

PARTE SEGUNDA

BASES PARA UN REPLANTEAMIENTO DOGMÁTICO DE LA CUESTIÓN: IDENTIDAD SUSTANCIAL ENTRE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PENALES

I. SANCIONES ADMINISTRATIVAS: CONCEPTO Y ELEMENTOS; DISTINCIÓN DE FIGURAS AFINES

1. *La «alternativa penal» a la construcción dogmática de las sanciones administrativas.*

A. *Planteamiento general.*

El objeto de las páginas que siguen —y de aquí hasta la conclusión del presente trabajo— no es otro que el de poner de relieve que *en la actualidad*, y a diferencia justamente de lo que podía acontecer en otras épocas, el tratamiento jurídico de las sanciones administrativas aparece claramente inspirado en unos principios bien determinados, los mismos principios, concretamente, que los que son propios de las sanciones penales. Así, pues, entre los dos grandes planteamientos que tradicionalmente han dividido el panorama doctrinal en este campo, sólo los que en el Capítulo anterior han quedado expuestos en primer lugar mantienen intacta su virtualidad en el momento presente.

En esta *Parte Segunda*, nos ocuparemos de mostrar que no hay diversidad alguna de signo cualitativo entre las sanciones administrativas y las penales, sino más bien ocurre lo contrario, existe una profunda y sustancial identidad entre ambas figuras, por lo que nada impide al legislador equipararlas y aplicar a las dos idénticos principios generales;

as administrativas: concepto y elementos.

pto.

ando, como ya se ha señalado, el problema último y fundamental de la determinación de los principios generales aplicables es administrativas, parece, en cierto modo, obligado detenerse ácter previo y tratar de encontrar un concepto que, cuanto ita identificar la institución que nos ocupa y proporcione a dio un seguro punto de partida. Enfrentarse sin más al principio, sin tener antes una idea más o menos rigurosa l a la que nos estamos refiriendo parece, en efecto, demasiado

resente caso se da una circunstancia adicional que hace e importante esta cuestión: el tema del concepto es absoluto para el excurso dogmático que a continuación nos pro-lizar.

efecto, a partir de un concepto previamente acuñado, puede n la esencia interna de las sanciones administrativas, y a i deducir los principios generales aplicables a la institución, ías que la expresión de dicha esencia. En dogmática éste es itual de operar: acotar, primero, una realidad previamente ir, después, sus notas características. Un método de carácter tivo, completamente diferente del que emplearemos en la de este estudio, donde del Derecho positivo vigente inferencia de una serie de principios generales aplicables a las ministrativas (método inductivo). Uno y otro, sin embargo, nfirmar en última instancia la misma cosa, y esto es lo i saber, que los principios generales de las sanciones Admin-

nal y el Derecho administrativo sancionador (DORADO MONTERO, P., *Derecho penal*, cit., nro de los artículos citados dice que las multas administrativas «no se reputarán» penas i realidad (DORADO MONTERO, P., *Derecho penal*, cit., pág. 247 y 249). De ahí que en el nomen indistintamente «multas» las penas pecuniarias penales y administrativas. La i establecer una diferenciación sustantiva se extiende tanto a las infracciones como a las i MONTERO, P., *Derecho penal*, cit., pág. 250) y los Títulos de los Libros II y III del a sus equivalentes en las disposiciones administrativas (DORADO MONTERO, P., *Derecho i). Reconoce, ciertamente, una diferencia cuantitativa entre ambos Derechos, situando el ionador por debajo del penal (DORADO MONTERO, P., *Derecho penal*, cit., pág. 352-353), iempo el primero aparece gobernado por el principio de discrecionalidad, mientras que el de legalidad (DORADO MONTERO, P., *Derecho penal*, cit., pág. 253-254), pero como a mayor discrecionalidad del juez penal y una mayor sujeción de la Administración al ad (DORADO MONTERO, P., *Derecho penal*, cit., pág. 255), terminará afirmando que «la ón tampoco por este lado resulta clara y satisfactoria. Es que no la hay, y no habiéndola ente encontradas» (DORADO MONTERO, P., *Derecho penal*, cit., pág. 256).*

nistrativas tienen un inequívoco carácter penal, aspecto este último que es el que interesa aquí subrayar enérgicamente.

Llegados a este punto, se plantea el dilema: ¿Qué concepto elegir, con arreglo a qué criterios? A nuestro juicio, sin embargo, no hay la menor duda. Si lo que se pretende es poder llegar a reconocer o identificar la institución que nos ocupa, nada mejor que recurrir a uno que permita vislumbrar sus *elementos esenciales*, aquéllos cuya presencia es, pues, indispensable para la existencia misma de la institución. Desde tales elementos, además, será posible —contrastando en cada caso con lo si concurren o no todos y cada uno de ellos— determinar lo que queda dentro y fuera de aquélla.

Teniendo todo esto presente, *sanción administrativa es* —podemos adelantar ya— «cualquier mal infringido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal» (3) a resultados de un procedimiento administrativo y con una finalidad puramente represora. La entrecomillada definición propuesta por GARCÍA DE ENTERRÍA ha sido objeto de algún añadido por nuestra parte, a fin, precisamente, de tener a la vista —sin que falte ninguno— todos los elementos de la institución.

B. Elementos.

Las sanciones administrativas formarían, por consiguiente, una categoría en la que estarían presentes los siguientes elementos:

1) *El carácter administrativo de la autoridad de la que emanan* (elemento subjetivo).

A diferencia de las sanciones penales, las que aquí nos ocupan se imponen por la Administración, más concretamente, por uno de sus órganos, puesto que, como es sabido, aquélla no expresa su voluntad por sí misma, sino a través de éstos.

2) *El efecto afflictivo de la medida en que se exteriorizan* (elemento objetivo).

El ejercicio por la Administración de su poder sancionador trae como resultado la imposición de una medida de carácter afflictivo para el ciudadano, que puede consistir, tanto en la privación de un derecho preexistente (sanción interdictiva) como en la imposición de un nuevo deber (sanción pecuniaria).

(3) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *El problema*, cit., pág. 399.

quí, las sanciones administrativas vendrían a identificarse en una categoría de los actos administrativos de gravamen, ya en torno a sí figuras demasiado heterogéneas y dispersas, ermitir su tratamiento unitario. No es, pues, suficiente llegar, y hay que proseguir.

Realización de una conducta contraria a Derecho, con carácter h́ que, en puridad, no sea éste un elemento, un aspecto de la sanción; sino un *presupuesto*, una circunstancia externa cierto sentido, a la misma).

te un individuo pueda ser objeto de una sanción, es preciso, se con carácter previo realice una conducta contraria a Derecho antijurídica, una infracción o un ilícito, como se pre-

mio ilícito-sanción resulta, por consiguiente, absolutamente le. Sin ilícito no hay sanción y viceversa. Tal cualidad alejará s administrativas de los demás actos administrativos, pero, rte, las va a aproximar a las penas. El ilícito es, como , un tema transcendental (4).

Finalidad represora que persigue (elemento teleológico).

os actos jurídicos están al servicio de una finalidad y cumplen inada función (hay quien, incluso, eleva este elemento a la fundamento de la institución, en cuanto que sólo por su justifica su existencia).

aso que nos ocupa, la finalidad de las sanciones administrativas *reprimir una conducta contraria a Derecho y restablecer el o previamente quebrantado por la acción del transgresor*. Para para eso, se le otorga a la Administración el poder de dictar ministrativas, de manera que si lo utiliza para otros fines, iramente en desviación de poder.

Carácter administrativo del procedimiento que ha de observarse (primal).

ión administrativa tiene lugar en el marco de un procedimiento administrativo. Sirva este dato, al menos, para resaltar una de

e extrañar que la ciencia del Derecho penal haya hecho de él el principal objeto de su finos doscientos años. El resultado de tantos esfuerzos ha sido que hoy sea prácticamente le que el ilícito penal presenta cuatro elementos: la acción, la antijuridicidad, la culpabilidad una pena, tal y como hoy refleja el art. 1. apartado primero, de nuestro Código Penal. Las gnen siendo enormes en lo que respecta al ilícito administrativo, a falta de una definición

las peculiaridades de la institución en España, que, en lo que a este punto concreto se refiere, se aparta notablemente del molde más común en el Derecho comparado, donde es bastante frecuente la participación en el procedimiento sancionador de instancias ajenas a la Administración (Jueces, representantes del propio colectivo afectado, etc.).

En nuestro país, por el contrario, el procedimiento aparece gobernado y dirigido exclusivamente, en cualquiera de sus instancias, por personas integradas en la organización administrativa. Es, pues, un procedimiento administrativo puro, pero —y la precisión es importante— un procedimiento *especial*, diferente del ordinario, dado que las estructuras de este último no son aptas para el tipo de poder que pretende ejercitarse a través de él.

Es, concretamente, un procedimiento *jurisdiccionalizado*, en el que se ha tratado de transplantar —al menos, en sus líneas maestras— el esquema típico de los procesos penales, con el fin de asegurar, como en aquéllos, la máxima imparcialidad y rectitud en el ejercicio del poder sancionador. Por tal motivo, las distintas fases del procedimiento se confían a sujetos distintos y, por ello también, se otorga a éstos un número de poderes muy superior a los ordinarios (todos los necesarios para el esclarecimiento de los hechos y la determinación de las responsabilidades pertinentes), y a los sujetos inculcados, en cambio, y a fin de restaurar el equilibrio entre poderes y garantías esencial a todo procedimiento, unos derechos de defensa mucho más numerosos de los que son habituales.

El tema del procedimiento ha permitido comprobar lo mucho que se puede avanzar a través del análisis de cada uno de los elementos esenciales de las sanciones administrativas. Por el momento, sin embargo, no es necesario proseguir. Lo importante ya se ha hecho: individualizar la institución que nos ocupa. Reiteramos —ahora con la máxima brevedad— sus componentes esenciales:

1. — Procede de una autoridad administrativa.
2. — Produce un efecto aflictivo.
3. — Prosigue a la realización de un ilícito.
4. — Cumple una finalidad represora.
5. — Exige la observancia de un procedimiento administrativo.

Cualquier medida que reúna estos elementos es, en principio, sus-

merecer el calificativo de sanción administrativa (5). La conceptual de la categoría es ahora una cuestión esencial y de trascendencia en la práctica. Si, como aquí defendemos, a las Administrativas les son de aplicación los principios penales, todo imprescindible determinar qué conjunto de figuras itada categoría, para conocer el alcance de la declaración y ahora que distinguir claramente lo que es *ius puniendi* de es.

secuencias: un concepto amplio y sustancial de sanción administrativa.

nos, por consiguiente, por un concepto relativamente *amplio* administrativa, susceptible, en principio, de dar cabida a diferentes. Por ejemplo, quedarían dentro del citado concepto ión forzosa por razones de interés social (no en vano también expropiación-sanción), y asimismo los retracts que a favor istración preve la legislación fiscal, caso de incumplimiento l Real Decreto-Legislativo 3.050/1980, de 30 de diciembre, se aprobó el Texto Articulado de la Ley del Impuesto de es Patrimoniales y el artículo 19 de la Ley 29/1987, de 18 , del Impuesto de Sucesiones y Donaciones), como también n el art. 17 de la Ley de Patrimonio Forestal del Estado esto de una operación de venta entre particulares que no se nocimiento de la Administración.

arible, sin embargo, si podría tener entrada en la categoría i de autorizaciones y la caducidad de concesiones, siempre aturalmente, éstas se deban a un incumplimiento previo y una finalidad puramente represora. Los ejemplos que pueden lación son múltiples: art. 64.1 de la nueva Ley de Aguas or incumplimiento de la concesión); art. 97 de la misma ón por incumplimiento de una autorización de vertidos); Ley de Minas (caducidad de concesiones); art. 31.2 de la de Sanidad (suspensión provisional de los Centros y esta-

gunos ejemplos que no cabe efectuar la reconducción de determinadas figuras a la categoría Administrativas: Un mero acto de gravamen reúne 1), 2) y 5), pero le faltan 3) y 4). Una sa por razones de utilidad pública, por ejemplo, quedaría inevitablemente fuera: su pre- nidad 4) son diferentes. En una sanción penal concurren 2), 3) y 4) pero 1) y 5) serán des. De los actos administrativos favorables, las diferencias se acentúan. Coinciden en 1) a 2), 3) y 4).

blecimientos sanitarios por el incumplimiento de los requisitos exigidos para su instalación y funcionamiento); art. 4 del Decreto Legislativo 1.298/1986, de 8 de julio (revocación para el ejercicio del crédito); art. 29.1.f) de la Ley de Ordenación del Seguro Privado, etc.

Y por las mismas razones, si también incluir la resolución por incumplimiento de los contratos administrativos (art. 52.1 de la Ley de Contratos del Estado, para el contrato de obras; art. 75.1 del mismo texto legal, para el de gestión de servicios públicos y art. 273 del Reglamento de la Ley, para el de suministros) (6).

Debe apuntarse que la antigua doctrina prefiere hablar de «potestad correctiva» para todos estos supuestos y que la jurisprudencia más reciente parece haber resucitado este concepto, como alternativa al de relaciones especiales de sujeción que tanta polémica ha suscitado. Así lo pone de manifiesto la STS de 29 de abril de 1988 (Ar. 3.156) (7).

Y es que, en efecto, si se acude a la historia (en particular, al Pliego de condiciones de 1903), el origen nitidamente contractual (y no unitaral) de estas «sanciones» salta a la vista. Ocurre sólo que, con posterioridad, ha sobrevenido su «legalización», su incorporación a un texto de carácter normativo. El cambio, sin embargo, sólo ha sido de vestidura, de ropaje, pero no ha afectado a su sustancia que sigue siendo la misma.

Del carácter amplio, deducimos asimismo un concepto *material* y no formal de sanción administrativa, que no dependa de lo que el legislador pueda entender por tal en un momento dado. Entendemos, además, que, después de aprobada una Constitución en la que se proclama un

(6) En este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *El problema*, cit., pág. 402.

Lo que, en ningún caso podría admitirse como sanción punitiva es la *cláusula penal* de un contrato, cuyo objetivo es más indemnizatorio que otro cosa. Como máximo podría considerarse, en terminología kelseniana (vid. también GUASP, J., *Derecho*, Madrid, Gráficas Hergon, 1971, pág. 252-253), una sanción, pero una sanción de carácter civil, que no agrava la situación del particular (efectos adicionales), sino que simplemente le repone en su situación originaria. Esta categoría de las sanciones civiles o indemnizatorias agruparía dos especies bien diferenciadas (la sanción por cumplimiento, bien en especie o por equivalente, y la sanción convencional, que exime al sujeto lesionado de la carga de la prueba de los daños, como, por ejemplo, la cláusula penal). Sobre todo ello, vid. *Infra*, Parte II, Cap. I, 3.A.c).

(7) Dice textualmente la Sentencia: «la potestad correctiva nacida de la concesión, con un notable contenido convencional, es muy distinta de la potestad sancionadora genérica a la cual alude el artículo 25 de la Constitución, equiparándola en su esencia al «ius puniendi» como fundamento de la Ley Penal, según ha reconocido tanto este Tribunal Supremo, desde nuestra Sentencia de 9 de febrero de 1972 (R. 876), como el Constitucional, a partir de la que lleva fecha 8 de junio de 1981 (R.T. Const. 18). Los elementos como el Constitucional, a partir de la que lleva fecha 8 de junio de 1981 (R.T. Const. 18). Los elementos subjetivos, objetivos y causales de cada una de ellas son muy distintos. En aquella se trata de particulares encargados de gestionar un servicio público, como consecuencia de vulnerar las condiciones y reglas, las obligaciones de la concesión, en una posición de sujeción especial. La potestad sancionadora, en cambio, se dirige a los ciudadanos como tales a consecuencia de un acto ilícito, tipificado por la Ley, en la posición de sujeción general que a todos nos corresponde. Se trata, pues, con todas las cautelas que exige una tal calificación, de dos tipos de responsabilidad, una de origen contractual y la otra de origen extracontractual, autónoma. En definitiva, no son transportables entre sí los principios rectores y el régimen jurídico propio de cada una de tales modalidades».

principios para las sanciones administrativas (8), resulta en o obligado llegar a un concepto material como el que aquí al menos, a efectos constitucionales) (9). De no ser así, la tales principios quedaría a expensas del legislador, pues a aría muy fácil eludirlos con un simple cambio en la calificación, lisa y llanamente, sería un fraude a la Constitución (10). 5/1988, de 4 de julio, sobre denegación de pensión por nto de requisitos legales, confirma este criterio. La finalidad no era represiva ni su objeto penalizar una conducta previa; habría otorgado de haber sido así.

afines excluidas del concepto de sanciones administrativas.

razones de fondo:

idas coactivas.

ro capital, es esta distinción. Las medidas coactivas, al igual ones administrativas, se traducen en la utilización de ins fuerza y traen su causa del incumplimiento previo de una ícito). Sin embargo, tienden a vencer ese incumplimiento y omportamiento efectivamente debido. En cambio, las san- istrativas no tratan de alterar ese estado de incumplimiento; arten de su existencia y consisten, pura y simplemente, en que al culpable de la situación creada le corresponde padecer l, pues, en la *finalidad* que persiguen.

ano puramente conceptual, la distinción es, como se ve, re- sencilla. Y está, además, pacíficamente aceptada de manera

caso de la española. Vid. *Infra*, Parte Tercera, Cap. II.2.

clusión ha llegado también nuestro Tribunal Supremo en su Sentencia de 20 de enero de 14/1987) o 37, también de la Ley de Consumo (Ley núm. 26/1984) para nada vinculan re la expropiación de la finca Valero en Extremadura. En dicha resolución, el Tribunal que el Decreto por el que se había declarado la finca manifestamente mejorable tenía r, por lo que en el procedimiento de su elaboración debían haberse observado las garantías or el artículo 24 de la Constitución.

ta perspectiva es claro que las afirmaciones contenidas en el artículo 37 de la Ley de al, quien puede apreciar libremente y sin estar atado a la decisión del legislador que no nes, si en la imposición de tales medidas se han conculcado o no los principios constitu- las sanciones administrativas. Otra cosa, sin embargo, es a efectos meramente legales. «las primeras medidas, las coacciones, no castigan una desobediencia al Derecho, sino terminado hacer ordenado. Las medidas represivas, por el contrario, castigan el incum- bligación y son las que integran el poder sancionador» (BAJO FERNÁNDEZ, M., *El Derecho Las sanciones se ponen en marcha precisamente, porque la obligación no se ha cumplido Los medios*, cit., págs. 32-33). Vid. también GARCÍA DE EXTERRIA, E., y FERNÁNDEZ Curso de Derecho Administrativo, Vol. I, Madrid, Civitas, 1984, 4.ª ed., págs. 726.

general, por ejemplo, en Italia, sobre todo desde un famoso trabajo de A. M. SANDULLI (12) y también en España (13).

Es en Alemania, con todo, donde el tema ha sido objeto de una mayor profundización, puesto que la idea de un poder coactivo (*Zwangsgewalt*) diferente del poder sancionador (*Strafgevalt*) ha sido una cons- tante doctrinal a partir de la obra de O. MAYER y se encuentra perfecta- mente asumida por el legislador.

Mayores dificultades, sin embargo, existen a la hora de diferenciar de las sanciones administrativas de las *medidas concretas* que se incluyen dentro de las medidas de coacción.

Por seguir en Alemania, que es, como se ha dicho, donde el tema ha alcanzado un mayor desarrollo, los medios (*Zwangsmittel*) a través de los cuales se manifiesta el poder coactivo de la Administración son de dos tipos:

En primer lugar, los que consisten en el uso inmediato de la fuerza (cierre de una calle, desinfección de un local contaminado, demolición de un edificio en ruina, abatimiento de un animal enfermo o peligroso).

En segundo lugar, los que obligan al administrado a realizar la conducta querida por la Administración. Son estas, por consiguiente, formas de *coacción mediata*, y entre ellas ocupan un lugar preferente las *multas coercitivas* (*Zwangsbussen*), aún cuando no son las únicas medidas. Está también, por ejemplo, el arresto por incumplimiento (*Erzwingungshaft*).

Ni que decir tiene que es en relación con las multas coercitivas donde afloran las mayores dificultades para la distinción con las sanciones administrativas, particularmente, con aquellas que consisten en el pago

(12) SANDULLI, A. M., *Note sul potere amministrativo di coazione*, «RTDP», 1964, págs. 819 y ss. Quien ya entonces se manifestó en contra de la posibilidad de reconducir las sanciones administrativas a la categoría de medidas coactivas: «la inflicción de una pena nada tiene que ver con ese fenómeno de la adecuación de la realidad de hecho a la realidad jurídica que constituye un momento esencial en todo procedimiento de ejecución» (SANDULLI, A. M., *Note*, cit., págs. 820 en Nota). Asimismo, y citando a DE VALLES y BENVENUTI, añadirá que la construcción a realizar un determinado comportamiento o a sufrir los efectos que derivaran de dicho comportamiento recurriendo a otras vías a cargo del obligado, típica y característica de las medidas de coacción, no se da en el caso de las sanciones administrativas.

Más recientemente, ha subrayado GIAMPOLINO que las penas administrativas cumplen una función de prevención, se dirigen al pasado, presuponen un juicio de reprobación de la conducta desplegada por un sujeto y se aplican necesariamente en todo caso, mientras que las medidas coactivas cumplen, por su parte, una función esencialmente ejecutiva, se dirigen a imponer el cumplimiento de una obligación administrativa y, caso de incumplimiento, la realización efectiva de esa obligación (GIAMPOLINO, L., *La depenalizzazione e l'illicito amministrativo*, «For. it.», 1982, Vol. V, págs. 245).

(13) GARCÍA DE EXTERRIA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso*, Vol. I, cit., págs. 709 y ss. Vid. también CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, *La polémica europea sobre el uso de las armas como forma de coacción administrativa*, «RAP», 84 (1977), págs. 77 y ss.; y del mismo autor *Los problemas de coacción directa y el concepto de orden público*, «REDA», 15 (1977), págs. 605 y ss.; y *Sobre responsabilidad administrativa y coacción directa*, «RAP», 100/103, Vol. II (1983), págs. 1.171 y ss.

de dinero (sanciones pecuniarias o multas administrativas). Lo es el mismo y sus elementos subjetivo, objetivo y formal, y (como hemos señalado al principio) puede invocarse la que sirven unas y otras (el *elemento teleológico*) para explicar las existentes entre ambas figuras.

En su tipo de medidas se encuentra en general muy poco. En su lugar se han multiplicado los instrumentos sancionatorios a Administración, craso error de política administrativa, el punto de vista de la eficacia, que es a lo que la Administración debe mirar, hoy incluso, por imperativo constitucional (art. 107) que habría resultado preferible «primar» las medidas que sólo ellas están encaminadas directamente a asegurar el cumplimiento de lo ordenado por la Administración. La tendencia, sin embargo, de haberse corregido al menos en parte durante la presente legislatura de 1980, en efecto, una serie de leyes recogen y regulan sanciones (en materia de protección de costas, aguas, disciplina c.).

El artículo 102 de la Ley de Procedimiento Administrativo prevé sanciones como una de las cuatro medidas de ejecución previstas en el Derecho Español (14). Ya específicamente para las multas, el artículo 107 de la misma Ley establece en su primer párrafo:

La multa coercitiva será independiente de las que puedan, imponerse por falta de sanción y compatible con ellas» (15).

Por tanto, la voluntad de la Ley de distinguir esta figura de las administrativas. Así se explica la referencia a éstas como

modalidades de ejecución forzosa son según este artículo el apremio sobre el patrimonio, la multa coercitiva y la compulsión sobre las personas.

En el párrafo, por otra parte, establece: *«Autoricen las leyes, y en la forma y cuantía en que éstas determinen, la Administración para imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo para cumplir lo ordenado, en los siguientes supuestos: a) cuando el obligado no presta por sí sola la cobertura suficiente; b) cuando el obligado no presta por sí sola la cobertura suficiente; c) cuando el obligado no presta por sí sola la cobertura suficiente.»*

Consecuentemente, una Ley singular que con posterioridad prevea y regule la figura de las multas coercitivas, no presta por sí sola la cobertura suficiente, en la absoluta necesidad de esa Ley posterior pueda estar la causa del olvido de las multas, muy bien habrían podido convertirse en una alternativa muy válida a las multas, contribuyendo a reforzar la eficacia de la acción administrativa. Últimamente, a corrección de la situación, como ya se indicó en el texto.

algo diferente y el que ambas puedan imponerse, a la vez, sobre un mismo hecho.

Forzoso es, pues, distinguir y, a tal efecto, es capital el elemento teleológico (la finalidad), como señalábamos al principio. De no haber mediado, sin embargo, el reconocimiento legal a que antes se ha hecho referencia de dicha diversidad, la misma conclusión habría de imponerse por la fuerza de las cosas, ya que la propia dinámica de las multas coercitivas reclama y exige unos principios propios y diferentes de los de las sanciones administrativas.

Así, por ejemplo, es de esencia a ellas la posibilidad de reiterarlas por lapsos de tiempo, con el fin de vencer la resistencia del obligado de forzar el cumplimiento de lo ordenado por la Administración. Al no tener carácter retributivo, no rige el principio de que un hecho sólo puede ser objeto de una única sanción (16). En cambio, para las sanciones administrativas, dicha posibilidad no existe, so pena de infringir el *non bis in idem*.

Igualmente, el principio de proporcionalidad, por cuanto que, aun cuando aplicable, su sentido es diferente, dado que el criterio que se toma como parámetro para medir la proporcionalidad es aquí la intensidad de la resistencia opuesta a la Administración (17), criterio muy diferente, como veremos, a los que se invocan en el caso de las sanciones administrativas.

En fin, para terminar no resta sino agregar que nuestro TC ha sabido ver perfectamente la singularidad de las multas coercitivas. En la STC 239/1988, de 14 de diciembre afirmó:

«En dicha clase de multas, cuya independencia de la sanción queda reflejada en el párrafo 2 del indicado art. 107 de la L.P.A. no se impone una obligación de pago con un fin represivo o retributivo por la realización de una conducta que se considere administrativamente ilícita, cuya adecuada previsión normativa desde las exigencias constitucionales del derecho a la legalidad en materia sancionadora pueda cuestionarse, sino que consiste en una medida de *constreñimiento económico*, adoptada previo el oportuno apercibimiento, reiterada en lapsos de tiempo y tendente a obtener la *acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo dispuesto en la decisión*»

(16) GARCÍA DE ENTERRÍA, F., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso*, Vol. I, cit., pág. 725.

(17) FORSTHOFF, E., *Tratado de Derecho administrativo* (trad. española de LUCAS LACAMBRA, L., GARRIDO FALLA, F., y GÓMEZ DE ORTEGA Y JUNG), Madrid, I.E.P., 1958, pág. 404 (citado por RAYO FERNÁNDEZ, M., *El Derecho penal*, cit., pág. 91).

previa. No se inscriben, por tanto, estas multas en el la potestad administrativa, sino en el de la autotutela la Administración, previstas en nuestro ordenamiento carácter general por el art. 102 de la L.P.A. cuya constitución ha sido expresamente reconocida por este Tribunal (SSTC 17 de febrero; 137/1985, de 17 de octubre, y 144/1987, de 17 de octubre), respecto de la que no cabe predicar el doble de la legalidad sancionadora del art. 25.1 C.E. a que se refiere el art. 101/1988, de 8 de junio, esto es: de la libertad (regla de no prohibido) y de seguridad jurídica (saber que se ha dicho, no se castiga una conducta que sea antijurídica, sino que se constriñe a la realización o al cumplimiento de una obligación concreta prevenida por el acto administrativo que se trata de ejecutar, y a oportuna continuación o apercibimiento».

Las preventivas.

de medidas se dirige a impedir que se consume una de- lación del ordenamiento jurídico; se adoptan, por tanto, acirse la violación y su efectividad va a estar en función de que aquélla no tenga lugar. Por el contrario, las san- trativas son consecuencia de la comisión de una infracción i. Constituyen, pues, una represión, presuponen la reali- o comportamiento prohibido y representan, en fin, un *posterius*. haber muchos problemas de deslinde entre una categoría de lo cual, sin embargo, la confusión ha existido.

sido así, sin embargo, es sólo porque, al aludir al carácter la sanción administrativa, se ha querido hacer referencia a cretamente, a que la infracción administrativa se establece en bien jurídico de un peligro futuro o de una eventual amenaza. lato se sirve un importante sector doctrinal para fundar la re las sanciones administrativas y las penales. En nuestro que destacar, en este sentido, a GARCÍA OVIEDO, quien, no la de delitos y contravenciones, influido sin duda por la iana e italiana (18).

que, en dichos países, la situación de partida es contraria a la española. Todas las oncentradas en manos del juez penal y se pretende desgajar una parte de las mismas, za un apoyo en criterios sustantivos. De ahí que no se hable, como entre nosotros, de strativas, que no las hay en *origine*, sino de contravenciones. Más información en *Infra*, I. 1. C.

Pues bien, para esta corriente doctrinal, tradicionalmente de mucho peso, el delito ocasiona un daño y la contravención, simplemente, un peligro. «De donde resulta que el Derecho penal, propiamente hablando, al considerar el daño garantiza y sanciona directamente los derechos individuales y sociales, mientras que el derecho de policía, al prevenir peligros, los tutela mediatamente, o sea por el intermediario de las condiciones que hacen posible su realización normal» (19).

Quedan, pues, claras las razones del equívoco y el motivo por el que impropriadamente se alude al carácter preventivo de las infracciones administrativas. Es igualmente claro, sin embargo, que una tesis semejante no puede prosperar. El propio GARCÍA OVIEDO repara en las dos objeciones fundamentales que su tesis presenta y trata de salir al paso de ambos.

Por un lado, y frente al alegato de que hay *delitos* que toman como punto de referencia el *peligro* o la amenaza de un bien y no el daño, tratará de reaccionar apoyándose en la autoridad de BINDING, para quien la norma de Derecho penal se propone siempre defender un bien jurídico de cualquier agresión. Admite la posibilidad de reaccionar frente a un peligro, pero debe tratarse de un peligro real, material, constatable en cada caso; por contra, en las contravenciones basta la posibilidad abstracta de peligro (20).

Por otro lado, la existencia de *contravenciones* productoras de *daños* trata de soslayarla con la afirmación de que, aun cuando ciertamente, pueden llegar a producirse daños, las contravenciones lo son, no por el daño sino por el peligro. Habría ilícito también si el daño no se produjera (21).

Tales argumentos resultaban poco convincentes ya en el momento en que se formularon, y mucho menos lo son hoy, cuando el sentido de la evolución seguido por el ilícito administrativo ha sido otro muy distinto, como veremos (22).

c) Medidas resarcitorias.

Dispone el artículo 1.902 de nuestro *Código Civil* que «el que por acción u omisión causa un daño a otro, interviniendo culpa o negligencia,

(19) GARCÍA OVIEDO, C., *Las contravenciones de policía*, «RGLJ», 149, (1926), pág. 631.

(20) GARCÍA OVIEDO, C., *Las contravenciones*, cit., pág. 633-634.

(21) GARCÍA OVIEDO, C., *Las contravenciones*, cit., pág. 635-636.

(22) Para más información, vid *Infra*, Parte Segunda, Cap. II.3.C.

a reparar el daño causado». La responsabilidad por daños a instituciones capitales del Derecho civil y, seguramente, con más frecuencia da lugar a un litigio ante los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo.

Relaciones con la Administración, sin embargo, los particulares no es sabido, con un régimen especial de responsabilidad favorable, puesto que prescinde de toda idea de culpa. Dicho encuentra establecido en el artículo 21 de la Ley de Expropiación, 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración, ahora también, en el artículo 106.2 de la Constitución.

Así en tales preceptos vale, no obstante, sólo para los casos por la Administración a los administrados. Pero, ¿qué al revés, esto es, qué ocurre cuando se trata de daños que los administrados producen a la Administración?

La respuesta es una previsión expresa en contrario, la regla general es la Administración tendría que efectuar su reclamación, apoyándose en el artículo 1.902 del Código Civil y formular su petición ante los Tribunales de Justicia. Aún cuando parezca extraño, nuestra más justificada que en muchos otros casos, nuestro no reconoce aquí un poder general de autotutela a la Administración, por lo que ésta se vería en la necesidad de «bajar a la tierra» el particular y defender allí su posición.

La Administración ha tratado, a veces, de ser suplida por la Administración de su poder sancionador, lo cual ha terminado produciendo una confusión y una desnaturalización de la figura de las sanciones administrativas y de los principios que le son aplicables (23). En consecuencia, sin embargo, la diferencia está muy clara: la indemnización es una medida resarcitoria y las sanciones administrativas, punitivas.

Nuestro Código Penal, por ejemplo, toda nítidez, de un lado, la responsabilidad penal; de otro, la responsabilidad civil derivada del delito.

Nuestro Código Penal, por ejemplo, toda nítidez, de un lado, la responsabilidad penal; de otro, la responsabilidad civil derivada del delito.

Nuestro Código Penal, por ejemplo, toda nítidez, de un lado, la responsabilidad penal; de otro, la responsabilidad civil derivada del delito.

Nuestro Código Penal, por ejemplo, toda nítidez, de un lado, la responsabilidad penal; de otro, la responsabilidad civil derivada del delito.

o cual, nos ocuparemos con posterioridad. *Infra*, Parte Segunda. Cap. I. 4.

neto y preciso entre ambas figuras, surgirán inevitablemente problemas en la práctica.

Que los principios son distintos, y hasta contradictorios, lo demuestra nuestro propio Derecho penal, al que nos acabamos de referir. De un lado, el artículo 8 del Código señala las causas de exención de la responsabilidad penal (enajenación mental, estado de necesidad, legítima defensa, fuerza irresistible, obediencia debida, etc.). De otro lado, el artículo 20 del mismo Código comienza advirtiéndole que «la exención de responsabilidad criminal declarada en los números primero, segundo, tercero, séptimo y décimo del artículo no comprende la de responsabilidad civil».

Más ejemplos: el artículo 105 del Código establece que «la obligación de restituir, reparar el daño e indemnizar los perjuicios se transmite a los herederos del responsable». Por el contrario, el artículo 112 afirma, en primer lugar, que la responsabilidad penal se extingue: «1. Por muerte del reo».

Aunque muchos otros casos podrían traerse a colación, no es preciso cansar al lector, para quien a estas alturas le será evidente la necesidad de distinguir las medidas indemnizatorias de las represivas, y que si no se hace, pueden surgir complicaciones en la práctica (24).

De un tiempo a esta parte, hay que reconocer, sin embargo, que ya están comenzando las leyes a atribuir a la Administración los poderes necesarios para exigir las indemnizaciones, al margen de las sanciones

(24) «En la lógica fundamental de las medidas resarcitorias el resultado perseguido institucionalmente no es una pena en sentido técnico, sino la *reductio in pristinum*: presupuesto para la aplicación de la medida resarcitoria es la constatación de una situación de hecho que contrasta con la situación de derecho, y no la constatación de responsabilidades históricas en la comisión de una infracción, como, en cambio, es esencial para la aplicación de una sanción administrativa» (TRAVI, A., *Sanzioni amministrative e pubbliche amministrazione*, Padova, Cedam, 1983, pág. 208). Idem, CASERTA, E., *Illecito penale e illecito amministrativo*, 1982, AA.VV. *Le sanzioni amministrative*, Atti del XXVIII Convegno di Varenna, Milano, Giuffrè, pág. 45 y ss.

Así, por todos, GIAMPOLINO ha postulado para las medidas resarcitorias la aplicación de los siguientes principios propios: 1) atenuación del principio de legalidad, porque en la materia no juega la reserva de ley, 2) capacidad de obrar determinable conforme a las reglas civiles, 3) basta la simple voluntariedad de la acción, a los fines de su imputación, 4) aplicación de la regla de la solidaridad, caso de concurrencia de varias personas en la acción dañosa, 5) aplicación del principio del concurso material para resolver el concurso entre varios daños, 6) imposibilidad de invocar el *non bis in idem*, 7) concesión de un margen de discrecionalidad (típicamente administrativa y no jurisdiccional) a la autoridad competente (GIAMPOLINO, L., *La depenalizzazione*, cit., pág. 248).

Medidas resarcitorias hay de dos tipos: aquellas que miran a la *restitutio in integrum*, esto es, a la restitución de un bien a su primitivo estado, al estado, pues, en que se encontraba antes de que se quebrantase el orden jurídico por la acción de un particular; y aquellas otras que, ante la imposibilidad de proceder a la restitución *in natura* por haber sido el bien objeto de una destrucción total o parcial, pretenden compensar a la Administración por la pérdida del bien, pagándole una cantidad en metálico equivalente al valor de aquél.

Obviamente, son estas segundas las que, en su caso, plantean problemas de deslinde con las sanciones administrativas.

as, dando así lugar al nacimiento de una auténtica acción de oficio (25).

zones de mera conveniencia: las sanciones disciplinarias.

nes de mera conveniencia, va a quedar al margen de este iático y de las conclusiones que de él se extraigan las sanciones, a pesar de que su carácter de sanciones administrativas es indiscutible.

es puramente práctica. Se debe al deseo de no entrar en xistente en torno a la figura. Está muy extendida, en efecto, este tipo de sanciones responde a un fundamento específico común a las restantes sanciones administrativas. La Administración aquí protegerse a sí misma, su propio orden interno y en las personas que trabajan a su servicio; y todo ello parece a *justificación especial* (26).

de esa justificación especial, no han sido pocos los que o más adelante, han pretendido establecer para este tipo un conjunto de *principios también especiales*, con lo cual idas del régimen común que, en otro caso, les sería aplica-

s manifestado en otra ocasión nuestra opinión al respecto n general, viene a coincidir con la de OCTAVIO DE TOLEDO tido de que, si bien el *fundamento originario* de las sanciones pudo ser, efectivamente, muy distinto del de las penas, para que, al compás del tiempo, se haya producido una adaptación a las nuevas realidades. Las sanciones disciplinarias en general cualquier otra institución, ni son esclavas de han quedado ancladas en el mismo.

n, en el caso que nos ocupa, no puede ignorarse, ni *el de la evolución*, ni tampoco su *sentido*: lenta, pero inexorable. Derecho disciplinario va acercándose al Derecho penal y

is, como, por ejemplo, urbanismo, aguas, montes y en general, las conectadas al dominio tración separa habitualmente en estos casos la cantidad exigida en concepto de sanción inepto de indemnización.

RINCÓN, J., *Potestad disciplinaria*, NEJ, en prensa.
TO GARCÍA, A., *Problemas capitales de Derecho disciplinario*, «RAP», 63, (1970), pág. 39
UANO, J. A., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. II, Madrid, EDESA;

IE TOLEDO, *La prevaricación del funcionario público*, Madrid, 1980, Civitas, pág. 270.

desprendiéndose de lo que, efectivamente, pudieron ser sus rasgos originarios.

En cualquier caso, para evitar toda polémica al respecto y buscar el más amplio consenso en torno a las sanciones administrativas, las disciplinarias quedan excluidas de nuestras consideraciones. La opinión personal de quien esto suscribe es, no obstante, muy clara al respecto.

Ninguna razón hay, en cambio, para dejar fuera de nuestro estudio el resto de las denominadas por GARCÍA DE ENTERRÍA (expresión feliz que la jurisprudencia ha hecho suya) *sanciones administrativas de autoprotección*, esto es, las sanciones de policía demanial y las sanciones tributarias (a excepción de las sanciones rescisorias de actos administrativos favorables de carácter contractual). De modo global así lo ha postulado BAJO FERNÁNDEZ (29), y en relación con las sanciones tributarias, F. PÉREZ ROYO (30).

En efecto, está, en primer lugar, y de un modo general el hecho de que *todas estas sanciones* pueden imponerse, en principio, *frente a todos*.

Cualquier persona puede inicialmente utilizar los bienes de dominio público y ser titular de una autorización administrativa y, desde luego, cualquiera tiene una serie de deberes que cumplir con la Hacienda Pública, deberes cuya inobservancia puede dar lugar a la correspondiente sanción tributaria. Por el contrario, las *sanciones disciplinarias* sólo pueden imponerse a una *categoría muy concreta de personas*, los funcionarios públicos, es decir, el colectivo de personas que trabajan al servicio de la Administración. Se trata, además, de una facultad correctiva que, en general, existe en toda organización social, incluida la familia.

Existe, por tanto, una *diferencia* de signo cualitativo muy importante en el dato del *sujeto pasivo* entre estas sanciones y las restantes.

Ya, en concreto, en relación con las *sanciones tributarias*, se da la razón adicional de que el bien jurídico protegido no es, como ha mostrado F. PÉREZ ROYO, o, al menos, no sólo, la propia organización administrativa (31). Citando a F. SÁINZ DE BUJANDA, dirá que «el despliegue de la

(29) BAJO FERNÁNDEZ, M., *El Derecho penal*, cit., pág. 107.

(30) PÉREZ ROYO, F., *Delitos e infracciones en materia tributaria*, Madrid, IEF, 1986, pág. 266-267.
De este mismo autor y sobre el sistema vigente con anterioridad a la reforma de la Ley General Tributaria de 1985, *Infracciones y sanciones tributarias*, IEF, Madrid, 1977.

Sobre lo que esta reforma ha supuesto, FERRERO LAPATZA, J. J., *Las infracciones tributarias en la reforma de la LGT*, «RJC», n. 4 (1984), pág. 43 y ss. También MORALES PRATS, F., *El nuevo derecho penal tributario español: la reforma del 1985. Aspecto dogmático e político criminal*, «Dritto e pratica tributaria», n. 2, 1987, pág. 408 y ss.

(31) PÉREZ ROYO, F., *Delitos*, cit., pág. 266: «el insistir en la colocación de las infracciones tributarias entre la autotutela supone una consideración incorrecta de las funciones que actualmente se atribuyen a las instituciones tributarias y se corresponde más bien con planteamientos de épocas pretéritas que ciertamente han tenido reflejo en la normativa sobre infracciones y sanciones, pero que se consideran generalmente como superados —o a supetar— en los momentos presentes».

iera, en el mundo contemporáneo, cumple fines muy homogéneos, que en modo alguno se circunscriben a asegurar Administrativo» (32).

Este argumento nos parece decisivo, asimilar «la potestad de administración en materia tributaria a la propia de la Administración equivale a considerar las relaciones entre Administración tributante según la categoría de la relación especial de subordinación que hoy se considera francamente superada»

extender las exigencias de la tutela de la organización más allá de su propio orden interno supone, en última instancia —aunque sea inconscientemente— con la categoría de especiales de sujeción, categoría de perfiles borrosos y de modo que la doctrina aconseja, por ello mismo, no utilizar el término (34).

Por consiguiente, no hay razón alguna para dejar al margen las consideraciones de las sanciones administrativas de autoras de las disciplinarias. *La conclusión permite, además, el empleo de esta categoría conceptual y contraer todas las consecuencias de las sanciones disciplinarias.*

aún sin despejar: los contenidos indemnizatorios de las sanciones administrativas.

Lo que a la necesidad de evitar toda confusión entre las sanciones administrativas. Lamentablemente, el Derecho Español, ha sido bastante habitual caer en el error de sanción administrativa, junto al contenido pu-

³² Delitos, cit., pág. 267.

³³ Delitos, cit., IV.

³⁴ Véase el estudio de CALLEJO ANABITARTE, A., *Relaciones especiales de sujeción y la Administración*, «RAP», 34 (1961), pág. 11 y ss. Véase también SUAY RINCON, J.,

se acepta que el bien primordialmente protegido por estas sanciones fuese la actividad, ello tampoco sería suficiente para fundar una diversidad cualitativa con las sanciones que asimismo entre estas últimas las hay que están al servicio del mismo fin, como los delitos tributarios, en los que el bien jurídico protegido es, según indica la doctrina, (Pérez-Rovo, F., *Delitos*, cit., pág. 66). En las páginas anteriores se examina críticamente de los valores que tradicionalmente suelen invocarse como bienes de esta materia.

ramente represor que le es propio, se ha visto, a veces, acompañado de un contenido indemnizatorio, lo cual ha sido, al final, muy perturbador.

Estamos firmemente persuadidos de que en esta confusión está la razón última que tradicionalmente ha impedido configurar las sanciones administrativas en torno a una única red de principios homogéneos. Aquí tienen su explicación real los continuos devaneos de la jurisprudencia en el tratamiento de la figura y las incertidumbres doctrinales que la misma ha suscitado.

Debe, pues, terminarse ya de una vez con este estado de cosas. Una misma figura no puede cumplir dos finalidades diferentes —por un lado, reparar el daño causado, por otro, reprimir al transgresor del orden—, cuyos principios no sólo varían, sino que pueden, incluso, llegar a ser contradictorios.

Ya se ha avanzado mucho en este sentido a raíz de la denuncia formulada por GARCÍA DE ENTERRÍA, quien, al enfrentarse al sorprendente fenómeno, desde el punto de vista estrictamente punitivo, de multas que no establecían tope superior alguno, no encontró más explicación posible que la siguiente: «parece forzoso establecer que esa cláusula en blanco debe ser rellena necesariamente con la estimación de la finalidad resarcitoria y de comiso de los efectos de la infracción que se acumulan en la multa, según lo que luego veremos. En otros términos: la ilimitación llama a la cuantía del resarcimiento o del importe de los beneficios ilícitos obtenidos de la infracción por el culpable, beneficios que han de ser decomisados, no una verdadera facultad sancionadora estrictamente tal, la cual hay que entender necesariamente limitada, en su estricto sentido, a la cifra inicial de que se parte («a partir de»» (35).

Quedaba perfectamente detectado el contenido resarcitorio que pretendía incluirse dentro del importe total de la sanción administrativa. Debió, además, criticarse esta técnica y postularse, si acaso, la implantación de un poder de reclamar las indemnizaciones pertinentes separado e independiente del sancionador, poder para cuya justificación podrían alegarse las consabidas razones de eficacia en la gestión de las tareas administrativas con mucho mayor fundamento que en el caso mismo de las sanciones administrativas.

Bien sea como consecuencia de esta denuncia, bien por cualquier otra razón, lo cierto es que con el paso del tiempo la conciencia de la

(35) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. II, pág. 179.

o en aumento. El legislador, así, cada vez que lo considera más de efectuadas las oportunas valoraciones, otorga a un poder especial para exigir las reclamaciones por o, en materia de dominio público.

bargo, algún residuo legal a través del cual la Administración seguir utilizando el poder sancionador con fines Dada la envergadura del tema (en juego está la posibilidad de llamar para las sanciones administrativas un determinado o lo suficientemente homogéneo) deben ser aquí de-

ugar, *sorprende el elevado importe que, en determinados llegar a alcanzar las multas*. Por muy grave que sea la ida, por muy fuerte que sea su reprochabilidad las cuantadas sanciones (que superan en mucho a las penales) rensibles, si no pretenden introducirse en aquéllas una o resarcimiento por los daños causados.

lo lugar, *también llama la atención el que, entre los criterios nejan para fijar la cuantía concreta de una sanción, en ga referencia al criterio del perjuicio producido o al bepercibir*. Cuando, desde una óptica puramente indemnriterios tienen una muy clara razón de ser, bajo una mente punitiva, resultan, cuanto menos, dudosos (36). tos —y cualquier otro relacionado con el tema— deben precisiones pertinentes, a fin de desaparecer de una vez ier tipo de equívocos y de impedir que la Administración oder sancionador con fines indemnizatorios.

sin embargo, es obligado distinguir antes de adoptar una conclusión definitiva. La lia en función del beneficio no es una técnica que deba ser erradicada total y e justificación, en efecto, cuando los daños se producen a la Administración (a los ta tiene encomendados), como, por ejemplo, en materia de dominio público, y son económicos y efectivos. Entonces, si que el perjuicio debe ser exigido por separado. Pero no hay que olvidar que, junto a este caso, podrían plantearse otros dos, en los la sanción para exigir el perjuicio resulta inevitable: cuando los daños producidos a an imposibles o muy difíciles de cuantificar (por ejemplo, en materia de medio afectados son sobre todo los particulares (como en el crédito). Si hubiese que dejar correspondientes acciones civiles resarcitorias, lo más probable será que no todos autor de la infracción terminaría obteniendo un beneficio ilícito que, a la larga, la realización de la infracción.

II. IDENTIDAD SUSTANCIAL ENTRE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PENALES.

1. *Introducción general.*

Con base en las premisas sentadas en el Capítulo anterior, es posible ya acometer con las debidas garantías el problema de los principios generales de las sanciones administrativas desde bases estrictamente dogmáticas, tal y como habíamos anunciado. Conocemos los *elementos esenciales* de la institución que nos ocupa, así, pues, podemos preguntarnos si partiendo de alguno de tales elementos (sujeto, objeto, finalidad, forma y presupuesto) puede o no sostenerse con fundamento la existencia de una diversidad de signo cualitativo entre estas sanciones y las penales. Si así fuera sus principios también habrían de ser diferentes (hablamos —claro está— en un sentido puramente dogmático). En caso contrario, sin embargo, la conclusión no podría ser otra que la existencia de una profunda y sustancial identidad entre las dos figuras, y no habría modo de defender para las sanciones administrativas la aplicación de unos principios que no fueran los de las sanciones penales.

Nuestro análisis se descompondrá en las siguientes fases: en una primera, irán exponiéndose las diversas teorías que, al hilo de cada uno de tales elementos y bajo los más variados puntos de vista, han sostenido la existencia de esa diferencia cualitativa; a continuación, las razones por las cuales tales planteamientos no resultan viables en la actualidad; para terminar, en fin, afirmando que, desde un punto de vista sustantivo, no hay nada que, en realidad, diferencie las sanciones administrativas de las penales, por lo que, en conclusión, serán los principios propios de estas sanciones los que mejor se adecúan a las características intrínsecas de aquéllas (1).

El repaso servirá, adicionalmente, para conocer, siquiera sea de modo muy somero, las posiciones mantenidas al respecto por la doctrina alemana e italiana, países donde el debate doctrinal ha alcanzado una especial intensidad.

(1) No nos cansaremos de afirmar que, aún cuando el legislador es, en principio, libre para decidir los principios aplicables con tal de que respete los límites constitucionales, toda institución genera en su dinámica interna una serie de principios que constituyen expresión de su esencia. Y si tales principios son ignorados por aquél, en la práctica surgirán inevitablemente los problemas.

José
Suay
Rincón

STUDIA ALBORNOTIANA
dirigidos por EVELIO VERDEIRA Y TUELLES

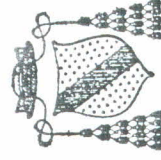
LIV

JOSE SUAY RINCON

Doctor en Derecho por la Universidad de Bolonia
Profesor Titular de Derecho Administrativo

SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Prólogo de:
TOMAS-RAMON FERNANDEZ
Catedrático de Derecho Administrativo



Publicaciones del Real Colegio de España
Bolonia 1989

COLEGIO
DE
ESPAÑA
1989