades españolas deben prestar a otros Estados para la ejecución de las sanciones administrativas que éstos impongan.

Dentro de la Unión Europea habrá de atenerse a lo previsto en el artículo 10 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, y a la concreción que de este principio de colaboración han realizado algunos reglamentos, directivas o decisiones. En cualquier caso, se trataría de una cuestión de derecho comunitario y no de derecho español.

En cuanto al ámbito internacional, se estará a los tratados y acuerdos internacionales en los que España sea parte.

En cualquier caso, del régimen constitucional de distribución de competencias entre Estado, Comunidades Autónomas y administración local, y de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales deriva una consecuencia: con independencia de cuál sea la administración española que haya impuesto la sanción y requiera el auxilio internacional, o de la administración española que vaya a prestar la colaboración a otro Estado, toda esta asistencia mutua tendrá que instrumentarse a través de la administración del Estado.

8. RELEVANCIA PRÁCTICA

Prácticamente no hay ley que regule la intervención de la administración en un determinado sector o materia que no contenga el correspondiente régimen sancionador administrativo.²⁹ Incluso es



²⁸ Que la administración requerida no estuviera facultada para prestar la colaboración que se le requiera, que no dispusiera de los medios necesarios para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses o funciones que ella misma tiene encomendados.

²⁹ Así, en las siguientes materias:

Funcionarios.

Protección de bienes públicos (aguas, costas, puertos, carreteras...).

Protección de servicios públicos o servicios de interés general (transportes, servicios postales, electricidad, telecomunicaciones, gas, etc).

habitual que en cada sector haya una o varias leyes, estatales y regionales, con numerosas infracciones y sanciones administrativas. Súmese a ello las sanciones que imponen los colegios profesionales y las que pueden prever las administraciones locales.

El conjunto es amplísimo y abigarrado. Hasta el punto de que es muy frecuente que las mismas conductas estén previstas como infracciones en distintas leyes, y que varias autoridades administrativas tengan competencias para sancionarlas.

Casi todos los órganos administrativos de alguna importancia cuentan con una extensa competencia sancionadora. La tramitación de

Defensa de la competencia.
 Protección de los bosques, espacios naturales y de la flora.
 Protección de la fauna silvestre y de los animales domésticos.
 Tributaria.
 Contrabando.
 Tráfico de vehículos.
 Seguridad de los trabajadores.
 Seguridad social.
 Seguridad ciudadana.
 Empresas de seguridad privada.
 Extranjería.
 Actividades clasificadas (molestas, insalubres, nocivas y peligrosas).
 Espectáculos públicos y actividades recreativas.
 Espectáculos taurinos.
 Ordenación pública de entidades de crédito (bancos, compañías de seguros, etc.).
 Ordenación pública del comercio minorista.
 Ordenación pública de la industria.
 Ordenación pública del mercado de valores.
 Ordenación pública de la agricultura y de la pesca.
 Ordenación pública del turismo.
 Ordenación pública de la vivienda.
 Urbanismo.
 Protección del ambiente atmosférico.
 Protección del patrimonio histórico.
 Protección y fomento de la cinematografía.
 Ordenación pública de los medicamentos.
 Ordenación pública de la publicidad.
 Control de alhajas y metales preciosos.
 Prevención contra la violencia en el deporte.
 Ordenación pública de la biotecnología.
 Protección contra la contaminación acústica.
 Protección de datos de carácter personal.
 Subvenciones.
 Blanqueo de capitales.
 Auditoría de cuentas.
 Sanidad.
 Defensa del consumidor.
 Regulación de la firma electrónica.
 Ordenación pública del vino y los alcoholes.
 Denominaciones de origen.
 Ordenación de los residuos ordinarios y tóxicos.
 Juegos de azar.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 7(1): 23-74, enero-junio de 2005

procedimientos sancionadores y la imposición de sanciones administrativas ocupa buena parte de la actividad de las administraciones públicas. Estas afirmaciones muestran por sí mismas la amplitud de la potestad sancionadora de la administración en España, la cual se considera como un instrumento imprescindible para que la administración pueda tutelar y garantizar los fines de interés público que tiene atribuidos.

Además, en muchos ámbitos, las sanciones son realmente severas. Baste decir, por ejemplo, que la reciente Ley General de Telecomunicaciones prevé para algunas infracciones muy graves una sanción pecuniaria que puede llegar a los veinte millones de euros. Pero, además, hay otras muchas sanciones graves, como las que consisten en el cierre de establecimientos por mucho tiempo o incluso definitivamente, o en la prohibición de realizar determinadas actividades durante periodos largos o definitivamente (por ejemplo, la prohibición de actuar como entidad de crédito o de actuar como administrador de entidades de crédito, o para realizar actividades de servicio postal, etc.).

Frente a ello no existe una reacción crítica. No se cuestionan ni la constitucionalidad ni la oportunidad de esta potestad sancionadora de la administración, siempre que se respeten las garantías fundamentales. Ni siquiera los autores de derecho penal se oponen a esta extensión del poder punitivo de la administración, aunque se produzca en detrimento del poder punitivo de los jueces penales. Más bien, alientan esta tendencia al proclamar el principio de “intervención mínima” del derecho penal.

Pese a no contar con datos suficientes para afirmarlo definitivamente, es posible que no haya ningún otro Estado de la Unión Europea que conozca una potestad sancionadora de la administración más extensa que la que existe en España.

9. BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV., *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial, 1994.
- AA.VV., “Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador”, en *Justicia administrativa*, número extraordinario, Valladolid, Lex Nova, 2001.
- Aguado I Cudolá, V., “La prescripción en el derecho administrativo sancionador: límite temporal al ejercicio de la potestad y forma

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 7(1): 23-74, enero-junio de 2005

- de extinción de la responsabilidad administrativa sancionadora”, en *Revista Jurídica de Cataluña*, No. 4.
- , *La presunción de certeza en el derecho administrativo sancionador*, Madrid, Civitas, 1994.
- , “La prueba en el procedimiento administrativo sancionador”, en *Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador. Justicia administrativa*, número extraordinario, Valladolid, Lex Nova, 2001.
- Alegre Ávila, J. M., “Relaciones especiales de sujeción, legalidad sancionadora y servicios públicos”, en *Estudios de derecho público y económico, libro homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas, 2003.
- Alonso Olea, M., “Sobre la doble garantía material y formal para la imposición de sanciones administrativas a empresarios”, en *Actualidad y perspectivas del derecho público a fines del siglo XX. Homenaje al profesor F. Garrido Falla*, Madrid, UCM, 1992.
- Amoedo Souto, C. A., “Luces y sombras del control jurisdiccional de la potestad sancionadora en la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa: ¿garantía o ‘performance’ de la administración de justicia (y de la sancionadora)?”, en *Revista vasca de administración pública*, No. 58 (septiembre-diciembre 2000).
- , “Los ‘atajos’ de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico ante el Tribunal Supremo”, en *Revista española de derecho administrativo*, No. 113, enero-marzo 2002.
- Arredondo Gutiérrez, J. M., *Las infracciones urbanísticas*, Granada, Comares, 1995.
- Asís Roig, A., “Plenitud del control judicial en la fase de apelación y calificación de infracciones administrativas”, en *Poder judicial*, No. 6.
- Bacigalupo, E., *Sanciones administrativas (derecho español y comunitario)*, Madrid, Trivium, 1991.
- Balbín, “La garantía de defensa en juicio y el principio de ejecutoriedad del acto administrativo”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, No. 7.
- Barrero Rodríguez, C., *La prueba en el procedimiento administrativo*, Elcano (Navarra), Aranzadi, 2003.
- Bello Paredes, S.A., “La reserva de ley en el ámbito sancionador, ¿estamos ante el comienzo del fin de una larga disputa?”, en *Revista de estudios de la administración local*, No. 286-287, mayo-diciembre, 2001.
- Bello Paredes, S. A., “Otra vez sobre la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores por inactividad de la ad-

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 7(1): 23-74, enero-junio de 2005

- ministración, 'de aquellas lluvias estos barro', en *Actualidad administrativa*, No. 30, julio de 2002.
- Beltrán Aguirre, J. L., "La prescripción de las infracciones administrativas: unificación de la doctrina jurisprudencial", en *Revista española de derecho administrativo*, No. 73.
- Blasco Pellicer, A., *Sanciones administrativas en el orden social*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.
- Boix Reig, V., "Un marco para el estudio de la infracción urbanística", en *Revista de estudios de la vida local*, No. 195.
- Caballero Sánchez, R., *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, Madrid, McGraw-Hill, 1999.
- , "La normativa autonómica sobre disciplina turística y la innecesaria proliferación de procedimientos sancionadores en materia de turismo", en *Documentación administrativa*, No. 259-260, enero-agosto, 2001.
- , "Las formas de extinción de la responsabilidad administrativa", en *Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador*, en *Justicia administrativa*, número extraordinario, Valladolid, Lex Nova, 2001.
- Calvo Charro, M., *Sanciones medioambientales*, 1999.
- Cano Campos, T., "Non bis in idem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el derecho administrativo sancionador", en *Revista de administración pública*, No. 156, septiembre-diciembre 2001.
- , "La analogía en el derecho administrativo sancionador", en *Revista española de derecho administrativo*, No. 113, enero-marzo de 2002.
- Cano Mata, A., *Las infracciones administrativas en la doctrina del Tribunal Constitucional*, Madrid, Edersa, 1984.
- , "Nuevo entorno de las infracciones y sanciones administrativas tras la entrada en vigor de la Constitución", en *Revista española de derecho administrativo*, No. 56.
- Carretero Pérez, A. y Carretero Sánchez, A., *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Edersa, 1995.
- Castillo Blanco, Federico A. y Huertas, Ildefonso, "La renovación de la dogmática del derecho disciplinario: a propósito de las infracciones y sanciones en el personal estatutario de la seguridad social", en *Revista de administración pública*, No. 158, mayo-agosto de 2002.
- Celemín Santos, Víctor, *Derecho sancionador y mercado de crédito: con los cambios producidos tras la creación del Banco Central Europeo*, Barcelona, Bosch, 2001.

- Celsa Picó, L. (dir.), *Las fronteras del Código Penal y el derecho administrativo sancionador*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1997.
- Cerezo Mir, J., "Límites entre el derecho penal y el derecho administrativo", en *Anuario de derecho penal*, 1975.
- Chinchilla Marín, C., "Potestad sancionadora de las administraciones públicas", en *Administraciones públicas y ciudadanos*, B. Pendás (coord.), Barcelona, Praxis, 1993.
- , "El nuevo régimen disciplinario de los alumnos no universitarios", en *Revista española de derecho administrativo*, No. 64.
- Cid Moliné, J., "Garantías y sanciones (argumentos contra las tesis de la identidad de garantías en las sanciones punitivas)", en *Revista de administración pública*, No. 140, 1996.
- Cobrerros Mendazona, E., "El reconocimiento al denunciante de la condición de interesado en el procedimiento sancionador", en *Homenaje al Prof. Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.
- Cuadrado Zuloaga, D., "Los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial: urgente necesidad de un cambio de actitud en los responsables de su tramitación y resolución", en *Actualidad administrativa*, No. 47, diciembre de 2001.
- , "Desarrollo práctico del procedimiento sancionador tributario: desprecio a la presunción de inocencia", en *Actualidad administrativa*, No. 33, septiembre de 2002.
- Díez_Picazo Giménez, L. M., "Derecho comunitario y medidas sancionadoras", en *Revista española de derecho administrativo*, No. 78.
- Domínguez Vila, A., *Constitución y derecho sancionador*, Madrid, Marcial Pons-Instituto Canario de Administración Pública, 1997.
- ESTEVE PARDO, J., "Sanciones administrativas y potestad reglamentaria", en *Revista española de derecho administrativo*, No. 49.
- Fernández Rodríguez, T. R., "Las sanciones de disciplina bancaria", en *RDBB*, No. 28.
- Ferrer Beltrán, J., *Prueba y verdad en el derecho*, Madrid, Barcelona, Marcial Pons, 2002.
- Font i Llovet, T., "La protección del dominio público en la formación del derecho administrativo: potestad sancionadora y resarcimiento de daños", en *Revista de administración pública*, No. 123. También recogido en *Actualidad y perspectivas del derecho administrativo de finales del siglo XIX. Homenaje a Garrido Falla, II*, Madrid, UCM, 1992.
- Fuster Asencio, C., *El procedimiento sancionador tributario*, Aranzadi, Elcano (Navarra), 2001.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 7(1): 23-74, enero-junio de 2005

- Gamero Casado, E., *Las sanciones deportivas*, Bosch, 2003.
- Garberi Llobregat, J., *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento sancionador (doctrina del Tribunal Constitucional y reforma legislativa)*, Madrid, Trivium, 1989.
- , *El procedimiento administrativo sancionador. Comentarios al Título IX de la Ley 30/92 y al reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración (RD 1398/1.993)*, 20 ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 1996.
- , “Potestad sancionadora, jurisprudencia constitucional y reforma del control jurisdiccional de las sanciones administrativas”, en *Actualidad jurídica Aranzadi*, No. 324, 1997.
- García Catalán, J. M., *Infracciones, sanciones y procedimiento en la Ley y el Reglamento de Extranjería*, Barcelona, Atelier, 2002.
- García de Enterría, E., “La incidencia de la Constitución sobre la potestad sancionadora de la administración; dos importantes sentencias del Tribunal Constitucional”, en *Revista española de derecho administrativo*, No. 29.
- , “La problemática puesta en aplicación de la LRJPAC: el caso del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Nulidad radical del Reglamento y desintegración general del nuevo sistema legal”, en *Revista española de derecho administrativo*, No. 80.
- , “El problema jurídico de las sanciones administrativas”, en *Revista española de derecho administrativo*, No. 10, 1976.
- García Gil, F. J., *Suma de las infracciones y sanciones administrativas*, Aranzadi, Elcano (Navarra), 2000.
- García Gómez, A. J., *Simple negligencia de la comisión de infracciones tributarias*, Madrid, Marcial Pons, 2002.
- García Gómez de Mercado, F., *Sanciones administrativas: garantías, derechos y recursos del presunto responsable*, Granada, Comares, 2002.
- García Macho, R. “Sanciones administrativas y relaciones especiales de sujeción”, en *Revista española de derecho administrativo*, No. 72.
- Garrido Falla, F., “Los medios de policía y la teoría de las sanciones administrativas”, en *Revista de administración pública*, No. 12.
- Gómez Puente, M., “¿Caducan los expedientes tributarios de inspección paralizados por causa de la administración pública? (sobre la perención y la prescripción tributaria?)”, en *Actualidad jurídica Aranzadi*, No. 283, 1997.

- González Navarro, F., "El Big-Bang del procedimiento administrativo sancionador común", en *Revista española de derecho administrativo*, No. 78.
- González Salinas, P., "El retorno de la suspensión de la ejecución de la sanción no firme y la necesidad de resolver sobre la petición de suspensión", en *Revista española de derecho administrativo*, No. 92.
- González Pérez, J., "Independencia de la potestad sancionadora de la jurisdicción penal", en *Revista de administración pública*, No. 47.
- González Quinza, A., "Las consecuencias del Big-Bang. Los nuevos procedimientos sancionadores", en *Actualidad administrativa*, No. 33, 1994.
- Guardia Rivera, A. de la, *El reglamento de la potestad sancionadora de tráfico. Estudio analítico y jurisprudencial adaptado a la Ley 19/2001*, Madrid, Marcial Pons, 2002.
- Herrero Tejedor, F., "Tutela judicial y efectividad de sanciones", en *Poder judicial*, No. 1.
- Izquierdo Carrasco, M., "La determinación de la sanción administrativa", en *Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador*. En *Justicia administrativa*, número extraordinario, Valladolid, Lex Nova, 2001.
- Junceda Moreno, J., "¿Una vuelta hacia la responsabilidad objetiva en derecho administrativo sancionador?", en *Revista española de derecho administrativo*, No. 86.
- López Carcamo, I., "Normas sancionadoras administrativas en blanco", en *Revista vasca de administración pública*, No. 29.
- López-Nieto y Mallo, F., *Las sanciones municipales*, 20 edición, Madrid, El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2002.
- López Pellicer, J. A., "Régimen de infracciones y sanciones administrativas en materia de disciplina urbanística", en *Revista de derecho urbanístico*, No. 62.
- Lozano Cutanda, B., *Formas de extinción de las sanciones administrativas y tributarias (en especial, el pago transaccional)*, Madrid, Marcial Pons, 1989.
- , "Procedimientos abreviados para la represión de infracciones administrativas", en *Revista española de derecho administrativo*, No. 66.
- , "Panorámica general de la potestad sancionadora de la administración en Europa. Despenalización y garantía", en *Revista de administración pública*, No. 121.
- , "La responsabilidad de la persona jurídica en el ámbito sancionador administrativo", en *Revista de administración pública*, No. 129.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 7(1): 23-74, enero-junio de 2005

- , *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*, Madrid, Marcial Pons, 1990.
- , “El principio de oficialidad de la acción sancionadora administrativa y las condiciones necesarias para garantizar su efectividad”, en *Revista de administración pública*, No. 161, mayo-agosto, 2003.
- Marina Jalvo, B., “La problemática solución de la concurrencia de sanciones administrativas y penales. Nueva doctrina constitucional sobre el principio del *non bis in idem*”, en *Revista de administración pública*, No. 162, septiembre-diciembre, 2003.
- Martín Hernández, P., “Personas responsables en la infracción urbanística”, en *Revista de derecho urbanístico*, No. 81.
- Martín-Retortillo Baquer, L., “Multas administrativas”, en *Revista de administración pública*, No. 79.
- Martín-Retortillo Baquer, L., *Las sanciones de orden público en derecho español*, Madrid, Tecnos, 1973.
- , “Sanciones penales y sanciones gubernativas”, en *Problemas actuales del derecho penal y procesal*, Universidad de Salamanca, 1971.
- , “Introducción a un seminario sobre sanciones administrativas”, en *El vía crucis de las libertades públicas y otros ensayos rescatados*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1976.
- , “Las sanciones administrativas en la Ley General para la Defensa de los Consumidores”, en *Estudios sobre Consumo*, número monográfico, Instituto Nacional del Consumo.
- , “Las sanciones administrativas en relación con la defensa de los consumidores, con especial referencia a la publicidad de las mismas”, en *Revista de administración pública*, No. 126.
- Martínez Lucas, J. L., “La suspensión cautelar en el procedimiento sancionador de las infracciones en materia de prestaciones del Sistema de la Seguridad Social”, en *Actualidad administrativa*, No. 37, octubre de 2002.
- Martínez Nieto, A., *Cómo evitar sanciones de tráfico. Cuestiones habituales, casos prácticos, formularios y legislación*, 2002.
- Mayor Menéndez, P., “Sobre la responsabilidad conjunta de las personas jurídicas y sus administradores en el derecho administrativo sancionador (especial referencia al Mercado de Valores)”, en *Revista española de derecho administrativo*, No. 87.
- Mendizábal Allende, R., “La potestad sancionadora de las Corporaciones Locales”, en *Administración local y administración de justicia*, Madrid, IEAL, 1977.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 7(1): 23-74, enero-junio de 2005

- Meseguer Yebra, J., *La prescripción de infracciones administrativas*, Barcelona, Bosch, 2002.
- Meseguer Yebra, J., *La caducidad en el procedimiento administrativo sancionador*, Barcelona, Bosch, 2002.
- Mestre Delgado, J. F., “La configuración constitucional de la potestad sancionadora de la administración pública”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, III, Madrid, Civitas, 1991.
- , “Potestad reglamentaria y principio de legalidad: limitaciones constitucionales en materia sancionadora”, en *Revista española de derecho administrativo*, No. 57.
- Michavila Nuñez, J. M. “El principio de legalidad en la potestad sancionadora en la administración: nuevas aportaciones del TC”, en *Poder judicial*, No. 6.
- Molto Darner, J. M., “El simple denunciante no es parte en el procedimiento administrativo”, en *Revista jurídica de cataluña*, No. 3, 1991.
- Montoro Puerto, M., *La infracción administrativa, características, manifestaciones y sanción*, Barcelona, Editorial Náutica, 1965.
- Muñoz Lorente, J., *La nueva configuración del principio non bis in idem (las sanciones administrativas como límite a la intervención de la jurisdicción penal, especial referencia al ámbito medioambiental)*, Madrid, La Ley, Las Rozas, 2001.
- Muñoz Machado, S., “La carga de la prueba en el contencioso-administrativo. Su problemática en materia de sanciones administrativas”, en *Revista española de derecho administrativo*, No. 11.
- Muñoz Quiroga, A., “El principio non bis in idem”, en *Revista española de derecho administrativo*, No. 45.
- , “Aplicación del principio non bis in idem en las relaciones especiales de sujeción”, en *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, II, Madrid, Cívitas-IGO, 1994.
- Nieto García, A., *Derecho administrativo sancionador*, 30 edición, Madrid, Tecnos, 2002.
- Nieto García, A., “Los principios de tipicidad y culpabilidad en las infracciones en materia de consumo”, en *Estudios sobre consumo*, No. 3.
- , “El principio non bis in idem”, en *Revista vasca de administración pública*, No. 28.
- Nieto Martín, A., “El derecho sancionador administrativo comunitario”, en *Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador*, en *Justicia Administrativa*, número extraordinario, Valladolid, Lex Nova, 2001.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 7(1): 23-74, enero-junio de 2005

- Noguera de la Muela, B., "Aplicación del principio *non bis in idem* al régimen disciplinario de los funcionarios públicos", en *La Ley*, No. 2831, 1991.
- Oliván del Cacho, J., *Procedimiento sancionador y estado autonómico*, Barcelona, 1996.
- Orenes Bastida, J. M., *Cómo recurrir las multas: todo lo que debe saber sobre las sanciones de tráfico*, Barcelona, Bosch, 2001.
- Palma del Teso, Á. de, "Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanente, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción", en *Revista española de derecho administrativo*, No. 112.
- , *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*, Madrid, Tecnos, 1996.
- , "La culpabilidad", en *Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador*. En *Justicia Administrativa*, número extraordinario, Valladolid, Lex Nova, 2001.
- Parada Vázquez, J. R., "El poder sancionador de la administración y la crisis del sistema judicial penal", en *Revista de administración pública*, No. 67.
- Pemán Gavín, J., "La regulación de la potestad sancionadora de la administración en la Ley 30/1992 de 26 de noviembre: notas sobre su tramitación parlamentaria", en *Revista de administración pública*, No. 132.
- , "El régimen disciplinario de los estudiantes universitarios. Sobre la vigencia y aplicabilidad del reglamento de disciplina académica (Decreto de 8 de septiembre de 1954)", en *Revista de administración pública*, en No. 135, 1994.
- El sistema sancionador español (Hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas)*, Barcelona, Cedecs, 2000.
- Pizarro Nevado, R., "La responsabilidad personal por infracciones administrativas", en *Estudios penales y jurídicos. Homenaje al profesor Dr. Enrique Casas Barquero*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 1996.
- Pizarro Nevado, R., "La multa coercitiva", en *Poder judicial*, No. 62, 2001.
- Potestad Menéndez, Luis de, *El procedimiento sancionador por infracciones de tráfico (estudio jurisprudencial, legislación y formularios)*, Madrid, Edisofer, 1999.
- Prieto Sanchis, L., "La jurisprudencia constitucional y el problema de las sanciones administrativas en el Estado de derecho", en *Revista española de derecho constitucional*, No. 4.

- Quintero Olivares, G., "Límites del poder sancionador de la administración pública y los principios inspiradores del derecho penal", en *Revista de administración pública*, No. 126.
- Ramírez Gómez, S., *El principio ne bis in idem en el ámbito tributario (aspectos sustantivos y procedimentales)*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2002.
- Rebollo Puig, M., *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, Madrid, INAP, 1989.
- , "A propósito de la potestad disciplinaria de los jueces sobre abogados y procuradores", en *Poder judicial*, No. 10.
- , "Interesados y denunciantes en el procedimiento administrativo sancionador", en *Poder judicial*, No. 29.
- , "Las sanciones administrativas en el derecho francés", en *Estudios jurídicos en conmemoración del X aniversario de la Facultad de Derecho*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 1991.
- , "Derecho administrativo sancionador de las Comunidades Autónomas", en *Administración de Andalucía. Revista andaluza de administración pública*, No. 2.
- , "Legislación autonómica de disciplina turística", en *Administración de Andalucía. Revista andaluza de administración pública*, No. 8.
- , "El contenido de las sanciones", en *Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador*. En *Justicia Administrativa*, número extraordinario, Valladolid, Lex Nova, 2001.
- Rebollo Puig, M.; Izquierdo Carrasco, M.; Alarcón Sotomayor, L.; Bueno Armijo, A. M^a., Crónica jurisprudencial trimestral sobre derecho administrativo sancionador, *Justicia administrativa*, No. 1-24, Valladolid, Lex Nova.
- Requena López, "¿El ocaso de la concepción del inculpado como único interesado en el procedimiento sancionador?", en *Administración de Andalucía. Revista andaluza de administración pública*, No. 26.
- Rey Guanter, S. del, *Potestad sancionadora de la administración y jurisdicción penal en el orden social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.
- Río Muñoz, F. del, "La responsabilidad civil en el procedimiento sancionador administrativo", en *Administración de Andalucía. Revista andaluza de administración pública*, No. 25.
- Rodrigo Moreno, "Sanción por incumplimiento de órdenes de ejecución", en *Revista de Derecho Urbanístico*, No. 83.
- Romero Coloma, A. M^a., "Los procedimientos administrativos sancionadores y sus garantías", en *Actualidad administrativa*, No. 25, 1997.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 7(1): 23-74, enero-junio de 2005

- Rubio de Casas, M., "Potestad sancionadora de la administración y garantías del administrado: comentario a la sentencia del TEDH de 21 de febrero, de 1984; el caso Ozturk", en *Revista de administración pública*, No. 104.
- Sala Arquer, J. M., "La prescripción de la acción sancionadora en las infracciones urbanísticas", en *Revista de derecho urbanístico*, No. 50.
- Sánchez Adsuar, M., "La propuesta de resolución en los procedimientos sancionadores en materia de tráfico. Comentarios a propósito de la STS 19 diciembre 2000", en *Actualidad administrativa*, No. 34, septiembre de 2002.
- Sánchez Marín, R., "La potestad sancionadora de las administraciones públicas en la Ley 30/1992", en *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, No. 259.
- Sanz Gandasegui, F., *La potestad sancionadora de la administración: la Constitución española y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Edersa, 1985.
- Sanz Rubiales, I., "Revocación de sanciones administrativas por motivos de oportunidad", en *Revista de administración pública*, No. 148.
- , "Principio de legalidad y potestad sancionadora de la administración local", en *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, No. 264.
- , "La competencia sancionadora local en materia de consumo", en *Revista de estudios de la administración local*, No. 286-287, mayo-diciembre de 2001.
- Suay Rincón, J.J., "El derecho administrativo sancionador: perspectiva de reforma", en *Revista de Administración Pública* No. 109.
- , "La discutible vigencia de los principios de imparcialidad y de contradicción en el procedimiento administrativo sancionador", en *Revista de administración pública*, No. 123.
- , "Sanciones administrativas", en *Studia Albornotiana*, Bolonia, 1989.
- , "Potestad disciplinaria", en *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Madrid, Civitas, 1988.
- , "Las sanciones administrativas en el derecho comparado: Italia y Alemania", en *Actualidad y perspectiva del derecho público. Libro homenaje a F. Garrido Falla*, II, Madrid, UCM, 1992.
- , "La expropiación por incumplimiento de la nueva Ley del Suelo. Su carácter sancionador y sus consecuencias jurídicas", en *Revista de derecho urbanístico*, No. 123.
- , "La formulación del principio de legalidad en materia sancionadora y sus exigencias: una propuesta a partir del estado actual de la cuestión en la jurisprudencia", en *Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador*. En *Justicia Administrativa*, número extraordinario, Valladolid, Lex Nova, 2001.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 7(1): 23-74, enero-junio de 2005

- Torio López, I. A., "Injusto penal e injusto administrativo (presupuestos para la reforma del sistema de sanciones)", en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, III, Madrid, Civitas, 1991.
- Tornos Mas, J., "Influencia y sanción administrativa: el tema de su proporcionalidad en la jurisprudencia contencioso-administrativa", en *Revista española de derecho administrativo*, No. 7.
- "Las sanciones en materia de disciplina de mercado", en *Revista española de derecho administrativo*, No. 12.
- Trayter Jiménez, J. M., "Sanción penal-sanción administrativa: el principio *non bis in idem* en la jurisprudencia", en *Poder judicial*, No. 22.
- , *La defensa de las empresas frente a las sanciones de la administración europea*, Barcelona, 1988.
- , "La suspensión de la ejecutividad de los actos sancionadores tras la Ley 30/92: una nota a un error técnico", en *Actualidad administrativa*, No. 6.
- , "El procedimiento administrativo sancionador", en *Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador*. En *Justicia Administrativa*, número extraordinario, Valladolid, Lex Nova, 2001.
- Trayter Jiménez, J. M. y Aguado i Cudola, V., *Derecho administrativo sancionador: materiales*, Barcelona, Cedecs, 1995.
- Vázquez de Prada, V., "El pago previo de multas en vía contenciosa ¿inconstitucional?", en *Revista española de derecho administrativo*, No. 49.
- Velázquez Barón, A., *La prescripción de las infracciones administrativas*, Barcelona, 2002.
- Vera Jurado, D., "El principio *non bis in idem* y su aplicación a las relaciones de sujeción especial de la policía gubernativa", en *Revista española de derecho administrativo*, No. 79.
- , "Las sanciones entre administraciones públicas", en *Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador*. En *Justicia Administrativa*, número extraordinario, Valladolid, Lex Nova, 2001.
- Villagómez Cebrián, A., "Ratificada la vigencia del principio de ejecutividad de los actos sancionadores", en *Revista española de derecho administrativo*, No. 53.
- Villagómez Cebrián, A., "Despenalización y crisis del derecho administrativo sancionador", en *Actualidad administrativa*, No. 13, 1995.
- Zornoza Pérez, J. J., *El sistema de infracciones y sanciones tributarias (los principios constitucionales del derecho sancionador)*, Madrid, Civitas, 1992.