

Sanciones administrativas: el peligroso protagonismo de un *ius puniendi* alternativo¹

Blanca Lozano Cutanda

Catedrática de Derecho Administrativo

CUNEF

SUMARIO: I. BREVE APUNTE HISTÓRICO Y SITUACIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN 1978. II. EL ESCUETO RECONOCIMIENTO POR LA CONSTITUCIÓN DEL RÉGIMEN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y SU PRONTO DESARROLLO POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. III. EL ESPEC-TACULAR DESARROLLO DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN MEDIANTE UNA LEGISLACIÓN *EX-TRA CODICEM*. IV. SITUACIÓN ACTUAL: LUCES Y SOMBRAS DE LA NUEVA REGULACIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA POR LAS LEYES DE 2015 Y ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA.

I. BREVE APUNTE HISTÓRICO Y SITUACIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN 1978

En nuestro país la potestad sancionadora de la Administración tiene una antigua raigambre histórica y se hallaba ya muy presente, e investida de muchos de los rasgos que hoy la caracterizan, cuando en 1978 la Constitución le confirió un reconocimiento expreso.

Como expuso Ramón PARADA en su magistral artículo de 1972 “El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal”², en la evolución histórica del Derecho español se observa una constante contradicción entre la legislación ordinaria, habilitante del poder punitivo de la Administración pública, y las normas constitucionales que pretendieron eliminarlo o restringirlo. Ni siquiera la Constitución de 1812, que estableció una estricta separación de poderes y una cate-

¹ Este artículo fue publicado, en una versión más breve, como contribución a la obra colectiva *España Constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*, B. PENDÁS (dir.), E. GONZÁLEZ y R. ARROYO (coord.), CEPC, 2018, tomo V, pp. 3773 y ss.

² *Revista de Administración Pública*, núm. 67 (1972), pp. 41 y ss.

Recibido: 25/10/2018.

Aceptado: 9/11/2018.

górica prohibición de que el rey pudiese privar a “ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna”, impidió que las leyes inmediatamente aprobadas reconocieran a los Alcaldes y a los Jefes Políticos la posibilidad de ejercer una potestad sancionadora de índole no judicial. Desde entonces, el poder sancionador de los alcaldes, los gobernadores civiles y otras autoridades administrativas no dejó de desarrollarse, como lo prueba la voluntad de contención de las multas administrativas incluida en el Código Penal de 1845³.

Durante el siglo XIX y el primer cuarto del siglo XX, los poderes represivos de la Administración se circunscribían básicamente al orden público y se atribuían al eje Gobernador Civil-Alcalde, pero a partir de la Dictadura de Primo de Rivera se elevaron a las autoridades centrales (del Gobernador Civil al Ministro de la Gobernación), y las leyes de las entonces denominadas “propiedades especiales” (como las de caza y pesca) comenzaron a introducir facultades sancionadoras en sectores específicos.

La República no corrigió esta situación, y durante el periodo franquista el sistema se extendió prácticamente a todos los ámbitos de la intervención administrativa debido a la aparición del fenómeno del “cierre” de cualquier norma de regulación administrativa mediante un capítulo relativo a las infracciones y sanciones administrativas, fenómeno que se ha mantenido invariable desde entonces⁴;

Dos razones explicaban, a juicio de la doctrina, este importante desarrollo de la potestad sancionadora administrativa en España: por un lado, una razón de tipo político -que se reflejaba con especial intensidad en las sanciones “de orden público”-, por el interés de las autoridades de los grupos políticos dominantes de disponer de un arma de control y represión de los opositores; pero también, por otro lado, una razón de eficacia en la garantía del cumplimiento de la creciente ordenación normativa de la vida social económica ante la inadecuación o “crisis” del sistema judicial penal para la represión de estos ilícitos, como consecuencia de su lentitud, de la rigidez de su sistema de garantías procesales y de otros rasgos propios del proceso de enjuiciamiento criminal.

³ El artículo 493 estableció el principio de que “en las ordenanzas municipales y demás reglamentos generales o particulares de la Administración pública, que se publicaren en lo sucesivo, y en los bandos de policía y buen gobierno que dictaren las autoridades no es establecerán penas mayores que las señaladas en este libro (...) a no ser que se determine otra cosa por leyes especiales”.

⁴ Así lo describía en el artículo anteriormente citado PARADA, R.: “no hay ley básica o reglamento que al lado de las regulaciones materiales no establezca una cohorte de sanciones para los futuros infractores; el capítulo represivo al margen del sistema judicial penal se ha convertido en el inquilino habitual de toda regulación administrativa, como acreditan la legislación tributaria, de vivienda, urbanismo, tráfico, comercio interior, comercio exterior, policía fluvial, navegación aérea, industria, agricultura, trabajo, publicidad, caza, etc.”.

Ahora bien, si la primera razón para otorgar poderes represivos a las autoridades gubernativas decayó con el advenimiento de la democracia, no ocurrió así con la segunda, que sigue siendo la razón práctica subyacente a la atribución de potestades sancionadoras a la Administración, y ello tanto en España como en la generalidad de los países europeos. Ocurrió así que en el siglo XX la creciente intervención pública en sectores antes reservados a la autonomía del particular -como la economía, la salud, la cultura, y otros campos relativos al “bienestar social”-, trajo consigo una avalancha de leyes que conllevaron cambios radicales tanto en las técnicas legislativas (hasta entonces fundamentalmente codicistas) como en los sistemas de ordenación social, que afectaron también a los sistemas represivos. En los ordenamientos (como España, Austria o Suiza) que habían conservado la potestad sancionadora de la Administración, la legislación especial encontró un instrumento punitivo adecuado en las sanciones administrativas, cuyo ámbito de aplicación se incrementó ostensiblemente.

En cambio, en los países que, como Alemania, Italia, Portugal o Francia carecían prácticamente de potestad sancionadora administrativa, surgió la necesidad de una “despenalización” de las conductas delictivas de menor relevancia social -los expresivamente denominados en Italia y Alemania “ilícitos-bagatela” (*Bagatelldelikte, reati bagatellari*)-, cuya represión se encomendó a la Administración, procediendo para ello a la creación ex novo de un sistema punitivo en el que se trataban de armonizar los principios de eficacia y de respeto de las garantías individuales⁵.

No es de extrañar por ello que, existiendo ya en España una larga -si bien polémica- tradición de reconocimiento de las sanciones administrativas, en el momento

⁵ Esta despenalización se ha llevado a cabo siguiendo dos modelos. En Alemania, Italia o Portugal se han aprobado normas que contienen una disciplina general sobre las sanciones administrativas, basadas en el derecho penal -al que se remiten además en algunos aspectos-, pero con especialidades propias (en Alemania la Ley general sobre las contravenciones administrativas de 1968 (*Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*), de 24 de mayo de 1968, con varias modificaciones ulteriores; en Italia la Ley de 24 de noviembre de 1968, de “*Modifiche al sistema penale*”, y en Portugal el decreto-ley 232/79, de 14 de julio de 1979 -luego sustituido por el decreto-ley 433/82-, que introdujo el *Direito de Mera Ordenação Social*. Interesa señalar que, no obstante esta regulación general, en estos países, y particularmente en Italia y Portugal, también se han aprobado leyes sancionadoras especiales. En el derecho francés, en cambio, la despenalización no ha dado lugar a la aprobación de una ley marco reguladora de la potestad sancionadora; tras una primera etapa en que las medidas para la simplificación y agilización del procedimiento sancionador se adoptaron en el interior del propio sistema penal con excepciones, las leyes han ido atribuyendo una creciente potestad sancionadora a la Administración en múltiples sectores, especialmente tras la clarificación por el Consejo Constitucional francés de que tal atribución no contradice la separación de poderes siempre que se excluya toda pena de privación de libertad y de que el poder sancionador esté acompañado “de medidas destinadas a salvaguardar los derechos y libertades constitucionalmente garantizados» (Decisiones núm. 88-248 DC, de 17 de enero de 1989 y núm. 89-260 DC, de 28 de julio de 1989). *Vid.* nuestro trabajo “Panorámica general de la potestad sancionadora de la Administración en Europa: “despenalización” y garantía” y la bibliografía allí citada, en *Revista de Administración Pública*, núm. 121 (1990).

de aprobarse la Constitución la generalidad de la doctrina se mostrara favorable a su mantenimiento⁶.

Cuestión muy distinta era la opinión que merecían las garantías aplicables a este exorbitante poder. Como expuso E. GARCÍA DE ENTERRÍA en su antológico artículo, publicado en 1976, “El problema jurídico de las sanciones administrativas”⁷, el derecho sancionatorio administrativo apareció durante mucho tiempo “como un derecho primario y arcaico, donde seguían teniendo cabida las antiguas y groseras técnicas de la responsabilidad objetiva, del *versare in re illicita*, de supuestos estimativos y no tipificados legalmente de las infracciones sancionables, de las pruebas por presunciones, con desplazamiento al reo de la carga de probar su inocencia, de los procedimientos sancionatorios no contradictorios, de recursos en justicia condicionados a la previa efectividad de la sanción, o de los que puede resultar la sorpresa de una *reformatio in pejus*, de la persistencia imprescriptible de la responsabilidad, de la ilimitación o indeterminación de las penas y sanciones de las penas o sanciones (...)”; “Sin hipérbole puede decirse que el Derecho Administrativo sancionatorio es un derecho represivo pre-beccariano”.

Ahora bien, esta situación, apoyada en la ausencia de una regulación legal de las materias generales y en la sumariedad de los preceptos legales que conferían poderes sancionatorios a la Administración, había sido en buena parte corregida -como destacaban estos mismos autores-, por una resuelta doctrina jurisprudencial que, a partir de la década de los sesenta, fue colmando la ausencia de una regulación general de las infracciones y sanciones administrativas mediante la aplicación de los principios y de las técnicas propios del sistema penal⁸.

⁶ El propio PARADA, R., tras considerar el desarrollo de la potestad sancionadora de la Administración en España como “patológico” en contraste con el del Derecho europeo, concluía que “después de siglo y medio de disparidad entre la legislación ordinaria y la Constitución de poco serviría ciertamente tachar de anticonstitucionales a las normas administrativas que regulan el poder sancionador de la Administración. Anularlas a través de un recurso de contrafuero, o simplemente derogarlas —más allá de las polémicas y politizadas normas sancionadoras sobre el orden público y las que afectan a las jurisdicciones especiales- supondría dejar indefensa a la Administración y negar la más elemental garantía de las reglas necesariamente coactivas sobre la actividad de la Administración” (1972: 91). Del mismo modo, ya en 1961 el profesor GARRIDO FALLA, F., justificaba en su *Tratado de Derecho Administrativo* la potestad sancionadora de la Administración como una de sus prerrogativas de autotutela, ejercidas como “poder jurídico (y en tal sentido autosuficiente)” y dirigida a “reprimir transgresiones que se han producido en un campo cuya competencia y cuidado ha sido previamente encomendado a la Administración” (3ª edición, Centro de Estudios Políticos, volumen II, pp. 173 y 174).

⁷ *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 10, pp. 399 y ss. Su contenido fue luego incorporado a la segunda edición del *Curso de Derecho Administrativo* de GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., Cívitas, Madrid, 1977.

⁸ Se hizo así por considerarse que “en materia sancionadora o correctora, aunque se produzca en la esfera administrativa, la valoración de los hechos e interpretación de las normas se mueve en el ámbito de

En cuanto al procedimiento sancionador, la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 lo regulaba como uno de los procedimientos especiales (Capítulo II del Título IV), y se reconocían ya un buen número de garantías del inculpado, tales como la notificación preceptiva de la acusación, el trámite de prueba, la doble posibilidad de presentar alegaciones del interesado, la motivación de la resolución sancionadora o la posibilidad de recurrirla en vía administrativa y contencioso-administrativa. Sin embargo, como ponían de manifiesto los autores citados, “la salvedad de disposiciones especiales, y la propia sumariedad e imperfección de la regulación de la LPA, limitan el efecto de garantía que ha de ser el aspecto predominante de este procedimiento”.

Quedaban así por completo fuera de esta regulación las sanciones de orden público, que podían imponerse “de plano” sin procedimiento alguno “cuando de la denuncia o antecedente apareciere comprobada la infracción o extralimitación”⁹, y para cuya ejecución se preveía la posibilidad de un arresto sustitutorio consistente en una privación de libertad de hasta tres meses¹⁰. Estas toscas sanciones gubernativas fueron la diana de las críticas doctrinales, lideradas por L. MARTÍN-RETORTILLO¹¹, en cuanto resabios autoritarios que chocaban con los principios garantistas que iban abriéndose paso en el tardofranquismo. También en otros ámbitos la Administración podía imponer penas privativas de libertad; así ocurría, por ejemplo, en la represión del contrabando, donde se preveían sanciones de prisión -de hasta cuatro años- que eran aplicadas por una pretendida “Jurisdicción” y por unos “Tribunales” que revestían, en realidad, un carácter puramente administrativo¹².

Por último, en cuanto a las medidas sancionatorias se refiere, cabe destacar que las multas, que han sido desde siempre la sanción por excelencia, alcanzaban ya

la potestad punitiva del Estado, cuyo ejercicio, sea cual sea la jurisdicción en que se produzca, viene sujeta a unos mismos principios cuyo respeto legitima la imposición de las sanciones (...), tales como que la acción ha de ser típica o prevista y descrita como tal por norma jurídica anterior (aunque era comúnmente admitido que dicha norma no tuviese rango de ley), antijurídica, esto es lesiva de un bien protegido por la Ley, culpable o atribuible al autor por dolo o culpa, y no procediendo en ningún caso la interpretación extensiva, ni analógica, sino que es menester atenerse a la norma estricta” (Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 1972, seguida de otras muchas).

⁹ Así lo disponía el Procedimiento Administrativo del Ministerio de la Gobernación de 31 de enero de 1957 (art. 137, apartado 5), cuya vigencia tras la Ley de Procedimiento Administrativo fue declarada por el Decreto de vigencias de 10 de octubre de 1958.

¹⁰ Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959 en sus artículos 22 y 23, redactados conforme a la Ley de reforma de 21 de julio de 1973.

¹¹ Sus obras señeras fueron: “Sanciones penales y sanciones gubernativas”, en *Problemas actuales de Derecho Penal y Procesal*, Salamanca, 1971; *Las sanciones de Orden Público en Derecho Español*, Tecnos, Madrid, 1973; y “Multas administrativas”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 79, pp. 9 y ss.

¹² Decreto 2166/1964, de 16 de julio, por el que se adapta la Ley de Contrabando a la Ley General Tributaria (art. 24).

cuantías muy elevadas, que excedían no solo los límites establecidos en el Libro III el Código Penal de 1973 para las faltas (en contra de lo dispuesto en su art. 603), sino también en no pocos casos, y para asombro de la doctrina, los límites estipulados por el Libro II para los delitos. Así, la Ley de Hidrocarburos de 1974 preveía multas de 5.000.000 de pesetas y, en materia de “disciplina de mercado” las infracciones graves se sancionaban con multa “de dos millones quinientas mil pesetas en adelante” porque, al igual que hoy, su cuantía se hacía depender del beneficio ilícitamente obtenido por el infractor, normalmente una persona jurídica; ¡ninguna bagatela!

Así estaban las cosas cuando se aprobó la Constitución española de 1978.

II. EL ESCUETO RECONOCIMIENTO POR LA CONSTITUCIÓN DEL RÉGIMEN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y SU PRONTO DESARROLLO POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Constitución apenas dedicó tres artículos a las sanciones administrativas (25.1 y 3; 9.3 y 45), pero bastaron para constitucionalizar la potestad punitiva de la Administración. Su reconocimiento por la Carta Magna se aprecia, en especial, en su art. 25.3 que, al prohibir que la Administración civil imponga penas privativas de libertad, implícitamente admite que sancione con penas de otro tipo. En el art. 45.3 se aprecia, por su parte, la voluntad de que la potestad sancionadora pueda servir como un instrumento importante de prevención de los incumplimientos en ámbitos, como el de la protección del medio ambiente, en el que se protegen intereses de todos los ciudadanos.

Con apoyatura en estos preceptos, el legislador postconstituyente bien podía haber aprobado una ley general reguladora de las sanciones administrativas, siguiendo el modelo de otros países europeos, pero las prioridades eran otras y no lo hizo así. Por ello, ante la pervivencia de abundante normativa del sistema anterior, el Tribunal Constitucional fue creando un cuerpo de doctrina en la materia mediante el desarrollo del art. 25 CE, ya fuera de forma aislada o en conexión con otros artículos, singularmente el 24 sobre el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión y el 9 sobre las garantías jurídicas.

Importa señalar que este desarrollo llevado a cabo por el supremo intérprete de la Constitución se hizo siguiendo la misma línea apuntada por la jurisprudencia preconstitucional del Tribunal Supremo, *i.e.* partiendo de la equiparación sustancial entre lo sancionatorio penal y lo administrativo en cuanto dos manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, para trasladar a la potestad sancionadora, con matices, los principios penales.

El Tribunal Constitucional se pronunció así sobre las sanciones administrativas desde la segunda Sentencia que dictó (de 30 de enero de 1981) y, como señaló la más temprana doctrina¹³, sentó las bases del sistema sancionatorio en la Sentencia 77/1983, de 3 de octubre (ponente Luis Díez-Picazo), dictada —no es de extrañar— en un recurso de amparo contra una sanción de orden público. Dice así el Tribunal Constitucional en este capital pronunciamiento que, si bien “en un sistema en que rigiera de manera estricta y sin fisuras la división de los poderes del Estado, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial”, tal sistema “no ha funcionado nunca históricamente y es lícito dudar que fuera incluso viable”, por razones tales como “la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia como consecuencia de ilícitos de gravedad menor, la conveniencia de dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en relación con este tipo de ilícitos y la conveniencia de una mayor intermediación entre la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados”. Estas y no otras son las razones, a juicio del Tribunal Constitucional, que han llevado a que la Constitución admita la potestad sancionatoria de la Administración en el artículo 25, apartado tercero.

En esta fundamental Sentencia se apuntan ya, además, los límites constitucionales básicos de la potestad sancionadora de la Administración, como son, junto a los ya señalados, el respeto de las garantías de los derechos de defensa del art. 24 de la Constitución y el necesario control a posteriori por la autoridad judicial de los actos administrativos mediante el oportuno recurso, así como el principio *non bis in idem*.

Partiendo de esta asimilación esencial de la potestad sancionadora de la Administración al *ius puniendi* del Estado, el Tribunal Constitucional fue desgranando los principios fundamentales que rigen su ejercicio. Además, estas sentencias fueron perfilando las especialidades que presentan estos principios de la potestad sancionadora respecto de los aplicables en la órbita penal, siendo en este punto especialmente destacables dos: en primer lugar, en relación al principio de legalidad, el menor rigor de la exigencia de norma con rango de ley para cumplir el principio de predeterminación normativa de los ilícitos y sus sanciones, admitiéndose un cierto grado de colaboración reglamentaria siempre que sus elementos esenciales hayan sido establecidos por ley; y, en segundo lugar, la necesaria flexibilización de las garantías procesales del art. 24 de la Constitución, que resultan aplicables a las sanciones administrativas “en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en

¹³ Vid., CANO MATA, A., *Las infracciones administrativas en la doctrina del Tribunal Constitucional*, EDERSA, 1984 y SANZ GANDESEGUI, F., *La potestad sancionatoria de la Administración: la Constitución Española y el Tribunal Constitucional*, EDERSA, 1985.

la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 de la Constitución” (STC 18/1981)¹⁴.

La doctrina del Tribunal Constitucional fue acompañada, y en ocasiones completada, por la del Tribunal Supremo, de manera que, al inicio de la década de los noventa se contaba ya con un elenco bastante completo de principios y de garantías básicos de la potestad sancionadora de la Administración, que se había elaborado, partiendo de la teoría del *ius puniendi* único del Estado, por asimilación, con excepciones y matices, de los propios del Derecho Penal.

III. EL ESPECTACULAR DESARROLLO DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN MEDIANTE UNA LEGISLACIÓN *EXTRA CODICEM*

A pesar de los progresos jurisprudenciales expuestos, o quizás precisamente por confiar en ellos, el Legislador no se decidió a aprobar una ley general de las infracciones y sanciones administrativas como se ha hecho en otros países europeos. Se conformó, en cambio, con recoger en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en su Título IX), “los principios básicos de la potestad sancionadora y de los derechos que de tales principios se derivan para los ciudadanos extraídos del texto constitucional y de la ya consolidada jurisprudencia en la materia” (Exposición de Motivos).

En algún caso, este reconocimiento legal supuso incluso una regresión en la configuración jurisprudencial de tales principios. Así ocurrió con el principio de culpabilidad, pues el art. 130 de la Ley 30/1992 disponía que la responsabilidad surgía “aun a título de simple inobservancia”, lo que parecía permitir la aplicación de sanciones por el mero resultado. De nuevo, fue la jurisprudencia la que tuvo que volver a poner las cosas en su sitio, aclarando que “esta simple inobservancia no puede ser entendida como la admisión en el derecho administrativo de la responsabilidad objetiva” pues el principio de culpabilidad se infiere de los principios constitucionales de legalidad y prohibición de exceso (art. 25.1 CE), o de las propias exigencias

¹⁴ En este ámbito de las garantías procesales se manifiesta de un modo especialmente intenso la necesidad de armonizar el principio de eficacia de la Administración con la salvaguarda de las garantías individuales, pues aunque a la hora de sancionar han de respetarse las garantías esenciales que caracterizan a un Estado de Derecho, pretender que el proceso sancionador administrativo opere de modo idéntico al penal sería ilusorio, pues ni la autoridad administrativa podrá nunca equipararse a un juez, ni ello contribuiría a la mejora del sistema punitivo, que otorga poderes represivos de determinados ilícitos a la Administración atendiendo precisamente, como el propio Tribunal Constitucional estatuyó en su Sentencia 77/1983, a su mayor eficacia a la hora de sancionar.

inherentes a un Estado de Derecho, por lo que se requiere dolo o culpa” (STS de 31 de octubre de 2007, rec. n.º 9858/2003, con cita de la doctrina del TC al respecto)¹⁵.

Interesa no obstante precisar que la exigencia de culpabilidad se topa en muchos casos con la configuración de los ilícitos administrativos como infracciones de peligro abstracto, que se consuman con la mera realización de la conducta ilícita (p.ej., conducir sin carnet o excediendo de los límites de velocidad), porque dicha conducta presupone y se asocia automáticamente con una actuación negligente salvo que se pruebe la concurrencia de una causa de justificación que excluya la responsabilidad (como sería, por ejemplo, circular a mayor velocidad de la permitida por una causa médica). Pero este problema se da hoy también en algunos ilícitos penales como consecuencia del creciente papel preventivo que se otorga a las medidas represivas; sobre ello volveremos más adelante, baste aquí señalar que el Derecho Penal, en un Estado poco respetuoso de la intervención mínima, tipifica cada vez más delitos de peligro abstracto que vienen a duplicar además, en muchos casos, las conductas ya sancionadas administrativamente (así ocurre, sin ir más lejos, con los dos ejemplos de infracciones administrativas citados, que constituyen también sendos delitos de peligro abstracto).

Volviendo a la Ley 30/1992, la parquedad y la insuficiencia de su regulación afectaban en especial al procedimiento para sancionar, pues apenas se le dedicaban cinco preceptos sobre principios básicos y se omitía toda regulación de sus trámites mediante un procedimiento común (regulación que, en cambio, si contenía -si bien escuetamente- la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958). Se hizo así como consecuencia de una interpretación claramente excesiva de la jurisprudencia constitucional que declaró que la potestad sancionadora no constituye un título competencial autónomo y que, por ello, las Comunidades Autónomas tienen potestad sancionadora en las materias sustantivas sobre las que ostenten competencias -cuando el propio TC precisaba que, en todo caso, esta competencia habría de atenerse a los principios básicos del ordenamiento estatal- (SSTC 87/1985 cuya doctrina es reiterada, entre otras, por las SSTC 102/1995; 137/1986; 48/1988 y 227/1988).

¹⁵ El reconocimiento de la vigencia del principio de culpabilidad en derecho sancionador administrativo permite a la jurisprudencia corregir excesos de los poderes públicos, declarando así, por ejemplo, contrarias a este principio algunas prácticas seguidas por de la Administración de Hacienda: considerar la sanción como una consecuencia prácticamente obligada y automática de toda regularización tributaria en la que la culpabilidad se razona por exclusión -porque no se aprecia la existencia de una discrepancia interpretativa razonable- (STS de 23 de octubre de 2009, rec. 3121/2003, seguida de otras muchas); o la imposibilidad de “presumir una conducta dolosa por el mero hecho de las especiales circunstancias que rodean al sujeto pasivo de la imposición (importancia económica, clase de asesoramiento que recibe, etc.)” (STS de 27 de noviembre de 2008 y de 6 de junio de 2014 –rec. 1411/2012-, entre otras).

Así lo denunció la doctrina, que puso el grito en el cielo ante los peligros de este “big-bang” del procedimiento administrativo sancionador¹⁶, denunciando que “la deslegalización de ese procedimiento que llevaba a cabo el artículo 134.1 (“legal o reglamentariamente establecido”) era una de las imperfecciones más clamorosas e injustificables de la LPC”¹⁷. Esta grave omisión trató de suplirse con la aprobación de un Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, por Real Decreto de 4 de agosto de 1993, que no podía, sin embargo, cumplir la función de dotarle de una norma marco, tanto por su carácter reglamentario como por su mero carácter supletorio; se trataba de un reglamento aplicable únicamente “en defecto total o parcial de procedimientos específicos previstos en las correspondientes normas” (art. 1º), por lo que podía ser desplazado por cualesquiera otras normas estatales, autonómicas o, incluso, locales.

El procedimiento sancionador quedó así al albur de las normas sectoriales, de tal forma que el Estado aprobó procedimientos sancionadores singulares en diversos sectores (entre otros: tributario, disciplinario de los funcionarios y por infracciones en el orden social –expresamente excluidos los tres de la aplicación de los principios generales de la Ley 30/1992-, defensa de la competencia, tráfico, mercados financieros, y estadística). Al propio tiempo, siguiendo la misma orientación que el Reglamento estatal, varias Comunidades Autónomas aprobaron su propio procedimiento administrativo sancionador general y lo hicieron siguiendo modelos diversos, lo que contribuyó a disgregar aún más la materia. Entre estas regulaciones autonómicas interesa destacar la Ley 2/1998, de 20 de febrero, sobre la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas del País Vasco, que ha llevado a cabo una regulación completa de la potestad sancionadora tanto en los aspectos sustantivos como procedimentales y lo ha hecho mediante la adaptación de los principios y reglas del derecho penal; un modelo para una regulación general de la potestad sancionadora que no ha tenido acogida, sin embargo, en la legislación estatal.

Si esta calamitosa regulación del procedimiento sancionador no produjo males mayores en las garantías del inculpado fue porque, por un lado al final imperó la sensatez y no se introdujeron grandes diferencias en las regulaciones sectoriales pero, sobre todo, porque una vez más la jurisprudencia vino a suplir las lagunas normativas, y continuo su labor de trasladar, aunque fuera de modo parcial y con matices,

¹⁶ Este fue el expresivo título del importante artículo publicado sobre esta cuestión por GONZÁLEZ NAVARRO, F., en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 78 (1993), pp. 223 y ss., luego reproducido en la obra de este autor y GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Thomson-Cívitas, Madrid, 1997, pp. 2726 y ss.

¹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, sexta edición, Cívitas, Madrid, 1999, pp. 182 y ss.

los derechos fundamentales de defensa del art. 24.2 de la Constitución al inculpado de las infracciones administrativas¹⁸.

Interesa en este punto destacar que en esta labor de aplicación modulada de los derechos fundamentales de defensa al procedimiento administrativo sancionador, el Tribunal Constitucional sigue la orientación marcada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). En efecto, este Tribunal ha realizado una operación semejante con el art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos pues, desde las Sentencias *Engel y otros contra Países Bajos*, de 8 de junio de 1976 y *Öztürk contra Alemania* de 21 de febrero de 1984, mantiene en su jurisprudencia una concepción autónoma de la noción de “pena” y de “acusación en materia penal” que permite la traslación de los derechos que consagra, también en parte y con matizaciones, a los procedimientos represivos calificados por los derechos nacionales como sancionadores administrativos¹⁹. De esta forma, la jurisprudencia del TEDH confirma la línea de continuidad que existe entre la pena y la sanción administrativa, y la consiguiente aplicabilidad a ésta de los principios y garantías constitucionales básicos del proceso penal²⁰.

Esta traslación jurisprudencial de gran parte de las garantías de defensa del art. 24.2 de la Constitución al procedimiento sancionador de la Administración ha llevado a una importante singularidad de éste respecto del resto de los procedimientos administrativos, incluidos los de adopción de actos de gravamen, y ello tanto respecto a los principios y las reglas aplicables –que limitan la libertad de configuración del Legislador–, como respecto de las vías de recurso, pues en materia de sanciones administrativas cabe siempre invocar la lesión de derechos y garantías constitucionales, con la consiguiente posibilidad de utilizar tanto el recurso contencioso-administrativo especial para la protección de los derechos fundamentales como el recurso de amparo una vez agotada la vía jurisdiccional ordinaria y, en su caso, la vía de la demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por la posible lesión de las garantías del art. 6 del Convenio en determinados casos.

¹⁸ Entre otros, según la cita del propio TC: “el derecho a la defensa que proscribe cualquier indefensión; el derecho a la asistencia letrada, trasladable con ciertas condiciones; a ser informado de la acusación, con la ineludible consecuencia de la inalterabilidad de los hechos imputados; el derecho a la presunción de inocencia, que implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de infracción recaiga sobre la Administración (...); o el derecho a la utilización de los medios de prueba adecuados para la defensa (...)”: SSTC 7/1998, 9/2003 y 157/2000, entre otras). La referencia doctrinal obligada en esta materia es la obra de ALARCÓN SOTOMAYOR, L., *Procedimiento Administrativo Sancionador y Derechos Fundamentales*, Cívitas, Madrid, 2007.

¹⁹ Véanse también, en este sentido, entre otras, las Sentencias *Welch contra Reino Unido* de 9 de febrero de 1995; *Putz contra Austria* de 22 de febrero de 1996; *Pierre-Bloch contra Francia* de 21 de octubre de 1997; y *Malinge contra Francia* de 23 de septiembre de 1998

²⁰ Así lo reconoce el propio Tribunal Constitucional en sentencias como la 89/1995 y la 45/1997.

Esta singularidad constitucional de las sanciones administrativas está dotada de un gran potencial expansivo, como lo demuestran algunos pronunciamientos recientes del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional. Sorprenden así, por ejemplo, las Sentencias que aceptan flexibilizar en determinados casos para las sanciones administrativas los “sacrosantos” principios de la irrecurribilidad de los actos firmes y consentidos o de la imposibilidad de revisión de las sanciones impuestas por acto firme y ya ejecutadas, mediante argumentos fundados en la inconstitucionalidad por vulneración de derechos fundamentales de la resolución sancionadora o de la ley que tipificó la infracción²¹. Pero, al propio tiempo, esta jurisprudencia reviste un carácter vacilante y quebradizo, pues no está nunca claro hasta dónde deben penetrar los derechos fundamentales en el régimen jurídico sustancial y procesal de las sanciones administrativas, con el consiguiente menoscabo del principio de seguridad jurídica.

Pues bien, en este estado de cosas las leyes estatales sectoriales y autonómicas dictadas desde 1992 han ampliado de forma espectacular los poderes sancionadores de la Administración. No hay actualmente ningún sector de la vida social o económica sometido a intervención administrativa que no esté acompañado de la previsión de infracciones administrativas²².

Resulta indiscutible que hoy cualquier conducta dañosa que provoque alarma social recibe como inmediata respuesta su punición, como medida de gran repercusión mediática y de bajo coste económico, ignorándose por completo el impacto que

²¹ Por lo que respecta al principio de irrecurribilidad de los actos firmes y consentidos del art. 28 de la LJCA, *vid.* la STS de 2 de junio de 2014, rec. n.º 467/2012 (que comentamos en “*Caso Mercadona*, extensión de los efectos de una sentencia anulatoria de una sanción a quienes no recurrieron contra ella”, en *Diario La Ley*, n.º 8384, 2014), y en cuanto a la imposibilidad de revisión de las sanciones impuestas por acto firme y ya ejecutadas del art. 73 de la LJCA, *vid.* la Sentencia del TC 30/2017, de 27 de febrero (que también comentamos en “La inconstitucionalidad de un precepto sancionador permite revisar las sanciones confirmadas por sentencia firme incluso ejecutadas”, *Diario La Ley*, núm. 8986, 2017).

²² Confluyen en este protagonismo de las sanciones diversos factores. El primero y más relevante es la propia extensión de los poderes de intervención del Estado, pues a las misiones de regalía tradicionales se ha ido añadiendo funciones de lo más diversas dirigidas a la protección de nuevas *razones imperiosas de interés general*, según la terminología del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, tales como la seguridad vial, la protección del medio ambiente y de una adecuada planificación urbanística, la protección del consumidor, la prevención de fraudes o de la competencia desleal y la garantía de la libre competencia. Por otro lado, desde la revolución industrial y ahora digital vivimos en una sociedad cada vez más compleja tecnológicamente que, aunque aporta indudables ventajas y comodidades, genera nuevos riesgos, tanto los propios de la tecnología como los que como consecuencia del voraz desarrollo industrial se ciernen sobre los recursos naturales. Se habla así de una “sociedad de riesgo” y frente a ella los ciudadanos reclaman un elevado nivel de seguridad (*Vid.*, por todos, ESTEVE PARDO, J., en su ya clásica obra *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental*, Ariel, Barcelona, 1999). Los poderes públicos reaccionan a esta situación adoptando medidas de prevención entre las que se otorga una quizás excesiva importancia a las basadas en la represión.

tal proceder puede tener en las libertades de los ciudadanos. Una noticia en la prensa ilustra muy bien lo que digo; tras dos ciberataques masivos y a escala global que secuestraron a cientos de miles de ordenadores, el titular que apareció en la prensa sobre la respuesta del Gobierno decía así: “las grandes empresas que oculten un ciberataque podrán ser sancionadas” (El País de 16 de agosto de 2017).

Estamos ante un fenómeno de decidida apuesta del Legislador por los instrumentos represivos. Ocurre, por ello, que si bien en algunos ámbitos se han creado ilícitos administrativos para aligerar al Código Penal de conductas que pueden reprimirse mejor por la Administración²³, son muchos más los sectores antes relegados en exclusiva al derecho sancionador administrativo que se han “criminalizado” en los últimos años, dando lugar a una dualidad punitiva de los mismos hechos y con la misma finalidad preventiva, ajena, en principio, a los postulados clásicos del derecho penal²⁴.

Como consecuencia de esta política punitiva se multiplican los delitos e infracciones de peligro abstracto, en los que la peligrosidad de la conducta se presume y basta con probar la realización del comportamiento típico; se trata de una forma de tipificar muy cuestionable desde los postulados del principio de culpabilidad pues, como pone de relieve con su proverbial agudeza Alejandro NIETO, “cuando se prescinde de la lesión y se tipifica la infracción como una desobediencia que la norma califica, sin más, de peligrosa (peligro abstracto), el ordenamiento jurídico, con el pretexto de prevenir, lo que hace es considerar como infractor al ciudadano más cuidadoso”²⁵.

Nadie duda de que el sistema represivo ejerce una función de prevención general mediante su efecto disuasivo²⁶. Esta función resulta especialmente importante

²³ Así se ha hecho, p.ej., con numerosas faltas al suprimir la Ley Orgánica 1/2015 esta categoría, lo que produjo que en especial bastantes conductas contrarias al orden público pasaron a tipificarse como sanciones administrativas en la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana.

²⁴ Sobre los problemas que plantea esta política punitiva y, en particular, la tipificación de “delitos administrativos” mediante la técnica de las normas penales en blanco, véase nuestro estudio “La potestad sancionadora de la Administración y su adecuada armonización con los delitos administrativos. Una cuestión pendiente”, en J. M. BAÑO LEÓN (coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, Tomo III, pp. 2837 y ss.

²⁵ *Derecho Administrativo Sancionador*, 5ª edición, Tecnos, Madrid, 2012, p. 352.

²⁶ En las ciencias de la observación de la conducta humana se considera que la evidencia experimental sobre que el castigo promueve la cooperación y el civismo es “demoledora”, en cuanto se ha probado que hay un porcentaje elevado de personas de las que no puede esperarse un comportamiento ajustado a las normas en ausencia de sanciones. Vid. TOBEÑA, A., *Neurología de la maldad*, Plataforma, Barcelona, 2017. Según se reitera en esta obra, que recoge los resultados de diversos experimentos psiquiátricos y neurológicos, “la bolsa de individuos de los que puede esperarse, en cualquier circunstancia y sin sanciones,

en determinados sectores jurídicos, como aquellos en los que intervención administrativa persigue la defensa de bienes comunes que, en ausencia de regulación, los individuos tenderían a sobreexplotar o a dañar para maximizar su propio beneficio (como es el caso del urbanismo y de la protección del medio ambiente), o en los que, por razones diversas, existe escasa conciencia social sobre la justicia del cumplimiento normativo.

Ahora bien, ello no justifica que el ordenamiento jurídico tipifique como delitos o como infracciones administrativas un sinnúmero de conductas al margen, incluso, de su efecto lesivo, empleándose la potestad punitiva como un instrumento puramente preventivo con el que se pretende suplir la falta de un régimen público adecuado de ordenación y control²⁷.

El crecimiento espectacular de la potestad sancionadora de la Administración ha llevado además parejo un progresivo endurecimiento de las sanciones económicas aplicables. Son muchos los sectores en los que las multas máximas se fijan en varios millones de euros. Un poder represivo tan potente se explica por el principio de responsabilidad directa de la personalidad jurídica que ha regido siempre en el ámbito administrativo sancionador y que lleva al Legislador a fijar las multas pensando en las grandes corporaciones, pretendiendo que su cuantía supere los beneficios obtenidos por la empresa como consecuencia del ilícito para que no resulten integrables en sus costes de producción²⁸.

una conducta prosocial intachable y ajustada a las normas no supera el 30% de la ciudadanía, en el mejor de los casos. Esa es la única reserva segura de ciudadanos cumplidores y honestos. La gran mayoría restante, una vez descontado el 5% corrosivo y potencialmente dañino (en toda circunstancia), puede apuntarse con mayor o menor frecuencia a las prácticas corruptas más habituales en cada cultura particular en función de la permisividad y las oportunidades al alcance de la mano” (p. 96)”.

²⁷ Un caso extremo de actualidad lo tenemos en la tentación de solucionar los problemas que generan los nuevos sectores de la economía colaborativa en red mediante el cómodo expediente de no regular sino directamente prohibir y sancionar con cuantiosas multas determinadas actividades de los particulares (como han hecho en mayor o menor medida varias Comunidades Autónomas con el alquiler de viviendas para uso turístico). Se trata de sectores ciertamente convulsos y difíciles de regular y de supervisar, pero ello no resulta suficiente para justificar la nefasta opción por el “sanciono y mando”.

²⁸ No es raro, por ello, la tipificación de sanciones de cuantía indeterminada *ab initio*, bien porque su cuantía es susceptible de ser incrementada en función de los beneficios obtenidos por la comisión de la infracción (*vid.*, p.ej., el art. 31.2 de la Ley 26/2012, de prevención y control integrados de la contaminación), o bien porque las multas se tipifican atendiendo, directamente, al importe de la cifra de negocios de la empresa (*vid.* p.ej., el art. 63 de la Ley 15/2997, de Defensa de la Competencia y el art. 67 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico). Interesa señalar, en este sentido, que en el ámbito penal las multas proporcionales al beneficio obtenido o facilitado por el ilícito se han introducido también para reprimir los delitos que, a partir de la Ley Orgánica 5/2010 por la que se modificó el Código Penal, pueden cometer las personas jurídicas en los supuestos en los que expresamente se prevea (art. 31 bis).

En los últimos diez años se percibe, por otro lado, un cambio muy importante en el ejercicio de la potestad sancionadora, pues la tradicional “tolerancia” y pasividad administrativa para sancionar²⁹ ha dado paso a un incremento espectacular de los expedientes sancionadores en la generalidad de los ámbitos sometidos a intervención administrativa. Este fenómeno es consecuencia de la mejora de los medios de inspección y de una mayor conciencia social sobre la necesidad de reprimir las conductas infractoras, pero denota también, en algunos casos, una desviada “finalidad recaudatoria” en el uso de esta potestad (especialmente patente en ámbitos como las multas de tráfico o en las infracciones tributarias).

En esta evolución de las sanciones administrativas la Unión Europea ha sido también un actor importante. En la influencia del Derecho europeo pueden distinguirse dos aspectos diferenciados: las indicaciones normativas sobre las sanciones que deben imponer los Estados miembros para la garantía del derecho comunitario, y el propio ejercicio por la Unión de las competencias sancionadoras atribuidas por los Tratados. En cuanto al primer aspecto, es frecuente que en los reglamentos y las directivas se incluya una cláusula final instando a los Estados a establecer sanciones para sus incumplimientos, precisándose que habrán de ser “eficaces, proporcionadas y disuasorias” y, de esta forma, la Unión impulsa la tipificación en todos los Estados miembros de sanciones administrativas en los sectores que regula. Pero además, en algunos ámbitos donde los intereses europeos son más acusados se establecen indicaciones normativas concretas sobre la naturaleza y el contenido de las sanciones que habrán de imponer los Estados³⁰.

En cuanto al segundo aspecto, las instituciones europeas ejercen potestad sancionadora en diversas materias³¹, entre las que sin duda destacan las sanciones de

²⁹ En 1989, SUAY RINCÓN, J., señalaba la paradoja que suponía que “mientras por un lado tenemos una Administración dotada de los más aparatosos poderes represivos, por otro lado, por el lado de la realidad, tenemos que la Administración apenas hace uso de tales poderes” (*Sanciones Administrativas*, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, Bolonia, p. 29).

³⁰ Destaca, en este sentido, el Reglamento (CE, EURATOM) n° 2988/95, del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, que regula con sumo grado de detalle las medidas sancionadoras que deben imponer los Estados miembros para las irregularidades que afectan a los presupuestos europeos, rigiéndose por el derecho de los Estados miembros el procedimiento para su imposición. Una regulación también muy detallada del tipo de sanciones que deben imponer los Estados es la contenida en el Reglamento (CE) No 612/2009, de la Comisión, de 7 de julio de 2009 por el que se establecen disposiciones comunes de aplicación del régimen de restituciones por exportación de productos agrícolas, en el que se regulan de forma prolija las sanciones pecuniarias que deben imponer en la materia las autoridades estatales (arts. 48 y 49).

³¹ Además de las previsiones expresas de los Tratados que atribuyen competencias sancionadoras a la Unión, la jurisprudencia del TJUE reconoce la posibilidad de las instituciones europeas establezcan sanciones en la medida en que resulten “necesarias” u “oportunas” para la regulación de una materia o política. Véase, por ejemplo, la Sentencia de 27 de octubre de 1992 (asunto C-240/90, *Alemania c. Comisión*),

defensa de la competencia. La Comisión ostenta aquí muy importantes poderes de investigación y de sanción, que coexisten y se coordinan con los que las normativas nacionales atribuyen a los Estados miembros. Es posible, incluso, que un mismo hecho sea objeto de una doble sanción europea y nacional, sin perjuicio de que se deba tener en cuenta cualquier sanción anterior para modular la cuantía de la que se pretenda imponer³². De esta forma, el sistema sancionador europeo en materia de defensa de la competencia necesariamente conforma el de los Estados miembros, que replican muchas de sus características, fuertemente inspiradas a su vez en el sistema estadounidense. Se introducen así por esta vía instituciones y principios que eran hasta entonces ajenos al derecho sancionador español; algunos ejemplos son las instituciones de la delación y del programa de clemencia, la importancia de las pruebas indiciarias o la cuantía desorbitada que pueden alcanzar las multas en cuanto dirigidas a lograr un efecto disuasorio general (hasta el punto de que por su gravedad el TEDH ha resuelto que revisten naturaleza penal a efectos de la aplicación de las garantías del Convenio de Roma³³). El desarrollo espectacular de esta potestad sancionadora administrativa, inspirada en un sistema de corte anglosajón y que se aplica con frecuencia pensando más en la eficacia que en el respeto de las garantías de las empresas inculpadas, ha dado lugar a una enorme litigiosidad, tanto en el Derecho Europeo como en el nuestro³⁴.

Muchas son, por tanto, las razones que explican el enorme desarrollo de la potestad sancionadora de la Administración en España. De forma consecuente, el derecho sancionador ha pasado a convertirse en un sector clave para todo abogado

en relación a la Política Agrícola Común. Vid. ARZOZ SANTISTEBAN, X., “Unión Europea y Derecho Sancionador”, en LOZANO CUTANDA, B. (dir.), *Diccionario de sanciones administrativas*, Iustel, Madrid, 2010.

³² A juicio del TJUE, ello no vulnera el principio *non bis in idem* porque la normativa de la competencia del TFUE considera las prácticas restrictivas de la competencia desde el punto de vista de los obstáculos que pueden derivarse para el comercio intercomunitario, mientras que las legislaciones internas de competencia analizan las conductas únicamente desde la perspectiva de sus efectos en el mercado nacional. Vid. Sentencia del TJUE de 13 de febrero de 1969, caso *Walt Wilhelm y otros c. Bundeskartellamt* (C-14/68). Interesa señalar que esta regla sobre la posible concurrencia de una sanción europea y una nacional por los mismos hechos la recoge ahora en nuestro Derecho el art. 31.2 de la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público.

³³ Vid., Sentencia del TJUE de 27 de septiembre de 2011, asunto *A. Menarini Diagnostics Srl c. Italia* (demanda n.º 4509/08).

³⁴ En España es muy larga la lista de multas millonarias impuestas por la CNMC que han sido anuladas por la Audiencia Nacional por defectos formales, y el propio sistema aplicado para el cálculo de las multas ha sido corregido por el Tribunal Supremo (Sentencia de 29 de enero de 2015 (rec. 2872/2015), por entender que, si bien la interpretación que hacía la CNMC era la que se utiliza en el ámbito del Derecho europeo, no resulta compatible con el principio de *lex certa* y de reserva legal respecto de las sanciones que resulta del art. 25 de la Constitución.

iuspublicista y la doctrina, en especial la administrativa, le ha dedicado una atención preferente³⁵.

IV. SITUACIÓN ACTUAL: LUCES Y SOMBRAS DE LA NUEVA REGULACIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA POR LAS LEYES DE 2015

Sobre la situación hasta ahora descrita han incidido las Leyes 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) y 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que, desde su entrada en vigor, el 1 de octubre de 2016, sustituyen a la Ley 30/1992. Quizás lo más reprochable al Legislador en relación con la potestad sancionadora es que se haya descartado, una vez más, la aprobación de una ley general más completa, que hoy habría de incluir también las reglas y los principios generales de la potestad inspectora.

Ahora bien, por lo que respecta a la regulación que contienen estas leyes de las sanciones administrativas, la situación no es tan calamitosa como se ha pretendido por algunos autores. Esta regulación se distribuye entre las dos normas siguiendo la sistemática general adoptada por el Legislador, de tal forma que la materia procedimental se regula por la LPAC y la sustantiva por la LRJP. La adopción de esta sistemática, y en general todos sus preceptos en la materia, han sido objeto de una durísima crítica doctrinal cuya virulencia consideramos excesiva. Así, al poner el acento en la disgregación que conlleva dividir la regulación en dos leyes, los autores pasan por alto la valiosa aportación que supone introducir la regulación del procedimiento administrativo sancionador, con sus especialidades, en el procedimiento administrativo común dictado al amparo del art. 149.1.18 CE. Se colma así finalmente

³⁵ Junto a innumerables artículos de doctrina y jurisprudencia, entre las obras monográficas de carácter general publicadas durante la vigencia de la Ley 30/1992 podemos destacar, además de las ya citadas: GONZÁLEZ RIVAS, J. J., *Las sanciones administrativas en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional*, La Ley-Actualidad, Madrid, 1994; TRAYTER, J. M., *Manual de derecho disciplinario de los funcionarios*, Marcial Pons, Madrid, 1992; TRAYTER, J. M. y AGUADO I CUDOLÁ, V., *Derecho Administrativo sancionador. Materiales*, Cedecs, Barcelona, 1995; GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G., *El procedimiento administrativo sancionador*, Tirant lo Blanch, 1994 (con ediciones posteriores); GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., *Sanciones administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable*, Comares, Granada, 2007 (2ª ed. de 2004); HUERGO LORA, A., *Las sanciones administrativas*, Iustel, Madrid, 2007; GÓMEZ-TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I., *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General: teoría general y práctica del derecho pena administrativo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2009 (con ediciones posteriores); ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO, *Manual del Derecho Administrativo sancionador*, 2 vols., Aranzadi, Madrid, 2009 (con ediciones posteriores); REBOLLO PUIG, M. (et al.), *Derecho Administrativo Sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2010; LOZANO CUTANDA, B. (Dir.), *Diccionario de sanciones administrativas*, cit. Entre los artículos doctrinales publicados tras la entrada en vigor de las leyes de 2015 cabe destacar, entre otros, CANO CAMPOS, T., "El autismo del legislador. La "nueva" regulación de la potestad sancionadora de la Administración", en *Revista de Administración Pública*, núm. 201 (2016), pp. 25 y ss.

la clamorosa laguna legal provocada por la Ley 30/1992 y, con ello, como señalara en Consejo General del Poder Judicial en su informe sobre el anteproyecto de Ley, se refuerza la reserva legal sobre los derechos sustantivos y procesales derivados de preceptos constitucionales que tienen proyección en el procedimiento administrativo³⁶. Este innegable avance se ve en parte ensombrecido por el hecho de que la LPAC siga excluyendo de su regulación procedimental común determinados ámbitos sectoriales o especiales, pues aunque ahora se integra ya en el redil de las garantías procedimentales de todos los ciudadanos el ejercicio de la potestad disciplinaria, se mantiene su carácter supletorio para las infracciones tributarias y del orden social, a las que se añaden, de manera incomprensible, las de tráfico y las de extranjería [disp. adic.primer.a.2.b)].

Lo cierto es que tanto en su regulación procedimental como sustantiva las leyes contienen novedades encomiables desde el punto de vista de la seguridad jurídica y de las garantías del inculpado. En algunos casos se recogen avances jurisprudenciales anteriores, como el reconocimiento expreso de que la responsabilidad por sanciones lo es únicamente “a título de dolo o culpa” (art. 28.1 LRJSP), y en otros se corrige alguna línea jurisprudencial poco garantista con los derechos del inculpado, como ocurre con la previsión expresa de la prescripción de las sanciones en los casos en los que el recurso contra la resolución sancionadora haya sido desestimado por silencio presunto³⁷. También se mejora la garantía del principio acusatorio, al introducirse la previsión (que omitía el Reglamento de 1993), de que, cuando el órgano competente decida llevar a cabo actuaciones complementarias tras su finalización, deberá concederse un plazo de siete días a los interesados para que puedan formular alegaciones (art. 87 LPAC). Las leyes introducen otras muchas mejoras normativas -no por menores menos relevantes-, en la regulación de los principios de la potestad sancionadora³⁸.

³⁶ En un entendimiento cabal de la doctrina constitucional anteriormente citada, la LPAC dispone que “solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley”, norma que bastará con que sea reglamentaria cuando se trate de especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.

³⁷ Dice así el art. 30.3 del LRJSP que “en el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso”, lo que corrige la imprescriptibilidad que había sancionado para estos casos el Tribunal Supremo: STS de 22 de septiembre de 2008, rec. en interés de ley n.º 69/2005.

³⁸ Como son, entre otras: regular con un amplio alcance la retroactividad *in bonus* (art. 26.2 LRJSP); reintroducir la tradicional clasificación tripartita de las infracciones (art. 27.1 LRJSP); mejorar la regulación de la determinación y el cobro, vía ejecutiva en su caso, de las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por la infracción (art. 28.2 LRJSP); precisar que para que exista reincidencia es necesari-

Sorprende, en especial, constatar que, en contra de lo que se ha dicho sobre la presunta “incomunicación” del Legislador con la doctrina, en la regulación de las sanciones se incorporan un buen número de las reformas postuladas en 2003 por el Grupo de Expertos para el Estudio de las Principales Líneas de Reforma de las Administraciones Públicas³⁹. En concreto, se incluyen bastantes de las propuestas realizadas en relación a la potestad sancionadora por M. REBOLLO PUIG: en cuanto a la prescripción, se aclara que rige la reserva de ley a su regulación, se la regula de forma supletoria -en defecto de “lo dispuesto en las leyes”- y se introducen reglas sobre el inicio del cómputo del plazo -incluido el de las infracciones continuadas o permanentes- y sobre su interrupción (art. 30); se avanza en la efectividad de la individualización de las sanciones cuando el cumplimiento de una obligación corresponda a varias personas conjuntamente, siempre que la sanción sea pecuniaria y ello resulte posible (art. 28.3 LRJSP); se admite la responsabilidad de uniones sin responsabilidad jurídica, como las comunidades de bienes; y, en cuanto al procedimiento, además de dar más contenido a la ley básica, se facilita la agilización de los procedimientos, introduciendo a estos efectos la posibilidad tanto de que se concentre la acusación formal en el acto de iniciación cuando no se efectúen alegaciones a la misma y contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada [art. 64.2f)], como de que pueda resolverse la finalización del procedimiento, sin necesidad de propuesta de resolución, cuando concurren determinadas circunstancias que la ley precisa (art. 89.1 LPAC). Además, también en línea con estas propuestas, las leyes mejoran la regulación de problemas que son, en realidad, comunes a todos los procedimientos, tales como los medios de prueba, con remisión a los criterios establecidos en la Ley de Enjuiciamiento Civil (art. 77); las medidas provisionales, con una configuración más amplia que las admite incluso antes de iniciarse el procedimiento, sin necesidad de su específica tipificación legal pero solo en casos de urgencia inaplazable y en cuanto resulten necesarias y proporcionadas (art. 56); o la previsión de la posibilidad de acumulación de procedimientos que guarden identidad sustancial o íntima conexión (art. 59).

Pero, sobre todo, incorporando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, la LPAC refuerza el control jurisdiccional de la potestad sancionadora al consagrar por fin, en toda su plenitud, el carácter suspensivo del recurso

rio que la infracción anterior “haya sido declarada por resolución firme en vía administrativa”; incluir el “grado de culpabilidad” como criterio para graduar la infracción y distinguir entre la “reiteración” (que se sustituye por “continuidad y persistencia en la conducta infractora”) y la “reincidencia” (art. 29.3 LRJSP); o recoger la doctrina del TJUE sobre la concurrencia de sanciones de la Unión Europea y del derecho nacional por una misma conducta (art. 31.2 LJSP).

³⁹ Las ponencias de este Grupo de Expertos, constituido por Orden APU/1014/2003 y coordinado por el profesor SAINZ MORENO, A., se han publicado como *Estudios para la reforma de la Administración Española*, INAP, Madrid, 2004.

hasta en tanto los tribunales no se pronuncien sobre la procedencia o no de adoptar una medida cautelar. Así, si la Ley 30/1992 disponía que la resolución sancionadora solo sería ejecutiva cuando pusiera “fin a la vía administrativa”, ahora no solo se aclara que la interposición de cualquier recurso ordinario (alzada o reposición) suspende la ejecutividad (art. 90), sino que se extiende esta suspensión cautelar hasta su conocimiento por los tribunales cuando el interesado manifieste a la Administración su voluntad de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa.

Y es aquí, en relación al control jurisdiccional, donde avanzamos una propuesta de mejora, que excede de la legislación de la LPAC por cuanto se trataría de modificar la ley jurisdiccional para reconocer en ella la doble vía de recurso contencioso-administrativo frente a las resoluciones en materia de sanciones que revistan especial gravedad. Como es sabido, la reforma del recurso de casación por la Ley Orgánica 7/2015 ha introducido un sistema de admisión que suprime los anteriores criterios objetivos, como el de la cuantía del recurso, para centrarse únicamente en la existencia de “interés casacional objetivo”, atendiendo para ello a las circunstancias concurrentes, incluyendo en ese sentido el art. 88 una lista de aquellas en las que se puede apreciar o se presume que concurre tal interés casacional. Con este nuevo sistema se podrá avanzar ciertamente en la creación de doctrina jurisprudencial pero, al no haber ido precedido de la creación de una doble instancia previa, se menoscaba, a mi juicio, el derecho a la tutela judicial efectiva en el ámbito contencioso administrativo⁴⁰, de tal forma que, por muy grave que sea la injusticia material que resulte de la primera Sentencia, su revisión puede quedar vedada en muchos casos de no apreciarse la concurrencia de ese lábil interés casacional. Según los datos que se manejan, durante los últimos doce meses las admisiones de recursos en el nuevo procedimiento casacional no superan un 20%. Con esta cifra, y teniendo en cuenta el recurso de apelación ante los Tribunales Superiores de Justicia de las comunidades autónomas, no más de un 15% de las sentencias dictadas en primera instancia son objeto de revisión por un tribunal superior⁴¹.

Pues bien, si la introducción de la doble instancia en todos los procesos contencioso-administrativos, al menos para que un Tribunal revise la corrección del

⁴⁰ Así lo puse de manifiesto, nada más entrar en vigor la reforma, en “La reforma del recurso de casación contencioso-administrativo por la Ley Orgánica 7/2015: análisis de sus novedades”, *Diario La Ley*, nº 8599, 7 de septiembre de 2015.

⁴¹ De modo reciente, PAREJO ALFONSO, L., ha criticado también en este punto la reforma del recurso de casación, señalando que hubiera sido preferible “la remodelación del sistema sobre la base de la doble instancia (la universalidad de la apelación), en su caso en los términos del sistema alemán (apelación universal, pero restringida)”, en “Algunas reflexiones sobre la novedad del recurso de casación en el orden jurisdiccional de lo contencioso-administrativo”, en *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 100 (2018), pp. 339 y ss.

juicio realizado por el Tribunal inferior, sería muy conveniente para mejorar nuestro sistema de Justicia, en el caso de las sentencias confirmatorias de resoluciones sancionadoras graves se trata de una exigencia constitucional derivada del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del art. 24, en la interpretación de este precepto a la luz de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Procede recordar, en este sentido, que la segunda instancia penal es un derecho reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York de 1966, que España ratificó en 1977, y en el Protocolo número 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que España ratificó en 2009, en el que se reconoce “el derecho a que la declaración de culpabilidad o la condena sea examinada por una jurisdicción superior”. El Tribunal Constitucional español ha reconocido, de acuerdo con estos instrumentos internacionales, que el derecho a un proceso penal con todas las garantías del art. 24.2 CE incluye el “derecho a que un Tribunal superior controle la corrección del juicio realizado en primera instancia”, conforme a la interpretación realizada por el TEDH en relación con los arts. 6.1 del CEDH y art. 2 del Protocolo núm. 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (SSTC 110/2007, 48/2008 y 44/2009, entre otras).

Pues bien, este derecho del art. 24.2 de la CE debe hacerse extensivo también a las sanciones administrativas más graves o afflictivas, como consecuencia de la necesaria interpretación de este precepto a la luz del Convenio Europeo de Derechos Humanos tal y como lo interpreta el Tribunal de Estrasburgo. Como es sabido, este Tribunal impone un concepto autónomo de “acusación en materia penal” que conlleva la aplicación de las garantías del Convenio de Roma cuando se trate de enjuiciar una sanción que, atendiendo a su naturaleza y gravedad, pueda reputarse como una “pena” a efectos del Convenio. A estas sanciones les resulta también de aplicación, por tanto, la garantía de doble instancia reconocida por el art. 2 del Protocolo núm. 7 del Convenio de Roma. Así parece reconocerlo implícitamente el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 44/79, en la que niega el derecho a la doble instancia en relación con la anulación de Acuerdos de las Juntas Electorales de proclamación de candidaturas a las elecciones al Parlamento Vasco porque, “dada su naturaleza contencioso-electoral y no sancionatoria, ninguna relevancia tiene la aducida vulneración del derecho a que el fallo condenatorio y la pena impuesta sea sometido a la revisión de un Tribunal superior (art. 24.2 CE en relación con el art. 14.5 del pacto internacional de derechos civiles y políticos)”

Es cierto que el art. 2.2 del Protocolo permite excluir de esta garantía a “las infracciones de menor gravedad según las defina la ley”, pero ninguna ley puede justificar, sin incurrir en arbitrariedad y vulnerar el art. 24.2 CE, la exclusión en

bloque del derecho a la segunda instancia para todas las penalidades administrativas, cuando muchas de ellas coinciden con las susceptibles de ser impuestas en sede penal o revisten, por la cuantía de la multa o la aflictividad de la sanción, una gravedad igual o incluso superior a las condenas penales.

Interesa en este punto señalar que en la nueva regulación del recurso de casación contencioso-administrativo existen dos “presunciones de concurrencia de interés casacional objetivo” que suponen una garantía, si bien claramente insuficiente, de este derecho a la revisión del juicio en segunda instancia en materia de sanciones administrativas: la presunción de que tal interés casacional concurre cuando la sentencia objeto de recurso “resuelva recursos contra actos o disposiciones de los organismos reguladores o de supervisión o agencias estatales cuyo enjuiciamiento corresponde a la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional” (como es sabido, estos organismos reguladores y, en especial la CNMC, imponen multas de enorme cuantía), y en segundo lugar, la posibilidad de que el Tribunal aprecie tal interés cuando “haya sido dictada en el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales”, en el que pueden dilucidarse algunas de las infracciones más groseras de los derechos y garantías constitucionales aplicables a la potestad sancionadora de la Administración. Tales presunciones deberían, sin embargo, operar por razón de la materia y aplicarse a todas aquellas sanciones administrativas graves, ya sea por la cuantía de las multas o ya sea por suponer una severa limitación o rescisión de derechos.

Volviendo a la regulación de las sanciones administrativas en las leyes de 2015, es cierto que no se adoptan todas las propuestas de mejora que hizo la doctrina (y, en concreto, el citado Grupo de Expertos) y, sobre todo, que se dejan sin regular varios aspectos de la potestad sancionadora que suscitan importantes dudas a los autores y a la jurisprudencia. Así ocurre a mi juicio, en especial, con la vertiente procedimental del principio *non bis in idem*, principio que únicamente cuenta con un reconocimiento sustantivo general en el art. 25.1 de la LRJSP, sin que se hayan incorporado las consecuencias en el procedimiento administrativo de la incoación de un proceso penal por un ilícito en el que se cumpla la triple identidad -sujeto, hecho y fundamento- en la sustanciación del procedimiento⁴², ni su posible excepción cuando haya una relación de supremacía especial.

⁴² Y ello a pesar de que el Tribunal Constitucional reconoció tempranamente y ha reiterado muchas veces que este principio conlleva “la imposibilidad de que los órganos de la Administración lleven a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores en aquellos casos en que los hechos puedan ser constitutivos de delito o falta según el Código Penal” (S. 77/1983 y, en el mismo sentido, entre otras, SS. 2/2003 y 334/2005), y a pesar también de que esta articulación del procedimiento sancionador con el penal contaba ya con una regulación normativa en el art. 7 del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de 1993.

Este imprescindible reconocimiento -que debería incluirse de *lege ferenda* en las causas de suspensión obligada del plazo máximo para resolver del art. 22.2 de la LPAC- debía haber sido acompañado además por la precisión legal sobre la solución aplicable en aquellos casos en los que la Administración no paralice el expediente sancionador y proceda a imponer una sanción administrativa aun concurriendo las notas de gravedad propias del injusto penal. El Tribunal Constitucional ha declarado, no sin titubeos, que la reiteración sancionadora está proscrita en aquellos procedimientos sancionadores que, en atención a su grado de complejidad y la sanción que sea posible imponer en él, su “naturaleza y magnitud” puedan equipararse a un proceso penal, y que en los casos expuestos para evitarla basta con que “aun partiéndose de la existencia de la imposición de una doble sanción en supuestos de identidad de sujeto, hecho y fundamento, en la ulterior resolución sancionadora se procede a descontar y evitar todos los efectos negativos anudados a la previa resolución sancionadora, ya que, desde la estricta dimensión material, el descontar dichos efecto provoca que en el caso concreto no concurra una sanción desproporcionada” (SSTC 2/2003 y 334/2005).

Quedan asimismo huérfanos de regulación por la legislación básica estatal otros aspectos de la potestad sancionadora como son, sin ánimo exhaustivo: la responsabilidad de los distintos partícipes en la comisión de las infracciones; los preceptos aplicables para la resolución de los concursos reales e ideales de infracciones administrativas –aunque si se regula ahora el concurso medial de infracciones: art. 29.5 LRJSP-; las reglas de exención y de extinción de la responsabilidad (en especial, las consecuencias de la disolución de las personas jurídicas); la regulación, a modo de marco general, del posible contenido y extensión de las sanciones administrativas que evite las divergencias irrazonables en la respuesta punitiva a ilícitos semejantes; o las reglas generales sobre las Administraciones y entes públicos que pueden ostentar potestad sancionadora (aspecto este último que las leyes no solo no regulan sino que confunden aún más, al reconocer la posibilidad de que “excepcionalmente la ley pueda atribuirle el ejercicio de potestades administrativas” a las sociedades mercantiles estatales, sin precisar que tales potestades, como parece razonable, nunca podrán referirse al ejercicio del *ius puniendi*). Es preciso reconocer, no obstante, que la regulación de muchos de estos aspectos hubiera excedido de lo que es propio de dos leyes básicas generales reguladores del régimen y procedimiento de las Administraciones Públicas.

Entretanto, los tribunales seguirán cumpliendo con su ímproba labor de ir aclarando lo que la ley no precisa, labor que se verá ahora facilitada por la configuración del recurso de casación como una vía para la creación de doctrina jurisprudencial (que debería operar de forma más reforzada en materia sancionadora, según lo expuesto). Sirvan como ejemplo dos cuestiones conexas y muy debatidas sobre las que

la LPAC omite pronunciarse y que tienen gran trascendencia práctica: ¿está la Administración obligada a ejercitar la potestad sancionadora cuando detecta una infracción?; y ¿se aplica a las sanciones administrativas la revocabilidad general de los actos de gravamen ex. artículo 105 LPAC?⁴³.

Pero más urgente que una ley general sobre las sanciones administrativas resulta en estos momentos la aprobación de una ley básica estatal sobre la potestad inspectora, que está alcanzando un desarrollo preocupante en ausencia de una regulación básica mínima de sus principios y garantías. La inspección ha cobrado una importancia capital en la actividad de la Administración como consecuencia de la confluencia de varios factores, entre los que cabe destacar como más reciente la extensión de las técnicas de control a posteriori de las actividades impulsada por la Directiva de Servicios, en las que la supervisión o control administrativo se posterga a un momento posterior al inicio de la actividad y se lleva a cabo fundamentalmente mediante la actividad inspectora. Pues bien, las nuevas leyes (que tratan muy someramente, dicho sea incidentalmente, estas formas de control previo), olvidan por completo dotar de una legislación general a la actividad administrativa de inspección que sí contienen, en cambio, algunas normas autonómicas (como la Ley 26/2010, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña), y especiales (señaladamente, la legislación de prevención y control integrados de la contaminación, en transposición de la regulación europea sobre las inspecciones ambientales en este ámbito). En materia de inspección, además, la nueva regulación básica estatal no solo no ha aportado principios y garantías, sino que ha venido a menoscabar alguno de los existentes; en concreto, la LPAC ha suprimido la reserva de ley que contenía la Ley 30/1992 para imponer a los ciudadanos deberes de colaboración y, ahora, su art. 18 establece una obligación tan amplia de facilitar “informes, inspecciones y otros actos de investigación” que resulta difícilmente compatible con

⁴³ El problema, en ambos casos es el mismo, pues se trata de determinar si la potestad sancionadora es o no de ejercicio discrecional por la Administración. Muchos de los autores que nos hemos dedicado al derecho sancionador hemos escrito, ya sea favor o en contra, sobre esta cuestión, pero parece que la solución que se impone viene, una vez más, de los tribunales y por asimilación de la solución del proceso penal: como afirma el Tribunal Supremo en su Sentencia de 24 de septiembre de 2015 (rec. n.º 725/2013) “una cosa es que en la imposición de sanciones opere el principio de legalidad” y otra que no pueda preverse, como lo hace la Ley de Defensa de la Competencia, que la terminación del procedimiento “pueda basarse en consideraciones de oportunidad, con la posibilidad de control último por los tribunales”. El Legislador puede así reconocer una cierta discrecionalidad con la introducción de criterios de oportunidad, susceptibles de operar incluso sobre la incoación del procedimiento, pero habrán de ser criterios establecidos por una norma con rango de ley y atendiendo a las especiales circunstancias que así lo justifiquen de tal forma que, como explica REBOLLO PUIG, M., se introduzca “en la dosis adecuada para lograr los resultados positivos buscados con el menor daño posible para la justicia, la seguridad jurídica y, más en concreto, para el principio de tipicidad” (“Control judicial del no ejercicio de la potestad sancionadora”, en J. GUILLÉN CARAMÉS, y M. CUERDO MIR (dirs.), *Estudios sobre la potestad sancionadora en Derecho de la Competencia*, Thomson-Reuters, Madrid, 2015, pp. 407 y ss.).

las garantías de defensa del art. 24 CE en todos aquellos casos en que la actividad de inspección es el presupuesto del ejercicio de la potestad sancionadora.

La conclusión de esta apretada síntesis de la evolución de las sanciones administrativas en España es que se, si bien tras la aprobación de la Constitución la ley 30/1992 y las actuales leyes de 2015 han incorporado los principios y las garantías mínimos necesarios para cohonestar la potestad sancionadora con los principios de un Estado de Derecho, dichos avances se han llevado a cabo a remolque de las soluciones arbitradas por la jurisprudencia y resultan todavía insuficientes para embridar esta exorbitante potestad en creciente expansión, apoyada hoy además en unas irrestrictas facultades inspectoras: la aprobación de una ley general de carácter básico sobre la potestad de inspección y de sanción de la Administración sigue siendo, por tanto, una asignatura pendiente.