



**LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y  
LA RESERVA DE LEY EN LOS  
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS  
DE CARÁCTER SANCIONADOR**

*M<sup>a</sup> José Delgado Delgado*



*La Consejería de Gobernación, consciente del valor añadido que para una sociedad libre y moderna tienen los trabajos de investigación y divulgación de materias como la que esta obra trata, promueve un conjunto de ayudas para facilitar la publicación de cualquier texto que se considere de interés para la comunidad, pero no comparte necesariamente las opiniones o juicios de valores que los autores plasmen en sus obras.*

© M<sup>a</sup> José Delgado Delgado

Edita: Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación.  
Dirección General de Administración Local

Dirección del Proyecto: Cristóbal del Río Tapia

ISBN: 978-84-691-7715-0

Depósito Legal: GR-2246-2008

Imprime: Lozano Impresores S.L.L.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por ningún medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros medios, sin el permiso previo y por escrito del titular del Copyright.

Reservados todos los derechos.

*A mis padres por la vida.  
A Ignacio y a Nacho por el amor y el tiempo.*





# ÍNDICE

<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	9
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	11
<b>PRÓLOGO</b> .....	13
<b>CAPITULO 1. EL ARTÍCULO 24 DE LA C.E, SU NATURALEZA FORMAL. SISTEMA DE GARANTÍAS. LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. CONCEPTO Y CONTENIDO</b> .....	17
1.1. EL ASPECTO FORMAL DEL ARTÍCULO 24 C.E. UBICACIÓN Y GARATÍAS .....	18
1.2. LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA, SU ESTUDIO DESDE UNA PERSPECTIVA MATERIAL .....	22
<b>CAPITULO 2. LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO GARANTÍA EXCLUSIVA DEL PROCESO PENAL O COMO GARANTÍA EXTENSIBLE A CUALQUIER AMBITO, YA SEA ADMINISTRATIVO O JURISDICCIONAL, SIEMPRE QUE SE DERIVE UN RESULTADO SANCIONADOR O LIMITATIVO DE LOS DERECHOS DE LA PERSONA. DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: SSTC 13/1982 Y 36/1985, SSTC 30/1992</b> .....	25
<b>CAPITULO 3. LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER SANCIONADOR. LOS PROCEDIMIENTOS TIPO</b> .....	31
3.1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN LA POTESTAD SANCIONADORA .....	32
3.2. FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR .....	40

3.3. ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.....	47
3.4. INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.....	48
3.5. RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR. EL RE- CURSO DE AMPARO JUDICIAL.....	53
<b>CAPITULO 4. LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN LOS PRO- CEDIMIENTOS SANCIONADORES EN MATERIA DE TRÁFICO</b> .....	59
A. PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA EN MATE- RIA DE TRÁFICO .....	59
B. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN DE TRÁFICO .....	79
<b>CAPÍTULO 5. LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL; LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA DEL ADMINISTRADO</b> .....	89
5.1. FUENTES LEGALES .....	89
5.2. EL DERECHO SANCIONADOR MUNICIPAL .....	92
5.3. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR MUNICIPAL Y SUS PRINCIPIOS INFORMATIVOS .....	95
5.4. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL AL RESPECTO .....	97
5.5. TRANSGRESIÓN DE LA NORMATIVA MUNICIPAL .....	100
5.6. LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA .....	104
<b>CAPÍTULO 6. EL ARTÍCULO 25 C.E Y LA RESERVA DE LEY EN MATERIA SANCIONADORA</b> .....	119
6.1. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD COMO PRINCIPIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA .....	119
6.2. EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD .....	124
6.3. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RE- FERIDA AL ARTÍCULO 25 CE. ....	132
6.4. LA GARANTÍA FORMAL DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. LA RESERVA DE LEY .....	140
<b>CONCLUSIONES</b> .....	151
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	159

## **AGRADECIMIENTOS:**

A D. Javier Pérez Royo, por su apoyo incondicional y por permitirme el privilegio de conocer su visión del derecho y de la enseñanza. Sin sus palabras de aliento este trabajo no hubiese visto la luz.

A D. Manuel Terol Becerra por sus magníficas clases magistrales y sus siempre acertados consejos.

A Guadalupe por los pequeños detalles, que son los más importantes.

A D<sup>a</sup> Clara E. Aguilera, D. Manuel Zafra Víctor y todo el equipo de maravillosos profesionales de la Dirección General de Gobierno Local que han hecho posible la difusión y publicación de esta obra.







## P RESENTACIÓN

La Consejería de Gobernación, en su línea de apoyo a la gobernabilidad local, viene desarrollando desde hace años una labor editorial que busca difundir y poner a disposición de la ciudadanía y profesionales de la Administración y del Derecho Público, obras que faciliten la labor de las Entidades Locales y de quienes se relacionen con ellas.

Y es por este motivo, por lo que en esta Consejería hemos considerado de interés la publicación de una obra que tiene por objeto estudiar uno de los derechos fundamentales que vinculan especialmente a los poderes públicos y que, por lo tanto, beneficia a la ciudadanía. En concreto, el derecho de toda persona a ser considerada “presuntamente inocente” en todo procedimiento sancionador o limitativo de sus derechos, sea este proceso de carácter jurisdiccional o administrativo.

Esta Obra analiza este derecho fundamental reconocido en el artículo 24 de la Constitución Española, y concluye, por un lado, que la Administración no es un mero objeto pasivo investido de autoridad y que, además, este derecho no debe quedar circunscrito al ámbito meramente penal, sino que deben estar sujetos a él, todos los poderes públicos en sus actuaciones sancionadoras sobre la ciudadanía.

Nos encontramos actualmente en un momento singular marcado por nuestro nuevo Estatuto de Autonomía. Un momento en el que se va a trabajar la “Ley de Régimen Local de Andalucía” que regulará, entre otros objetivos, las relaciones entre los diferentes niveles de Gobierno Autonómico y Local y en el que además se establecerán las competencias para los Gobiernos Locales y la organización territorial de la Comunidad Autónoma.

La presente obra sirve para complementar este proceso ya que posibilita de manera práctica elementos que facilitan el trabajo de los servidores públicos de las Entidades Locales, tanto desde el punto de vista político, como de la gestión pública.

Espero sobre todo, que sea de utilidad, esa ha sido nuestra voluntad.

*Clara Eugenia Aguilera García*  
Consejera de Gobernación





## P RÓLOGO

**L**a idea de abordar el estudio de la presunción de inocencia, y de lo que en si mismo constituirían los derechos contenidos en el artículo 24 CE, surgió realmente, en una gran parte, de la tarea diaria que profesionalmente me ocupa como instructora de los procedimientos sancionadores en diversas materias que se incoan a diario en el Ayuntamiento de Huelva. Sin duda alguna, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y su Reglamento de desarrollo para el ejercicio de la Potestad sancionadora, constituyen en si misma un marco jurídico detallado en el que se recogen, no solo los principios básicos que en si mismo son la columna vertebral del procedimiento, sino también la regulación de los actos propios de la Administración a efectos de llevar a cabo la ejecución ordinaria de aquellos. Sin embargo, la normativa específica, referida a materias concretas cuya vulneración daría lugar a la iniciación de un procedimiento de estas características, es mucho más que amplia, es realmente compleja en tanto en cuanto que a la normativa Estatal y Autonómica referida a cada una de dichas materias, habremos de añadir el desarrollo municipal para las competencias que tenga atribuidas a través de las correspondientes Ordenanzas. De ahí que, por si misma, la tarea de Instruir dichos expedientes nos coloca en el camino adecuado para cuestionarnos asuntos como el que ocupa este pequeño trabajo. De hecho la presunción de veracidad de los funcionarios públicos investidos de autoridad supone en si misma un handicap a la hora de garantizar los derechos inherentes al administrado, supongo que los profesionales que a diario instruimos este tipo de procedimientos aplicamos dicho principio con tanta frecuencia que a veces no reparamos en él con profundidad, es decir, sería necesario hacer una pausa y ver que supone en si misma la inversión de la carga de la prueba en la persona del administrado, por poner un ejemplo, o de que forma se garantiza judicialmente la vulneración de un derecho constitucional del ciudadano, como puede ser la presunción de inocencia.

No cabe duda de que la labor de los funcionarios que llevan a cabo la ardua tarea de realizar inspecciones o de vigilar el orden público, suele ser en la

mayoría de los casos impecable puesto que sus actuaciones están basadas no solo en su profesionalidad sino también en su formación. De hecho el objeto de este libro no cuestiona en ningún caso la labor del funcionario sino que trata de estudiar la cobertura legal de estas personas en el ejercicio de sus funciones y del administrado incurso en el procedimiento.

Por su parte, El Tribunal Constitucional, se ha manifestado en repetidas ocasiones sobre la conveniencia de aplicar la presunción de inocencia en los procedimientos de carácter sancionador tramitados por las administraciones públicas; De hecho cuando vio la luz la STC 30/92 creo que se sentaron definitivamente los criterios básicos sobre la aplicación de la presunción de inocencia por extensión al procedimiento administrativo sancionador en tanto que dados los criterios que presenta y que examinaré detalladamente en el Capítulo II, supone en si misma una doctrina uniforme y desde luego restringida al ámbito penal y administrativo.

Por otra parte, me parecía interesante referirme también a lo que entiendo debe ser la actuación activa por parte de las Administraciones Públicas en lo que se refiere a la actividad probatoria a fin de que la inversión de la carga probatoria en la persona del administrado no contraviniese en absoluto al derecho de cualquier ciudadano a ser considerado presuntamente inocente conforme establece la propia constitución.

No cabe duda, que al hilo de lo expuesto, era necesario que la propia Ley 30/92 de 26 de noviembre, estableciese un sistema de garantías en el que se contemplara de forma principal la presunción de inocencia del administrado. No basta con airear este principio a los cuatro vientos sino que es necesario que tanto la administración como el ciudadano este provistos de herramientas suficientes, de principios básicos que enmarquen la protección del mismo. La Ley en si misma resulta bastante completa, pero, a mi entender, lo mas interesante es el elenco de principios que instituye como inspiradores del procedimiento, dejando luego “campo libre” al RD 1398/93 de 4 de agosto a fin de concretar de forma práctica dichos principios. De esta forma la normativa básica permite de forma excelente el desarrollo por materias de los diferentes procedimientos sancionadores, ya sea a través de normas Comunitarias según el ámbito atribuido a sus competencias, véase el ejemplo de la Ley 13/99 de 15 de diciembre de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, Estatales, como la Ley de Tráfico, o municipales como pueden ser cualquiera de las Ordenanzas de los diferentes Ayuntamientos.

Sin embargo, y supongo que para gran regocijo del administrado, el sistema de garantías, no se refiere exclusivamente a al ámbito legislativo de la tramitación del procedimiento sancionador dentro de las correspondiente Administraciones

Pública, sino que también se refiere al sistema protección judicial a la que el ciudadano puede recurrir en caso de entender que ha sido objeto de vulneración de un derecho fundamental de los comprendidos en el artículo 14 y la Sección Primera del Capítulo II, Título I de la CE, incluida, desde luego la presunción de inocencia. Dicho procedimiento de carácter preferente y sumario, recogido en la Ley 29/88 de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa viene a denominarse amparo judicial y por sus características procedimentales, entendí que debía igualmente ser objeto de revisión en tanto que pudiera establecer diferencias, a mi entender no justificadas en la parte procedimental dependiendo el que el Acto Administrativo haya sido dictado por una administración u otra.

Desde luego y con todo lo esbozado acerca de la doctrina del Tribunal Constitucional, no cabe duda de que el recurso de amparo una vez agotada la vía judicial previa, se halla a disposición del ciudadano que haya estado incurso en alguno de estos procedimientos administrativos.

De esta forma, entiendo que la evolución de las garantías del ciudadano en el derecho a la presunción de inocencia se ha perfilado, dentro del ámbito que nos ocupa, de una manera bastante exhaustiva, no solo a nivel de garantías posteriores o instancias judiciales y suprajudiciales ante quienes presentar quejas o requerimientos, sino que la propia normativa, tanto a nivel general como en materias especiales, dedica una parte bastante completa de su articulado a la regulación del procedimiento sancionador en caso de una supuesta infracción de los preceptos contenidos en las mismas como acabo de expresar anteriormente.

Todo este sistema al que me he referido viene a suponer algo más que la satisfacción del ciudadano por obtener una serie de garantías que posibilitan su seguridad ante los poderes Públicos; De hecho, también supone una importante protección para todos los funcionarios que se ocupan de la gestión y tramitación inherentes a dicho procedimiento en tanto que tienen en sus manos un conjunto de herramientas capaces de otorgar seguridad jurídica protección legal a ambas partes, lo cual no es en estos momentos nada desdeñable. Sin embargo, la legislación se halla en continua evolución por lo que sería deseable que de lege ferendae fuese posible continuar perfeccionando todos estos sistemas de garantía a fin de concretar y perfeccionar aquellas partes del procedimiento que pudiesen ser causa de incertidumbre, sobre todo a nivel de los propios gestores administrativos, cuya labor no está enfocada exclusivamente, como pueden pensar algunos a labores de policía y disciplina, sino que también tiene de alguna forma en sus manos la responsabilidad de hacer efectivo el sistema de garantías atribuido por el legislador al administrado y cuyo garante último en su aplicación son las propias Administraciones Públicas.

Para concluir, me gustaría expresar mi más profundo agradecimiento a la Consejería de Gobernación cuyos miembros han hecho posible la difusión de esta pequeña obra. Personalmente a D. Cristóbal del Río y su equipo por la confianza e ilusión que han puesto en este proyecto y por supuesto a mi maestro D. Javier Pérez Royo, por el tesoro del conocimiento y por el cariño con que acogió esta idea que hoy se ha hecho realidad.

# 1 CAPÍTULO

## EL ARTÍCULO 24 DE LA C.E., SU NATURALEZA FORMAL, SISTEMA DE GARANTÍAS. LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA CONCEPTO Y CONTENIDO

La presunción de inocencia no es mas que el derecho de toda persona a no confesarse culpable y a no declarar contra si mismo. Dice el Tribunal Constitucional en su STC 31/1981 “una vez consagrada constitucionalmente, la presunción de inocencia ha dejado de ser un principio general del derecho que ha de informar la actividad judicial (in dubio pro reo) para convertirse en un derecho fundamental que vincula a todos los poderes públicos y que es de aplicación inmediata”.

Por su parte, en la STC 138/92 sigue el T.C refiriéndose al principio *in dubio pro reo* en los siguientes términos “precisamente por quedar en el ámbito judicial carece de relevancia constitucional y no puede ser confundido con la presunción de inocencia aunque guarde con ella una cierta relación como criterio auxiliar”.

En estos términos no parece sino que el tribunal Constitucional pretendiese dar un alcance general a la presunción de inocencia, es decir que trascendiese con creces a otros ámbitos tanto en lo que se refiere a las actuaciones restrictivas de las administraciones públicas como a las resoluciones judiciales de orden distinto al penal; no se trata pues de ceñirse con exclusividad al campo de las conductas meramente delictivas sino que de lo que realmente se trata es de aplicar un derecho fundamental con un claro fundamento ético a cualquier acto derivado de los poderes públicos que supongan una limitación de derechos para los ciudadanos o simplemente que conlleven una resolución de carácter sancionador para aquellos. En cualquier caso, en el capítulo segundo de este trabajo se aborda la dicotomía existente en la doctrina del Tribunal Constitucional respecto al ámbito de aplicación del mismo, valga en cualquier caso entender

que dado el contenido ético de este derecho sorprendería un poco la aplicación del mismo exclusivamente al proceso penal ya que en este caso no existiría diferencia intrínseca entre un principio general del derecho, *in dubio pro reo*, y un derecho fundamental constitucionalmente consagrado como es la presunción de inocencia. Por otra parte, es conveniente comenzar a centrarnos en una idea básica que no es otra que el establecimiento de mínimos en los diferentes procedimientos judiciales y administrativos siempre que supongan una restricción de derechos para el interesado entre los que principalmente hemos de tratar el proceso penal; así pues lo que si parece cierto es que el Tribunal Constitucional entiende que la vulneración del derecho a la presunción de inocencia en el proceso penal puede dar lugar a la interposición del oportuno Recurso de Amparo por parte de la persona objeto de la vulneración de este derecho. Desde esta perspectiva parece ser que considera el derecho a la presunción de inocencia en el proceso penal como requisito mínimo y necesario dentro de las garantías inherentes al mismo. En cualquier caso continuaremos esta exposición en el capítulo correspondiente de esta investigación.

Sin embargo y pese a lo manifestado, abordar el estudio del artículo 24 de la C.E plantea, no solo el análisis material del mismo, es decir, el alcance de su contenido y ámbito de aplicación, sino también su estudio desde una perspectiva de carácter formal en lo que se refiere a su ubicación en la Constitución, lo cual implica a su vez el estudio de una serie de garantías referidas a su desarrollo, control ejercicio y protección. En mi opinión debe comenzarse por el planteamiento formal de este precepto a fin de que una vez que tomemos conciencia de su entidad inicial tal y como lo consideró el Constituyente, seamos capaces de desarrollarlo en toda la amplitud de su alcance y contenido como derecho ya constituido y de aplicación directa a todos los ciudadanos.

### **1.1. EL ASPECTO FORMAL DEL ARTÍCULO 24 C.E, UBICACIÓN Y GARANTÍAS**

El artículo 24 C.E dice así “Todas las personas tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión”.

La definición de estos derechos se hallan comprendidos dentro de lo que el propio artículo 10 C.E define como derechos fundamentales es decir, como aquellos derechos que forman parte de la dignidad de la persona, que son inviolables y que por ende le son inherentes. Nos hayamos pues ante un derecho comprendido en la Sección I del Capítulo II del Título I de la C.E y ello implica una serie de garantías a tener en cuenta en tanto que podemos dividir las en dos grupos:



- A. Garantías que atañen al artículo 24 como derecho fundamental en general.
- B. Garantías referidas al artículo 24 por su ubicación en la Sección Primera del Capítulo II.

### **A. Garantías que atañen al artículo 24 como derecho fundamental en general**

Podemos referirnos a tres garantías fundamentales:

- \* Eficacia directa y vinculación a todos los poderes públicos.
- \* Reserva de Ley y contenido esencial: solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades.
- \* Control de constitucionalidad: el artículo 161.1 a) contempla el recurso de inconstitucionalidad contra leyes ante el tribunal constitucional.

Con respecto a la primera de las garantías enumeradas, hemos de partir de la base de que la presunción de inocencia y el derecho de cualquier ciudadano a la tutela judicial efectiva tiene una eficacia directa a partir de la propia Constitución; así pues no sería necesaria una intervención directa por parte del legislador para que cualquier ciudadano pueda hacer ejercicio de este derecho.

Respecto a la segunda de las garantías, la Ley se erige como la garantía ordinaria en lo que se refiere a la regulación de este derecho. El Tribunal Constitucional se refiere a ella expresamente en la STC 83/84: “El principio de reserva de Ley entraña una garantía esencial de nuestro Estado de derecho. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y en consecuencia de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva de Ley a favor del legislador.”

Sin embargo, esta reserva de Ley, que como garantía tiene atribuida la regulación del artículo 24 de la Constitución, tiene un límite que no es otro que el respeto al contenido esencial de los derechos fundamentales. El Tribunal Constitucional en su STC 11/81 estableció los criterios de delimitación de cualquier derecho fundamental, lo que obviamente es de aplicación para el que nos

ocupa, así pues “El contenido esencial del derechos subjetivo al que se refiere el artículo 53 de la Constitución puede determinarse a través del tipo abstracto, conceptualmente previo al momento legislativo, que resulta de las ideas generalizadas o convicciones generalmente admitidas entre los juristas, los jueces y en general los especialistas en derecho de modo que constituye el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito”, por otra parte, dice el T.C “El contenido esencial puede determinarse complementariamente a partir de lo que se llaman los intereses jurídicamente protegidos, de modo que se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan mas a la de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección”.

Los criterios que acabamos exponer son utilizados por el T.C en lo que se refiere al artículo 24 C.E., sirva como ejemplo la STC 30/1989 “El derecho a ser informado de la acusación, instrumental e indispensable para ejercer la propia defensa, es reconocido en el artículo 24.2 C.E sin señalar las formas y solemnidades con que la información ha de llevarse a cabo, debiendo por consiguiente realizarse esta de acuerdo con el tipo de proceso y su regulación específica, pero respetando en todo caso el contenido esencial del derecho”.

En tercer lugar, cualquier Ley que venga a desarrollar el precepto constitucional que nos ocupa podrá ser sometida al oportuno control de constitucionalidad mediante el correspondiente recurso de inconstitucionalidad conforme establece el artículo 161.1a).

## **B. Garantías del artículo 24 como integrante de la Sección I del Capítulo II.**

- \* Garantías jurisdiccionales
- \* Garantías Normativas.

### **● Garantías Jurisdiccionales:**

Las garantías jurisdiccionales se contemplan en el artículo 53.2 C.E:

- \* Procedimiento Judicial preferente y sumario ante los Tribunales Ordinarios.
- \* Recurso de Amparo ante el Tribunal Constitucional.

### *Procedimiento judicial preferente y sumario ante los tribunales ordinarios*

El artículo 53.2 de la C.E se expresa en los siguientes términos: “cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de los de los derechos reconocidos en el artículo 14 y en la Sección Primera del Capítulo II ante los Tribunales Ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad.”

Actualmente se hallan a nuestra disposición dos procedimientos de amparo judicial en desarrollo del precepto antes examinado que se concretan en la Ley 29/1998 de 13 de Julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y en la Ley 1/1200 de 7 de Enero de Enjuiciamiento civil.

Por tanto, cualquier ciudadano que entienda le han sido vulnerados cualquiera de los derechos o garantías contenidas en el artículo 24 C.E podrá hacer uso del amparo judicial. Sin embargo, la polémica se suscitara en orden a sí este recurso de amparo judicial podrá también ejercerlo cualquier ciudadano que considere vulnerado el derecho a la presunción de inocencia en un ámbito distinto al exclusivamente penal, abordaremos indudablemente la cuestión en el capítulo que corresponda de esta investigación.

### *Recurso de Amparo ante el Tribunal Constitucional.*

Conforme a lo dispuesto en el artículo 53.2 C.E podrá recabarse la tutela del artículo 24 a través del Recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. A diferencia del Recurso de amparo Judicial, que ostenta un carácter *especial*, el recurso que ahora nos ocupa tiene un carácter *excepcional* en tanto que constituye una excepción al sistema judicial ordinario; es decir, el Recurso de Amparo solo será procedente si se ha agotado la vía judicial previa.

Por otra parte hay que añadir que el Recurso de amparo solo cabe contra los actos de los poderes públicos y en ningún caso contra los actos de las personas físicas o jurídicas de carácter privado. Así pues habrá que considerar si una actuación de la administración pública en cualquier procedimiento administrativo que suponga en principio una vulneración del derecho a la presunción de inocencia puede llegar a requerir y a obtener la tutela del Tribunal Constitucional siempre y cuando la causa haya agotado la vía judicial previa; uniremos este interrogante al anterior para abordar de forma conjunta el ámbito de aplicación y la protección de derecho a la presunción de inocencia.

### ● *Garantías normativas*

La garantía normativa del artículo 24 viene reflejada en una doble vertiente, en primer lugar, y conforme dispone el artículo 168 C.E este tipo de derechos

tan solo podrán ser objeto de revisión constitucional, es decir, que para la modificación del mismo habría que proceder a una reforma total de la Constitución.

En segundo lugar, el artículo 81 C.E dispone una reserva de Ley Orgánica en el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas; conforme a dicha reserva, establece el Tribunal Constitucional en su STC 76/83 que “Los derechos y libertades de la Sección Primera tiene que ser regulados mediante Ley Orgánica, pero únicamente tales derechos y libertades pueden serlo. Los derechos y libertades reconocidos en los artículos 15 a 29 están reservados a Ley orgánica y la Ley orgánica está reservada para tales derechos y libertades”.

De esta forma se concluye el aspecto formal y el sistema de garantías previstos en la Constitución para los derechos fundamentales y libertades públicas entre los que se encuentra el artículo 24; sin duda alguna se trata de un sistema de protección absolutamente exhaustivo en tanto que la consideración de estos derechos como parte integrante de la dignidad personal exige no solo un control estricto en su desarrollo y vinculación respecto a los poderes públicos sino que también supone un importante haz de derechos a favor de los ciudadanos de forma que, como ya hemos referido anteriormente, el artículo 24 es un precepto de aplicación directa derivado del carácter normativo de la Constitución. Por tanto conveniente sería dedicarnos ya a abordar la presunción de inocencia en su ámbito material o sustantivo.

## 1.2. LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA, SU ESTUDIO DESDE UNA PERSPECTIVA MATERIAL

La presunción de inocencia no es mas que el derecho de toda persona a no confesarse culpable y a no declarar contra sí mismo como ya se apuntó al iniciarse esta capítulo, sin embargo, lo que desde luego si es cierto es que la presunción de inocencia constituye una presunción *iuris tantum*, es decir que se requerirá una actividad probatoria que la desvirtue, la culpabilidad indudablemente hay que probarla y ha sido el propio Tribunal Constitucional el que se ha ocupado en su Jurisprudencia de mostrar los requisitos fundamentales que ha de tener la actividad probatoria: dice la STC 92/87 que “para desvirtuar la presunción de inocencia es preciso una mínima actividad probatoria producida con las garantías procesales que de alguna forma puedan entenderse de cargo y de la que se pueda deducir, por tanto, la culpabilidad del procesado.”

Por otra parte, la STC 33/1992 establece que la sentencia condenatoria tiene que fundamentarse en auténticos actos de prueba para lo cual se hace necesario que la evidencia que origine su resultado lo sea, tanto con respecto

a la existencia del hecho punible como en todo lo atinente a la participación que en el tuvo el acusado”.

Otro punto a tener en cuenta es también la forma de obtener las pruebas ya que para la obtención de las mismas no sería posible hacerlo vulnerando los mandatos constitucionales ni los derechos fundamentales, por ello, las pruebas ha de ser constitucionalmente legítimas, tal y como establece el T.C en su STC 109/1986.

Respecto al lugar y momento en el que debe practicarse la prueba, establece la STC 76/1990 que la prueba ha de practicarse en el juicio oral salvo los supuestos de prueba preconstituidas y anticipada, cuya reproducción en el juicio oral se prevea imposible.

En lo que atañe a los procedimiento administrativo de carácter sancionador, establece R.D 1398/93 de 4 de Agosto, que será en la fase de instrucción donde deberán practicarse las prueba a proposición del interesado, otorgando al órgano instructor la posibilidad de rechazar las pruebas propuestas (artículo 13) siempre y cuando sea una decisión motivada y argumentada jurídicamente. En cualquier caso, los requisitos enumerados anteriormente para la obtención de la prueba entiendo que son de igual aplicación tanto para los procedimientos administrativos de carácter sancionado como para las otras órdenes judiciales en lo que se refiere a la fase probatoria.

Por último, y en lo que atañe a la valoración de la prueba, tanto en el ámbito administrativo como en el judicial, estamos ante una potestad exclusiva del juez o del instructor si nos hallamos ante un procedimiento de carácter administrativo; por ello queda claro que la potestad de valorar y juzgar sigue siendo tarea del órgano encargado de dictar la sentencia o de proponer la resolución que luego avalará la correspondiente autoridad administrativa.

Por tanto, una vez que hemos referenciado la naturaleza y contenido del derecho a la presunción de inocencia habremos de ocuparnos de su fundamento limitaciones y alcance en ámbitos diferentes a aquellos que establece la C.E como mínimos, ya que no cabe duda de que este derecho es necesario abordarlo no solo dentro de los requisitos mínimos que conforma el proceso penal sino como derecho aplicable a cualquier otro procedimiento, ya sea de ámbito judicial o administrativo, en los que se requiera desplegar una actividad probatoria. Y ello es así en tanto que siempre que un ciudadano se vea inmerso en un procedimiento en el que puedan resultar limitados sus derechos o pueda recaer sobre el mismo una resolución sancionadora, se ha de partir de una base común que no es otra que la presunción de inocencia, la cual, en ningún caso debería ver alterado su contenido mínimo y mucho menos para reducir la labor proba-

toria o alterar la carga de la prueba ya que ello atribuiría a aquel la carga de una *probatio diabólica* difícil de encajar en un Estado de Derecho. Una vez hecha esta reflexión es momento de abordar el siguiente capítulo.



# 2

## CAPÍTULO

### **LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO GARANTÍA EXCLUSIVA DEL PROCESO PENAL O COMO GARANTÍA EXTENSIBLE A CUALQUIER ÁMBITO, YA SEA ADMINISTRATIVO O JURISDICCIONAL, SIEMPRE QUE SE DERIVE UN RESULTADO SANCIONADOR O LIMITATIVO DE LOS DERECHOS DE LA PERSONA.**

#### **DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL AL RESPECTO: SSTC 13/1982, 36/1985 Y 30/1992**

Una vez expuesto en el capítulo anterior la naturaleza y contenido del derecho a la presunción de inocencia, es necesario ahondar en la reflexión antes esbozada sobre el ámbito de aplicación del derecho que nos ocupa. A primera vista, una vez leído el artículo 24 C.E, no parecería descabellado pensar que la presunción de inocencia no es mas que una garantía específica del proceso penal sin embargo, entiendo que dado el contenido ético de este derecho por el cual el constituyente lo convierte en un derecho fundamental, su ámbito no puede circunscribirse meramente al proceso penal sino que debe ser considerada su aplicación en el resto de las órdenes jurisdiccionales y administrativos siempre y cuando de estas resoluciones se derive una sanción o una actuación limitativa de derechos para el ciudadano. Comenzaremos analizando la doctrina del Tribunal Constitucional, el cual se ha manifestado en múltiples ocasiones sobre la materia, seleccionando tres SSTC en las que se exponen dos doctrinas diferentes:

- \* SSTC 13/1982 Y 36/1985: Ambas sentencias responden a la resolución de sendos Recursos de Amparo y en ellas el T.C establece una doctrina de carácter expansivo por el que se considera, en palabras del propio Tribunal que “Una vez consagrada constitucionalmente, la presunción de ino-

cencia ha dejado de ser un principio general del derecho que ha de informar la actividad judicial (in dubio pro reo) para convertirse en un derecho fundamental que vincula a todos los poderes públicos y que es de aplicación inmediata,... la presunción de inocencia está explícitamente incluida en el ámbito del amparo y al Tribunal Constitucional corresponde estimar en caso de recurso si dicha presunción de carácter **iuris tantum** ha quedado desvirtuada. Esta estimación ha de hacerse respetando el principio de libre apreciación de la prueba por parte del Tribunal de Instancia y la propia configuración del Recurso de Amparo que impide entrar en el examen de los hechos que dio lugar al proceso”.

Además, sigue argumentando el T.C. “El derecho a la presunción de inocencia no puede entenderse reducido al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas sino que debe entenderse también que preside la adopción de cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, que se base en la condición o conductas de las personas y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio para las mismas o limitativo de sus derechos”.

De esta forma y con esta sentencia, el Tribunal Constitucional consagra expresamente el derecho a la presunción de inocencia como un derecho fundamental y le otorga un ámbito de aplicación realmente extenso, partiendo del propio recurso de amparo que resuelve en esta sentencia de orden civil, y llegando a la propia actividad administrativa; es decir, que no se circunscribe este derecho al exclusivo desarrollo de un procedimiento judicial sino que se amplía hasta las resoluciones administrativas de carácter sancionador o limitativas de derechos de los administrados.

Por su parte la STC 36/1985 repite literalmente esta doctrina resolviendo en este supuesto un Recurso de Amparo contra una sentencia del Tribunal Supremo en materia de despido laboral.

Entiendo pues que esta doctrina del Tribunal Constitucional no hace mas que reforzar la idea de la presunción de inocencia como un derecho fundamental inherente al ordenamiento Jurídico español vigente, al cual se hallan sujetos los mismos poderes públicos en sus actuaciones referentes a los administrados, de esta forma, nos hallaríamos ante un derecho fundamental aplicable a cualquier resolución administrativa o judicial, sea esta o no limitativa de derechos y tenga o no un carácter sancionador, es decir, que sería posible la aplicación de este derecho en una resolución judicial en la que no se cuestione la culpabilidad o no de los litigantes.

- \* Sin embargo, existe una sentencia posterior, STC 30/1992, a las que acabamos de abordar en la que el T.C modifica su doctrina entendiéndose



respecto al derecho de presunción de inocencia que “debe partirse del alcance específico y en cierto modo restrictivo que el derecho de presunción de inocencia tiene en el ámbito laboral, pues su campo de aplicación natural es el derecho penal *y por extensión el procedimiento administrativo sancionador* y si bien en un primer momento este Tribunal entendió aplicable tal derecho a esta clase de procesos en tanto en cuanto la jurisdicción laboral ha venido y viene sosteniéndolo, posteriormente ha rectificado y es hoy doctrina uniforme el considerar aplicable la presunción de inocencia exclusivamente en el ámbito del proceso penal. Dicha doctrina se funda, esencialmente, de un lado, en que el despido no es mas que una resolución contractual y no conlleva por tanto la aplicación del **derecho penal**, y de otro, en que la consideración por los Tribunales laborales de que una conducta implica incumplimiento contractual o falta laboral, no incluye juicio alguno sobre la **culpabilidad o inocencia del recurrente, cuyo derecho a ser presumido inocente no puede en consecuencia haberse vulnerado**. Además como se ha dicho también reiteradamente por este Tribunal, dicho procedimiento laboral se rige por el principio dispositivo y en él no se ejerce el **ius puniendi del Estado**.”

Así pues, El Tribunal Constitucional en esta Sentencia establece de forma rotunda los requisitos de lo que entiende como *doctrina uniforme*, es decir, que reduce el ámbito de aplicación del derecho a la presunción de inocencia respecto a lo que establecía en la sentencias anteriores; de esta forma los condicionante para que se genere este derechos serían los siguientes:

1. Que la persona se halle incurso bien en un proceso jurisdiccional de orden exclusivamente penal o que sea parte interesada en un procedimiento administrativo de carácter sancionador.
2. Que en dicho procedimiento se enjuicie o cuestione la culpabilidad o inocencia del ciudadano
3. Que la causa en la que aquel este incurso no se rija por principios dispositivos sino que le sea de aplicación el *ius puniendi* del estado.

Así pues, sería procedente hacer una reflexión sobre cada uno de ellos:

1. Respecto al primer requisito, el Tribunal Constitucional es absolutamente taxativo: tan solo será de aplicación el derecho a la presunción de inocencia en el proceso penal y en los procedimientos administrativos de carácter sancionador. La aplicación de la presunción de inocencia al proceso penal deriva del propio artículo 24 C.E. en tanto que cons-

tituye parte esencial de los elementos que definen el mismo en un Estado Constitucional, de esta forma el tribunal Constitucional no hace mas que hacerse eco de la propia Constitución, sin embargo, la extensión de este derecho fundamental a los procedimientos administrativos de carácter sancionador si supone una interpretación expansiva del artículo 24, así pues la doctrina del T.C. es de una lógica impecable ya que todo el cuerpo normativo sancionador del estado supone un elenco de conductas de carácter restrictivo para el administrado, cuyo incumplimiento va a dar lugar a un procedimiento administrativo que en caso de llevarse a término dará lugar a una Resolución Administrativa en la que se impone al administrado la sanción prevista en la norma correspondiente, ya sea esta estatal, autonómica o local. De esta forma, nada mas lógico que dotar también a este tipo de procedimientos de las *garantías* necesarias a fin de que las imputaciones que se viertan sobre el administrado tengan como base no solo la denuncia del funcionario dotado de autoridad competente, tema que desarrollaremos en su momento, sino que para que aquel sea sancionado haya de existir una actividad probatoria por parte de las administraciones públicas. Con esto no quiero decir mas que el administrado tiene el derecho a la presunción de inocencia, es decir, que esta absolutamente en su derecho a no declarar contra si mismo y a no confesarse culpable de las actuaciones que la administración pública le impute en los actos administrativos que constituyan Acuerdos de iniciación de los correspondientes procedimientos sancionadores. Por supuesto, al igual que ocurre en el proceso penal, la presunción de inocencia tiene carácter *iuris tantum*, es decir, que admite prueba en contrario, así pues será el órgano instructor del procedimiento administrativo el responsable de encauzar, propiciar y llevar a cabo la actividad probatoria a fin de que el administrado no vea vulnerado su derecho fundamental a la presunción de inocencia.

Valga añadir aquí que dada la extensión que el Tribunal Constitucional otorga a este derecho como inherente a los administrados incurso en un procedimiento administrativo de carácter sancionador, aquellos podrán hacer uso en caso de que entiendan vulnerados aquel, tanto del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional como del procedimiento de amparo judicial previsto en la Ley 29/1998 de 13 de Julio; por consiguiente habrá que añadir que también le será de aplicación las garantías de carácter normativo y el control de constitucionalidad en lo que a su regulación y aplicación normativa se refiere.

2. En lo que respecta al segundo de los requisitos previstos por el Tribunal Constitucional en la STC 30/1992 se establece que en dicho procedimiento se enjuicie o cuestione la culpabilidad o inocencia del ciudadano, lo cual no carece de lógica en absoluto ya que difícilmente el individuo puede ejercer su derecho a no declararse culpable y a no declarar contra si mismo si en ningún momento se ha cuestionado su culpabilidad o inocencia; no existirá vulneración alguna del derecho a la presunción de inocencia en aquellos procedimientos en los que no se enjuicia la inocencia o culpabilidad de las personas. De esta forma no sería posible la aplicación de este derecho en una causa matrimonial o en un incumplimiento contractual ya sea en el orden civil o mercantil ya que en estos casos no se enjuicia la culpabilidad o inocencia del litigante sino el cumplimiento o no de sus obligaciones contractuales. Por el contrario si parece que dicho requisito se cumple en los procedimientos administrativos de carácter sancionador, además, claro está, de los procedimientos del orden penal. No cabe duda de que en aquellos casos el imputado se ve inmerso en un procedimiento en el que si se cuestiona su *inocencia o culpabilidad* en el sentido de que se le imputa el *supuesto* incumplimiento de una norma punitiva de la cual se derivaría, en caso de que procediese, un resolución limitativa de derechos o impositiva de la correspondiente sanción, casi siempre de carácter económico pero también en algunas ocasiones, restrictivas de conducta. Existe pues la imputación de una supuesta conducta punible al administrado la cual va a dilucidarse en un procedimiento complejo dotado de una serie de garantías y fundamentos recogidos esencialmente en normas estatales como son la Ley 30/92 de 26 de Noviembre y el R.D 1398/93 de 4 de Agosto, las cuales están vigentes para la totalidad de los administrados y en las que se establecen las garantías y requisitos básicos de dicho procedimiento. No cabe duda pues de que el derecho a la presunción de inocencia es un derecho fundamental, inherente al administrado en el trámite de sustanciar su culpabilidad o inocencia respecto de los hechos imputados.
3. Por su parte, el tercero de los requisitos se refiere a que la causa en la que el ciudadano este incurso no se rija por principios dispositivos sino que le sea de aplicación el *ius puniendi* del estado. El *ius puniendi* del estado se manifiesta en la facultad de aquel de aplicar sobre los ciudadanos normas de carácter punitivo; la manifestación por excelencia del aquel es desde luego la aplicación del compendio de normas de carácter penal, sin embargo el estado también goza de facultades punitivas en el derecho administrativo, de esta forma, la aplicación del régimen

sancionador sobre los administrados no es mas que una manifestación de la fuerza punitiva de estado, por esa misma razón se entiende que será de aplicación el derecho a la presunción de inocencia al administrado en tanto que se ve incurso en un procedimiento de fuerza contra sus propias actuaciones en determinadas materias o ámbitos, los cuales se hallan reguladas por normas de derecho público en las que no rige principio dispositivo alguno, es decir, que el administrado no esta facultado para cambiar o alterar ningún condicionante en sus relaciones con las administraciones públicas en lo que al ámbito concreto regulado se refiere. De esta forma, el administrado se halla en una situación jurídica análoga a la del ciudadano incurso en un proceso penal en tanto que la normativa que a ambos se les esta aplicando conlleva un uso de las facultades punitivas estatales en las que la voluntad del administrado o acusado puede modificar ni previa ni posteriormente a la comisión del hecho enjuiciado o instruido.

Así pues, una vez abordadas estas tres sentencias en la que se manifiestan dos doctrinas absolutamente diferentes, me parece necesario manifestar que es esta última doctrina del T.C la que parece mas adecuada, no solo a fin de entender plenamente el concepto del derecho a la presunción de inocencia, sino también como conductor adecuado para aplicar esta doctrina a un ámbito tan controvertido como es el derecho administrativo sancionador, sobre todo si tenemos en cuenta que la normativa básica de estos procedimientos parte de una presunción de veracidad otorgada a ciertos funcionarios, la cual va a distorsionar en cierta medida la presunción **iuris tantum** que ampara a este derecho, nuestra labor será seguir el procedimiento administrativo en sus diversas fases con la finalidad de analizar si la aplicación de la normativa administrativa vulnera en algún momento el derecho de los ciudadanos comprendido en el artículo 24 de la Constitución española. Por supuesto en nuestro análisis también hemos de distinguir entre los procedimientos correspondientes a cada administración pública según su alcance territorial y estudiar por supuesto, las garantías y medidas apropiadas para reconducir el procedimiento a los cauces constitucionalmente previstos.



## 3 CAPÍTULO

### LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER SANCIONADOR. LOS PROCEDIMIENTOS TIPO

En el capítulo tercero de este trabajo vamos a abordar ya de una forma directa que sentido tiene y de que manera se manifiesta el derecho a la presunción de inocencia en la persona del administrado incurso en un procedimiento administrativo de carácter sancionador. En primer lugar tendríamos que definir el procedimiento administrativo sancionador como aquel que concluye o puede concluir con un acto o resolución en el que resulte el administrado, bien restringido en alguno de sus derechos o bien sancionado económicamente como consecuencia de una acción u omisión que contravenga la normativa administrativa en determinado sector o ámbito propio de actuación. De modo que nos hallamos ante un procedimiento regulado por una serie de normas, ostentando la jerarquía de la misma la Ley 30/92 de 26 de Noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y su Reglamento de desarrollo, R.D 1398/93 de 4 de Agosto. A partir de esta normativa, y siguiendo los principios básico contenidos en la misma surgen, tanto con carácter sectorial como territorial, normas en las que además de regularse un ámbito propio en la actuación de las administraciones públicas, se incluye un capítulo o varios en el que se contempla el denominado “régimen sancionador”, el cual comprende una serie de preceptos encauzados a sancionar las actuaciones tanto de personas físicas como jurídicas, si ello fuera posible, en caso de incumplimiento o vulneración de dicha normativa.

En el presente capítulo, nos ocuparemos de plasmar el derecho a la presunción de inocencia a través del estudio del procedimiento sancionador tipo, de esta forma dejaremos bien claro que este procedimiento administrativo genérico se halla condicionado por los principios que rigen la potestad sancionadora, los cuales a su vez, brotan de la propia Constitución Española, lo cual implica necesariamente que las normas que regulen esta materia han de respetar esos

principios constitucionales para no incurrir el procedimiento en vicios de nulidad absoluta.

Así pues, estos principios de carácter general que inspiran el procedimiento administrativo tipo han de extenderse necesariamente a todos aquellos procedimientos administrativos de carácter especial a los que nos hemos referido anteriormente en tanto que el administrado no ha de ver limitado sus derechos a una parcela exclusiva del procedimiento administrativo sancionador sino que las garantías propias del mismo han de verse aplicadas en cualquier procedimiento administrativo de esta índole sin que importe su espacio territorial de aplicación o la especialidad de la materia que nos ocupe, con ello no hacemos mas que reforzar la idea de que el procedimiento sancionador y sus principio derivan de la propia Constitución Española.

### 3.1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN LA POTESTAD SANCIONADORA

#### ● Principio de Irretroactividad

La irretroactividad de las normas sancionadoras tiene su apoyo en la Propia Constitución. En este sentido al artículo 9.3 dice “La Constitución garantiza... la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables...” En la misma línea, pero de forma indirecta, el artículo 25.1 C.E hace referencia a este principio al señalar “según la legislación vigente en aquel momento” El artículo 62.2 de la Ley 30/92 sanciona con nulidad de pleno derecho las normas que establezcan la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables.

Por su parte, la retroactividad de las normas sancionadoras favorables al infractor no viene recogida en la Constitución. Sin embargo, la Jurisprudencia lo entiende incluido en el artículo 9.3 a sensu contrario:

Así la STC del T.S de 28 de Mayo de 1987 establece: “Partiendo de que las infracciones administrativas participan de la naturaleza de las penales, habrá de convenirse en que la doctrina de la retroactividad de las disposiciones sancionadoras favorables ha de referirse a unas y otras, siendo al efecto de recordar la STCde 30 de Marzo de 1981 que destaca como el artículo 9.3 de la Constitución garantiza la irretroactividad de las normas sancionadoras, dentro de cuya rúbrica han de entrar las administrativas sancionadoras, en la que se declara que la norma 9.3 ha de interpretarse también a contrario sensu, entendiendo que la Constitución garantiza la retroactividad de la Ley penal mas favorable, principio ya consagrado en el artículo 24 del Código Penal.”

Por su parte, la STC del T.S de 28 de Mayo de 1990 plantea: “El principio de retroactividad de las leyes penales favorables, reconocido en el artículo 24 del Código Penal y artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de Diciembre de 1966 es una consecuencia del principio de legalidad, establecido en el artículo 24 C.E., para la imposición de condena o sanción y del principio de irretroactividad que garantiza el artículo 9, número 3, su aplicación al Derecho Administrativo Sancionador resulta, por tanto, de la Constitución, interpretada de esta manera conforme a lo previsto en su artículo 10”.

En esta misma línea, González Navarro ha puesto de manifiesto que la LRJPA no ha abordado la diversidad de problemas que en la práctica presenta este principio; uno, es el que plantea la descriminalización de una determinada conducta, que sin embargo continua siendo reprochable incluso para el derecho administrativo. Así, el Tribunal Constitucional en STC 17/10/91 dice que hay que aplicar aquí también el principio de irretroactividad” pues la absolución del delito lo era con todas sus consecuencias. Solo esta falta podría, consecuentemente, ser sancionable cuando fuera cometida tras la vigencia de la Ley que la previene como tal” Desde es ese punto de vista constitucional, continúa González Navarro, no puede efectuarse reproche de inconstitucionalidad alguna, ni a la posibilidad de que el legislador decida transformar un ilícito penal en administrativo, ni a la de que los operadores jurídicos, una vez liquidada la sanción penal principal, decidan mantener las accesorias a la principal de multa, convertidas en sanciones administrativas, siempre y cuando, naturalmente la nueva sanción sea mas favorable.

Por otro lado, el segundo problema planteado resulta cuando lo mismo en la Ley anterior que en la nueva ley hay partes favorables, con lo cual es posible dudar de si es lo correcto ir seleccionando lo favorable de una y de otra o sí, por el contrario hay que aplicar una u otra en bloque.

En cualquier caso parece lógico adherirse a la doctrina del T.C. expuesta anteriormente dado que realmente la retroactividad de las normas favorables en materia sancionadora, sin duda consecuencia del principio de legalidad, sería plenamente aplicable al derecho administrativo sancionador actuando de forma paralela a lo establecido en el artículo 24 C.E. en lo que se refiera a la normativa penal.

### ● Principio de tipicidad

La Constitución en su artículo 25.1 exige de forma directa el principio de tipicidad para el ejercicio de la potestad sancionadora: “Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan... falta o infracción administrativa...”.

Por su parte, el artículo 129 L.R.J.P.A.C dispone:

- “1. Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del Ordenamiento Jurídico previstas como tales infracciones por una Ley. Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves, o muy graves.
2. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.
3. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de infracciones o sanciones establecidos legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la mas precisa determinación de las sanciones correspondientes.
4. Las normas definidoras de infracciones o sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica.”

De esta forma. El principio de tipicidad exige como primer requisito que la infracción y la sanción estén específicamente señaladas en una norma. En segundo lugar, el principio de tipicidad puede requerir que la norma tenga un determinado rango. La sentencia del T.S de 8 de Enero de 1998 expone en este sentido:

“Como es sabido, el T.C interpretando el artículo 25.1 C.E, ha afirmado reiteradamente que el principio de legalidad en materia sancionadora que en él se consagra comprende una doble garantía. La primera, de orden material y alcance absoluto, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en este campo limitativo de libertad individual y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conducta ilícitas y de las sanciones correspondientes; es decir, la necesidad de preexistencia de preceptos jurídicos que permitan predecir con suficiente grado de certeza, que conductas son las constitutivas de infracción y cuales las sanciones aplicables a ellas. La segunda, de carácter formal, hace referencia al rango de tales preceptos, al entenderse que el término, “legislación vigente” contenido en aquel artículo 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora. La inclusión de aquellos artículos 91 y 92 en una norma con rango de Ley limita, claro es, el ámbito al que ha de ceñirse su confrontación constitucional a la primera de dichas garantías, denominada en el lenguaje jurídico tradicional como de tipicidad o de mandato de tipificación”.

Garberí Llobregat opina que pese a que de la puesta en conexión del artículo 25.1 C.E con el artículo 81 C.E parece desprenderse con evidencia que las



normas que tipifiquen infracciones administrativas, al igual que las que tipifiquen los delitos, han de revestir el rango de ley orgánica, el T.C, sin embargo, se ha inclinado por requerir únicamente el rango de Ley ordinaria (SSTC 8/81, 15/81, 77/83, 25/84, 140/86). Esta postura viene a fundamentarse en la idea de que las sanciones penales pueden conllevar privación de libertad y por tanto afectan al artículo 17.1 C.E cuya limitación requiere siempre una Ley Orgánica.

No obstante, parece ser, que el rango no alcanza a cualquier aspecto y así el artículo 129.3 de la Ley 30/92 permite que las disposiciones reglamentarias de desarrollo puedan introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidos legalmente. Pero estas disposiciones reglamentarias no pueden crear nuevas infracciones ni sanciones ni alterar la naturaleza o límites que la Ley contempla.

Parada Vázquez dice: “que la diferencia entre el principio de reserva absoluta de Ley, que opera en materia penal, y de “cobertura legal” aplicable a las sanciones administrativas, es que en el primer caso, la Ley legitimadora ha de cubrir por entero tanto la previsión de penalidad como la descripción de la conducta ilícita sin posibilidad de recurso alguno a un Reglamento de aplicación o desarrollo; mientras que el principio de “cobertura legal” de las sanciones administrativas solo exige cubrir con Ley formal una descripción genérica de las conductas sancionables y las clases y cuantías de las sanciones, pero con potestad de remitir a la potestad reglamentaria la descripción pormenorizada de las conductas ilícitas, es decir, la tipicidad”.

Por su parte, Alejandro Nieto entiende “Que la colaboración reglamentaria no puede salir del ámbito de lo descriptivo sin entrar jamás en lo constitutivo. El objeto de la norma reglamentarias la de contribuir a la mas correcta identificación de las conductas o a la mas precisa determinación de las sanciones correspondientes”.

Por otra parte, el principio de tipicidad sería exigible también en materia sancionadora a las relaciones de sujeción especial tal y como afirma la STC del T.S de 10 de Febrero de 1997. En este sentido opina Cobo Olvera que “Hemos de proclamar por tanto que aún en el ámbito de las relaciones de sujeción especial opera el principio de legalidad, en su manifestación de reserva de Ley, si bien en esta ámbito se abran mayores espacios a la colaboración del Reglamento; pero siempre sobre la base de una previa definición de los tipos de infracción y de las sanciones en normas de rango de Ley, sin que quepan por tanto remisiones en blanco o habilitaciones genéricas”.

El Tribunal Constitucional en su STC 6/1990 de 29 de Marzo con referencia a la garantía formal implícita en el artículo 25 C.E. “Cierto es que esta garantía formal... ha sido considerada a veces susceptible de minoración o de menor

exigencia, no solo en supuestos de normas sancionadoras preconstitucionales (...) como, en fin, en las situaciones llamadas de sujeción especial aunque incluso en dicho ámbito una sanción carente de toda base legal devendría lesiva del derecho fundamental que reconoce el artículo 25.1 C.E. En todo caso, se dice en estas sentencias, lo que prohíbe el artículo 25.1 C.E. es la remisión al Reglamento que haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, pero no la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora”.

Además hay que añadir que no solo la Jurisprudencia Constitucional, sino también la Ley 30/92 en sus artículos 126 y 129, definen en términos absolutamente precisos el alcance del principio de legalidad y de la reserva de Ley en cuanto a la potestad sancionadora de la administración, debiéndose advertir que esos dos preceptos se refieren a todas las administraciones o mas bien, a la potestad sancionadora de todas las Administraciones y en concreto a la local dado lo dispuesto en el artículo 2.1c) de la propia Ley.

Por último, añadir que uno de los elementos configuradores del principio de legalidad es el de repudio a la analogía en el sistema sancionador. En este sentido se recoge el artículo 129.4 de la Ley 30/92 al señalar la inaplicabilidad de las normas tipificadoras de infracciones y sanciones de forma analógica. Este precepto incorpora, como afirma González Navarro, una corriente jurisprudencial de rancio abolengo, recogida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo anterior a la Constitución y, por supuesto, por la posterior, así como por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

## ● Principio de Responsabilidad

El artículo 130 de la L.R.J.A.P señala:

“1. Solo podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracción administrativa las persona físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aún a título de simple inobservancia.

6. Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados que podrían ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente.

7. Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de

forma solidaria de las infracciones que, en su caso se cometan y de las sanciones que se impongan.

Serán responsables subsidiarios o solidarios por el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, las personas físicas y jurídicas sobre las que tal deber recaiga, cuando así lo determinen las Leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores.”

La jurisprudencia clásica del Tribunal Supremo en materia de sanciones por infracciones administrativas, tiene precisado que la culpabilidad es “ la relación psicológica de causalidad entra la acción imputable y la infracción de disposiciones administrativas” (STC 21 de Marzo de 1984), superándose así una corriente jurisprudencial anterior que señalaba que para sancionar una infracción administrativa no era preciso llegar a la culpabilidad, porque bastaba la simple voluntariedad del sujeto. Lo cierto, como afirma Cobo Olvera es que “para ser sancionado por infracciones administrativas es necesario el elemento de culpabilidad” Ello se deduce de varias SSTC del Tribunal Constitucional entre ellas: SSTC 65/86, 14/88 Y 149/91 en las que se consagra el principio de culpabilidad como principio del Derecho Penal, principio aplicable en el campo del derecho administrativo sancionador.

Constitucionalmente, y sin perjuicio de las interpretaciones que los distintos autores pueden derivar de la Ley, se exige la culpa para que sea viable la responsabilidad administrativa. En este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional 26/1990 de 26 de Abril señala:

“...No puede llevar a la errónea conclusión de que se haya suprimido en la configuración del ilícito tributario el elemento subjetivo de la culpabilidad para sustituirlo por un sistema de responsabilidad objetiva o sin culpa. En la medida en que la sanción de las infracciones tributarias es una de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, tal resultado sería inadmisibles en nuestro ordenamiento.”

González Pérez manifiesta que “son inconstitucionales las normas que impongan una reponsabilidad punitiva por un acto u omisión ajenos, acojan el principio de *versare in re ilícita*, así como la calificación o agravación por el resultado, o que, en fin, impongan penas que no guarden relación con la gravedad del hecho cometido.”

La excepción a este principio puede hallarse a la hora de imputar la responsabilidad a las personas jurídicas. Dice Parada Vázquez que “La culpabilidad está realmente ausente en las faltas cometidas por las persona jurídicas. Castigar a la persona jurídica como tal es una excepción al principio de la necesidad

del elemento de culpabilidad propio del derecho punitivo.” No obstante, pone de manifiesto Chinchilla Marín que “Ni siquiera en el caso de las persona jurídicas cabe hablar de *reponsabilidad objetiva*, pues, como ha declarado el Tribunal Constitucional en las infracciones administrativas cometidas por personas jurídicas no desaparece el elemento subjetivo de la culpa, sino que su aplicación es necesariamente diversa a la de las persona físicas.”

El Tribunal Constitucional se pronuncia al respecto en la SRC 246/1991 de 19 de Diciembre manifestando lo siguiente: “Debemos recordar ahora, que si bien es cierto que este Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho Administrativo Sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado... no lo es menos, que también hemos aludido a la cautela con que conviene operar cuando de trasladar garantías constitucionales extraídas del orden penal al derecho administrativo sancionador se trata. Esta operación no puede hacerse de forma automática, porque la aplicación de ciertas garantías al derecho administrativo solo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. En concreto sobre la culpa, este Tribunal ha declarado que, en efecto, la Constitución Española consagra sin duda el principio de culpabilidad como principio estructural básico del Derecho Penal y ha añadido, que sin embargo, la consagración constitucional de este principio no implica en modo alguno que la Constitución haya convertido en norma un determinado modo de entenderlo. Este principio de culpabilidad rige también en materia de infracciones administrativa, pues en la medida que la sanción de dicha infracción es una de las manifestaciones del ius puniendi del Estado resulta inadmisibile en nuestro ordenamiento un régimen de responsabilidad objetiva sin culpa. Incluso este tribunal ha calificado de *correcto* el principio de responsabilidad personal por hechos propios... todo ello, sin embargo, no impide que nuestro derecho administrativo admita la responsabilidad directa de las personas jurídicas, reconociéndoles pues, capacidad infractora. Esto no significa, en absoluto, que para el caso de las infracciones administrativas cometidas por personas jurídicas se haya suprimido el elemento subjetivo de la culpa, sino que ese principio se ha de aplicar necesariamente de forma distinta a como se hace respecto a las persona físicas. Esta construcción distinta de las responsabilidad de la autoría de la infracción a la persona jurídica nace de la propia naturaleza de ficción jurídica a la que responden estos sujetos. Falta en ellos el elemento volitivo en el sentido estricto, pero no la capacidad de infringir las normas a la que están sometidos. Capacidad de infracción y por ende responsabilidad directa que deriva del bien jurídico protegido por la norma que se infringe y la necesidad de que dicha protección sea realmente eficaz... y por el riesgo, que en consecuencia, debe asumir la persona jurídica que está sujeta al cumplimiento de dicha norma.”

## ● Principio de Proporcionalidad

Establece el artículo 131 L.R.J.A.P:

- “1. Las sanciones administrativa, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso, podrán implicar directa o subsidiariamente privación de libertad.
2. El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulten mas beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.
3. En la determinación normativa del régimen sancionador, así como n la imposición de sanciones por la administración pública se deberá guardar la debida adecuación entra la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada considerándose especialmente los siguientes criterios para graduar la sanción a aplicar:
  - a) la existencia intencionalidad o reiteración
  - b) la naturaleza de los perjuicios causados
  - c) la reincidencia, por comisión en el término de un año de mas de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.”

Entiende García de Enterría que el principio de proporcionalidad supone “una correspondencia entre la infracción y la sanción con interdicción de medidas innecesarias o excesivas”. Por su parte, Cobo Olvera opina que “el principio de proporcionalidad de las sanciones no debe sustraerse al control jurisdiccional; la discrecionalidad que se otorga a la administración debe se desarrollada ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida.”

El artículo 131 de la Ley 30/92 ante expuesto, contempla los diferentes elementos que dan forma al principio de proporcionalidad; de esta forma, el párrafo primero reproduce el principio constitucional recogido en el artículo 25.3 C.E y en el que se prohíbe a la administración imponer penas privativas de libertad. En el párrafo segundo se establece el principio de no beneficio, según Parada Vázquez, este principio parece que se aplica de *lege ferenda*, pues no se refiere a la imposición de sanciones pecuniarias, sino al establecimiento de las mismas. Por último, el párrafo tercero señala unos criterios a tener en cuenta a la hora de graduar la infracción y la sanción a fin de mantener entre ambas un equilibrio; en cualquier caso, se trata de circunstancias agravantes o atenuantes en su caso, traídas del derecho penal.

### 3.2. FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

#### ● Formas de iniciación

Dice la Ley 30/92 de 26 de Noviembre en su artículo 68 “Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud de persona interesada”, por su parte, y el lo que se refiere a la iniciación de oficio, que sin duda será la forma mas frecuente en los procedimientos administrativos de carácter sancionador, continua el artículo 69.1 de la Ley en los siguientes términos: “Los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia”.

La iniciación del procedimiento se desarrolla, partiendo de los preceptos antes enunciados, en los artículos 11 al 15 del R.D 1398/93 de 4 de Agosto, y así, el artículo 11.1,a describe la propia iniciativa como “La actuación derivada del conocimiento directo o indirecto de las conductas o hechos susceptibles de constituir infracción por el órgano que tiene atribuida la competencia de iniciación, bien ocasionalmente o por tener la condición de autoridad pública o atribuida funciones de inspección, averiguación o investigación”.

Dentro de las iniciaciones de oficio, la forma mas frecuente en los procedimientos que nos ocupan será sin duda la propia iniciativa, en tanto que de las mismas se deriva el conocimiento de unos hechos susceptibles de constituir infracción administrativa. Generalmente, la administración llega al conocimiento de estos hechos mediante la denuncia de un funcionario investido de autoridad pública. En cualquier caso, la denuncia del agente de la autoridad o del funcionario investido de autoridad será la pauta general a la que nos acogeremos con mas énfasis en tanto que de aquí partirá el conflicto de la inversión de la carga de la prueba, y por ende la posible vulneración del derecho previsto en el artículo 24 C.E. a favor también del administrado, según la actual doctrina del Tribunal Constitucional. Ello resultará evidente desde el momento en que el artículo 17.5 del R.D 1398/93 establece que “Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios interesados.” Desde este ángulo de visión el conflicto esta servido, sin embargo, lo analizaremos detalladamente un poco mas adelante.

Por su parte, el artículo 11 continua analizando los modos de iniciación y se refiere también a la iniciación mediante orden superior como “La orden emitida

por un órgano administrativo superior jerárquico de la unidad administrativa que constituye el órgano competente para la iniciación y que expresará, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables; las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, fecha, fechas o períodos de tiempo continuado en que los hechos se produjeron.”

Suelen iniciarse de esta forma los procedimientos sancionadores dentro de las administraciones de carácter jerárquico como son la Administración del Estado o la de las CC.AA, sin embargo, carece de sentido en las administraciones locales en tanto que en estas no existen órganos jerárquicos entre sí.

Una tercera posibilidad de iniciación de los procedimientos sancionadores sería la petición razonada que no es mas que: “La propuesta de iniciación del procedimiento formulada por cualquier órgano administrativo que no tiene competencia para iniciar el procedimiento y que ha tenido conocimiento de las conductas o hechos que pudieran constituir infracción, bien ocasionalmente o bien por tener atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación. Las peticiones deberán especificar, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables, las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, la fecha, fechas o períodos de tiempo continuado en que los hechos se produjeron”.

De esta forma, nos hallamos ante una forma de iniciación perfectamente aplicable a todas las administraciones públicas, suele ser normal que dentro de la ordenación departamental de la administración existan servicios dedicados exclusivamente a la inspección, por ejemplo en materia tributaria, de consumo, medioambiental etc; serán dichos órganos los encargados de incoar la correspondiente acta de inspección o control. Ahora bien, cabría plantearnos si estos inspectores pudieran considerarse como funcionarios investidos de autoridad pública a fin de que las actas incoadas en sus labores de inspección o control pudieran considerarse como iniciación propiamente dicha del expediente en concreto. No parece que el R.D 1398/93 quiera atribuir las mismas facultades a la petición razonada que a la propia iniciativa, sobre todo si tenemos en cuenta que en esta, el órgano que inicia es plenamente competente para ello, mientras que en aquella carece de competencia.

Por último, el artículo 11.1 en su apartado d) describe la denuncia como la última forma de iniciación en los siguientes términos: “El acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera constituir infracción administrativa. Las denuncias deberán expresar la



identidad de la persona o personas que las presentan, el relato de los hechos que pudieran constituir infracción y la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables”.

Así pues, cualquier ciudadano podrá formular una denuncia ante la administración pública con la intención de poner en su conocimientos unos hechos que pudieran ser constitutivos de infracción administrativa; sin embargo, cualquier ciudadano no se halla investido de autoridad o *fe pública*, por lo que en aquellos casos en los que la iniciación del procedimiento partiese de una denuncia formulada por un particular, el derecho a la presunción de inocencia del administrado no se vería en ningún caso condicionada por lo previsto en el artículo 17.5 del R.D 1398/93 de 4 de Agosto; estaríamos ante un procedimiento administrativo en el que el artículo 24 C.E regiría en su estado mas puro o dicho de otra forma, en los mismos términos en lo que podría ser analizado dentro del proceso penal. Por su parte, y en aras de la seguridad jurídica, la norma exige a fin de cumplimentar la denuncia una serie de requisitos de identificación de la persona del denunciado, esos requisitos son comunes en todas las formas de iniciación del procedimiento administrativo independientemente de la competencia del órgano respecto al Acuerdo de incoación.

### ● La presunción de veracidad del funcionario investido de autoridad o fe pública. La presunción de inocencia en el procedimiento sancionador.

Se trata indudablemente de una cuestión espinosa en el sentido de que en cierta forma viene a condicionar un derecho inicialmente de carácter pleno, como es la presunción de inocencia contenida en el artículo 24 C.E., y a su vez se plantea una curiosa cuestión como es si una norma como la Ley 30/92 de 26 de Noviembre puede alterar el contenido mínimo de un derecho fundamental establecido por la C.E. y dotado de un conjunto de garantías absolutamente exhaustiva como es, por ejemplo, la reserva de Ley Orgánica.

Entiende Tomás Cobo Olvera que “la presunción de inocencia mas que un principio del procedimiento sancionador, es un principio de la potestad sancionadora. De aquí que su ubicación dentro de la Ley 30/92, hubiera estado mas acertada en el Capítulo I del Título IX”. Así pues, el artículo 137 de la Ley 30/92 de 26 de Noviembre es del siguiente tenor:

- “ 1. Los procedimientos sancionadores respetaran la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.
4. Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales



firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien”

5. Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconocen la condición de autoridad y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados.

6. Se practicarán de oficio o se admitirán a propuesta del presunto responsable cuantas pruebas sean adecuadas para la determinación de los hechos y posibles responsabilidades.

Sólo podrán declararse improcedentes aquellas pruebas que por su relación con sus hechos no puedan alterar la resolución final a favor del presunto responsable.

De esta forma, la presunción de inocencia lleva aparejada la necesidad de que la administración soporte la carga de la prueba, con la finalidad de demostrar todos y cada uno de los elementos de hecho necesarios para poder imponer una sanción. En este sentido, la STC 45/1997 DE 11 de Marzo señala “...No se contiene, ni en las resoluciones administrativa ni en las sentencias del Tribunal superior de Justicia de Galicia, un razonamiento lógico en virtud del cual se dedujera del hecho probado la autoría de la infracción en materia de pesca por tal titular o propietario. No consta acreditado que la denuncia, formalizada por el órgano denominado –Comisión de Seguimiento de Percebeiro da Cofradía de Cangas–, estuviera sustentada en la necesaria actividad desplegada para determinación de las circunstancias de la infracción y de sus autor o autores, ni por parte de de la Administración Autonómica sancionadora se introdujo en el procedimiento administrativo, al efecto sustanciado, ningún dato o elemento probatorio que permitiese la identificación del presunto responsable de la infracción de marisqueo. El Órgano administrativo autonómico se limitó a establecer un nexo o relación casual entre la titularidad de la embarcación utilizada y la autoría de la infracción grave perseguida, lo que es a todas luces insuficiente para enervar la presunción de inocencia- de inexistencia de responsabilidad administrativa- que en el ámbito sancionador viene a recoger el artículo 137 de la Ley 30/92 de 26 de Noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. No se cumplió, en definitiva, el requisito que destaca la STC 229/1989: Las resoluciones han de contener no solo las conclusiones obtenidas, sino también los elementos de prueba que conducen a las mismas, y el iter mental que ha llevado a entender probados los hechos a fin de que pueda enjuiciarse la racionalidad y coherencia del proceso mental seguido.

El iter mental se rompió, en cuanto a razonabilidad exigible al mismo, al vincular la titularidad de la embarcación con la autoría de la infracción admi-

nistrativa de pesca. Sin otra prueba de cargo que el testimonio de la utilización de la lancha o embarcación del sancionado para realizar desde ella (pero no con ella) el hecho ilícito, falta razonablemente base para negar el derecho del recurrente a la presunción de inocencia”.

Desde aquí entiende Parada Vázquez que la regla de la presunción de inocencia permite la anulación de aquellos actos sancionadores en que falte en el expediente administrativo una prueba material de los hechos imputados, sin que quepa trasladar al imputado dicha carga.

Por su parte, García de Enterría y Tomás Ramón Fernández dicen que la presunción constitucional de inocencia, con rango de derecho fundamental, supone que solo sobre la base de pruebas cumplidas, cuya aportación es carga de quien acusa, es decir, la propia administración en su fase instructora, podrá alguien ser sancionado.

Siguiendo la línea de análisis que nos ocupa, hemos de referirnos a lo previsto en los artículos 137.2 de la Ley 30/92 y 17.5 del R.D 1398/93: “Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados.”

Según Cobo Olvera, el valor probatorio de los hechos constatados por los referidos funcionarios exige que se cumplan unos requisitos previstos por el propio artículo 137.3. Estos requisitos serían los siguientes:

Que a los funcionarios en cuestión se les reconozca la condición de autoridad. Ello plantea a autores como Parada Vázquez el problema de saber el alcance de lo que ha de entenderse por funcionario revestido de autoridad, pues si por tal se entiende sólo aquel dotado de poderes resolutorios, como parece lógico, resultaría que todas las actuaciones de los agentes de la autoridad, entre los que hay que incluir toda suerte de funcionarios inspectores, desde los que actúan en el dominio público constatando hechos infraccionables, carecerían de la fuerza que se les ha reconocido por el Tribunal Constitucional.

Por su parte, García Gómez de Mercado dice que quizás pueda entenderse que no se trata de un concepto realmente distinto del de agente de la autoridad, aunque literalmente lo parezca, pudiendo entenderse referida la presunción a todo funcionario que, aunque no sea una autoridad en sentido estricto, actúa con autoridad, en el ejercicio de una función pública que le autorice para constatar determinados hechos.

En cuanto a lo que se refiere al criterio judicial, el TSL de Andalucía en sentencia de 22 de octubre de 197 entiende que los artículos 137.3 de la Ley 30/92 y artículo 17.5 del R.D 1398/93 de 4 de Agosto se refieren a la constatación de hechos por funcionarios que tengan la condición de autoridad, y en el caso de autos la denuncia es formulada por un Cabo y un Guardia de la Guardia Civil, los cuales hay que reputar agentes de la autoridad pero no autoridades.

En segundo lugar, que los hechos se constaten en documento público. González Navarro pone de manifiesto que una cosa es la constatación del hecho por el funcionario al que se reconoce la condición de autoridad y otra cosa es la documentación del resultado de aquella constatación, la cual ha de hacerse, no ya por ese funcionario, sino por el órgano titular con competencia para ello.

En tercer lugar, el valor probatorio tiene un límite, la prueba en contra, por tanto ese tipo de prueba tiene un alcance *iuris tantum*.

Respecto al tipo de prueba, el artículo 137.4 de la ley 30/92 de 26 de Noviembre viene a señalar el tipo de pruebas a practicar atendiendo al sujeto que las proponga: pruebas de oficio y a instancia de parte; especificándose que las pruebas solo pueden declararse improcedentes cuando por su relación con los hechos no puedan alterar la resolución final a favor del presunto responsable. Según Chinchilla Marín, este recepto es un reflejo de la doctrina del Tribunal Constitucional según la cual, ni siquiera en el proceso penal, donde sería plenamente aplicable el derecho garantizado por el artículo 24.2 de la Constitución, existe un derecho absoluto e incondicionado al uso de todos los medios de prueba, porque lo que el artículo 24.2 C.E nace para el administrado, sujeto a un expediente sancionador, no es el derecho a que se practiquen todas aquellas pruebas que tenga a bien proponer, sino tan solo las que sean pertinentes o necesarias.

Ante estos preceptos podemos pues deducir que se establece de forma evidente una inversión de la carga de la prueba en la persona del administrado contra el que se tramita el expediente administrativo; así pues se determina que ciertos funcionarios como pueden ser los miembros de ciertas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Agentes de Policía Local, miembros del SEPRONA etc.) y otros que sin serlo tengan atribuidas funciones de inspección y control, ostenten en sus denuncias o actas **valor probatorio**. Sin embargo, parece que el R.D 1398/93 y la Ley 30/92 estableced esta presunción de veracidad como de carácter *iuris tantum* en tanto que en ambas normas se establece: “sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos intereses puedan señalar o aportar los propios administrados” con ello invierte la carga de la prueba en la persona del administrado en tanto que en el procedimiento administrativo la propia administración parte de una supuesta **presunción de culpabilidad** siendo el propio administrado

el encargado de desvirtuarla a través de las pruebas que estime oportunas. Si volvemos de nuevo a la Jurisprudencia Constitucional podremos ver con claridad que la STC 30/92 establece el ámbito de aplicación del derecho a la presunción de inocencia no solo en los procesos jurisdiccionales de ámbito penal, sino también en los procedimientos administrativos de carácter sancionador; sin embargo el artículo 17.5 del R.D. 1398/93 parece alterar los fundamentos básico del derecho a la presunción de inocencia contenidos en el artículo 24 C.E., sobre todo si tenemos en cuenta que el propio administrado ha de probar suficientemente su falta de culpabilidad o responsabilidad respecto a los hechos imputados. Cuando abordemos el estudio de los diferentes procedimientos administrativos comprobaremos que es realmente compleja la labor probatoria del ciudadano ante la supuesta “presunción de veracidad que ampara al agente de la autoridad, el cual, aporta en la mayoría de las ocasiones el boletín de denuncia y su declaración *cualificada*. Sin embargo, existe ya jurisprudencia en la que se plasma la necesidad de que dichos funcionarios aporten algunos datos complementarios como pueden ser fotografías o cualquier otro tipo de documentos gráficos.

Por su parte, el análisis de la cuestión desde una perspectiva constitucional, podría comenzarse observando el derecho recogido en el artículo 24 C.E. “A no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la *presunción de inocencia*” Si la presunción de inocencia es plenamente aplicable al procedimiento administrativo, mal casaría entonces con dicho derecho la consideración de valor probatorio de los hechos constatados por estos funcionarios, es decir, que se trata de partir de la condición de inocente del imputado y en ningún caso de una *presunción de culpabilidad*. Indudablemente en cualquier proceso contradictorio, han de valorarse las pruebas aportadas por ambas partes a fin de que exista una labor probatoria real, sin embargo, no parece adecuado partir de una prueba cualificada por la administración o parte acusadora que deje al administrado en la tesitura de llevar a cabo una “*probatio diabólica*” cuando con la propia C.E en la mano, ha de partirse siempre de la presunción de inocencia del enjuiciado, tanto judicial como administrativamente; además dicha presunción de veracidad a favor de estos funcionarios investidos de autoridad incidiría gravemente sobre el contenido esencial de un derecho recogido en la propia Constitución como fundamental. Por tanto cabría plantearnos la adecuación del procedimiento administrativo sancionador, en lo que se refiere a la presunción de inocencia, a lo previsto en el artículo 24 C.E. Este planteamiento, como podemos observar, va tomando forma a media que se avanza en el estudio del procedimiento administrativo en sus diferentes fases comenzando por la propia iniciación del mismo; sin embargo veremos que este conflicto que ahora acabamos de esbozar, toma mayor entidad en la propia fase de instrucción como podremos ver en su momento.

### 3.3. LA ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

La ordenación del procedimiento administrativo se regula en los artículos 14 y 15 del R.D 1398/93 de 4 de Agosto, en dicha fase el órgano instructor podrá requerir a las dependencias administrativas pertinentes los antecedentes e informes adecuados referentes al caso que nos ocupa, así como la adopción de medidas de carácter provisional oportunas.

Así pues, establece el artículo 14.1 “En los términos previstos por el artículo 4 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, los órganos y dependencias administrativas pertenecientes a cualquiera de las administraciones públicas facilitarán al órgano instructor los antecedentes e informes necesarios así como los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de sus actuaciones”.

De esta forma, el órgano instructor en aras de la seguridad jurídica deberá reunir toda la documentación necesaria a efectos de que una vez llegado el momento de instruir el procedimiento disponga de la suficiente información a fin de emitir una Propuesta de Resolución coherente y acorde a los medios de prueba obtenidos. Desde luego, en esta fase del procedimiento el instructor esta preparando lo que debe ser una labor probatoria amplia y completa, sin que queden fisuras o lagunas que dificultan llegar al fondo del asunto, para ello deberá proveerse de todos los informes emitidos previamente por otros órganos o servicios, tanto de la propia administración como de otras administraciones siempre y cuando formen parte del procedimiento ya sea por cuestiones competenciales o por actuaciones coordinadas con aquella. Como ya hemos podido observar, el instructor procede a ordenar el procedimiento una vez que ya ha sido emitido el Acuerdo de incoación contra el administrado en el que se incluyen los requisitos previstos en el artículo 13 R.D 1398/93, por tanto toda la fase que ahora estudiamos va encaminada, aun de forma indirecta a la preparación de la prueba; si de esta forma podemos entender que la labor del instructor es esencialmente garantizar no solo el trámite de audiencia del interesado sino ahondar en la labor probatoria, mal casa este planteamiento con la presunción de veracidad antes enunciada, a no ser que exclusivamente fuese dirigida a encauzar los propios medios de actuación de la administración pública. Por otra parte, se otorga, no ya al órgano instructor, sino al encargado de resolver la facultad de adoptar medidas de carácter provisional que resulten necesarias.

Sobre la ordenación del procedimiento sancionador dice González Pérez que “los actos de impulso son los que tienden a hacer avanzar el procedimiento por cada una de las etapas o fases que lo componen.” El artículo 74 de la Ley 30/92 de 26 de Noviembre impone a la Administración como carga el impulso de todas las fases del procedimiento. Dice Lavilla Robira que “teniendo en cuenta

que el desarrollo del procedimiento no puede compartirse con los administrados o dejarse en manos de los mismos, el contenido de esos actos consistirá en una orden para que el procedimiento pase al trámite siguiente, sin necesidad de apremio o requerimiento de los administrados.” Por su parte, Parada Vázquez estima que “el impulso de oficio significa que el órgano instructor del procedimiento lo hará progresar por sí mismo sin necesidad de contar con petición alguna de los interesados.”

### **3.4. INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR**

Una vez acordada por el órgano competente la iniciación del procedimiento sancionador ha de notificarse al inculpado, concediéndole un plazo de 15 días para aportar cuantas alegaciones, documentos o informes estime convenientes y proponer pruebas si a su derechos interesa; todo ello independientemente de poder efectuar las alegaciones, presentar documentos y pruebas hasta el trámite de audiencia, todo ello conforme a lo dispuesto en el artículo 16 del R.D 1398/93 de 4 de Agosto y 79.1 de la L.R.J.A.P. Una vez que se ha notificado al inculpado la iniciación del procedimiento “el instructor del procedimiento realizará de oficio cuantas actuaciones resulten necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidades susceptibles de sanción”.

Por su parte el artículo 16.3 termina diciendo que “si como consecuencia de la instrucción del procedimiento resultase modificada la determinación inicial de los hechos, de su posible calificación, de las sanciones imponibles o de las responsabilidades susceptibles de sanción, se notificará todo ello al inculpado en la propuesta de Resolución”.

Una vez recibidas las alegaciones, el instructor debe abrir el período de prueba. La prueba es sin duda, una de las fases de mayor trascendencia en el proceso de instrucción. García de Enterría y Tomás Ramón Fernández entienden que “es una cuestión central en todo el procedimiento cualquiera que sea su clase”; según González Pérez “la prueba es la actividad que tiene por objeto demostrar la exactitud o inexactitud de los hechos que han de servir de fundamento a la decisión del procedimiento”. En este sentido González Navarro opina que “es el acto o la serie de actos con los que se trata de averiguar la realidad o certeza de los datos que han de ser valorados en el acto terminal... la esencia de la prueba, radica en su aptitud para provocar el convencimiento psicológico del órgano decisor. Esa aptitud, que constituye su esencia, determina el sentido final de toda actitud probatoria, la sitúa dentro del marco de las actividades de instrucción, concretamente dentro de los llamados de actividad de comprobación

de datos. La prueba es, pues, una actitud de comprobación de los datos que han sido alegados en el procedimiento administrativo”.

Con estas opiniones doctrinales, y una vez que nos adentramos en el procedimiento administrativo, podemos concluir que la fase probatoria es esencial en el procedimiento; ahora bien, ya se apuntó anteriormente cuando se abordaba la presunción de veracidad de ciertos funcionarios y la inversión de la carga de la prueba en la persona del administrado que la labor probatoria de este resulta realmente compleja. Si nos situamos en un caso práctico concreto como puede ser una denuncia formulada por un agente de la autoridad contra un establecimiento público (p. Ej. un bar o Pú.b.) conforme a la Ley 13/99 de 15 de Diciembre, norma autonómica que regula los espectáculos públicos y las actividades recreativas, nos encontramos con una primera cuestión fundamental como es que en la propia denuncia, el agente de la autoridad no se hallaba obligado a requerir la firma o conformidad del denunciado a la hora de formular dicha denuncia conforme dispone el artículo 11 de dicha norma, es decir, que podría cumplimentar el boletín de denuncia sin bajar si quiera del coche-patrulla, todo ello sin poner en duda su veracidad sobre el horario de cierre del establecimiento, y tomar los datos del propio establecimiento de los registros municipales. De esta forma llegaría al órgano correspondiente un boletín de denuncia que tiene valor probatorio y que hasta el mes de Agosto de 2003 se ajustaba perfectamente a lo dispuesto en la normativa autonómica. Sin embargo, el administrado se halla indefenso en tanto que recae sobre el mismo probar unos hechos de los que en la mayoría de las ocasiones no ha tenido conocimiento, es decir, el administrado desconocía que se hubiese formulado contra él la correspondiente denuncia. En este caso parece claro que podría vulnerarse el derecho a la presunción de inocencia del administrado pese a que la instrucción del procedimiento y la iniciación del mismo sería conforme a lo dispuesto en la propia Ley autonómica. Por otra parte, la prueba para el administrado supone una tarea especialmente gravosa. ¿cómo probar que el establecimiento se hallaba cerrado? Obviamente habría que descartar las pruebas testificales en tanto que el agente de la autoridad goza de presunción de veracidad en sus afirmaciones salvo prueba en contrario. Nos quedarían pues las pruebas documentales, sin embargo, en el caso que nos ocupa su obtención y presentación resulta complejos.

En la práctica diaria de las administraciones públicas existen supuestos dignos de mención como por ejemplo, el referente a un establecimiento de la ciudad de Huelva en el que el titular del mismo alega en la fase probatoria “haber comenzado un curso de fisioterapia en Sevilla el día siguiente al de la supuesta comisión de los hechos por lo que resultaría absurdo cerrar el bar a las 5,00 h. teniendo que desplazarme a 100 Km. para realizar un curso.” Sin embargo, el órgano instructor desestimó las alegaciones formuladas por el interesado en tanto



que en el caso de ausencia del titular, cualquier miembro de su familia o los propios empleados podrían regentar el establecimiento la noche de los hechos. Con ello se determinó que los hechos no habían sido probados ya que al fin y al cabo, el interesado no llega a probar en ningún momento que el establecimiento se hallase cerrado, tan solo que el día posterior al acaecimiento de los hechos se hallaba en otra ciudad; en ningún caso aportaba documento alguno en el que demostrase su ausencia en el momento de formularse la denuncia. Sin embargo tampoco llegó a probarse en ningún momento que el establecimiento se hallase abierto en tanto que el boletín de denuncia no recogía en ningún momento la conformidad del interesado.

Así pues, La Ley de Espectáculos Públicos de nuestra comunidad Autónoma presentaba una laguna que, entiendo, podría dar lugar a la vulneración del artículo 24 C.E., en su aplicación en tanto que la presunción de inocencia del administrado quedaba en un mero derecho vacío de contenido si a ello venimos a añadir la presunción de veracidad de ciertos funcionarios públicos antes mencionada cuando estudiábamos la iniciación del procedimiento. Esta situación vino a paliarse con el Reglamento de desarrollo de esta norma, R.D 165/2003 de 17 de Junio; la citada norma exige en su artículo 5.1,c) la identificación en el acto del titular o de la persona con la que se entiendan las actuaciones, incluida la firma del mismo. De esta forma, si un agente de la Policía Local, procede a formular una denuncia a un establecimiento por sobrepasar el horario de cierre establecido, deberá solicitar la firma del boletín de denuncia al interesado, sea este titular o empleado en dicho establecimiento. Con la entrada en vigor de esta norma se ha dado un paso gigantesco en aras de la protección del derecho a la presunción de inocencia del interesado, ofreciendo también una mayor seguridad jurídica tanto a este como a los órganos resolutor e instructor; no cabe duda de que al exigir la firma del interesado en el momento de la denuncia, este queda en una posición de igualdad frente al agente denunciante.

Continuando con la fase probatoria, desde luego ni que decir tiene que ella ha de referirse únicamente a los hechos, por tanto sería innecesaria la prueba de normas jurídicas en las que pueda fundarse la resolución; así pues, la administración está obligada a practicar las pruebas consideradas necesarias, no solo ante la seguridad sobre la certeza de los datos y hechos obrantes en el expediente, sino también ante todas aquellas alegaciones y pruebas formuladas por el interesado. Parada Vázquez estima que “En los casos en que no tenga la administración por ciertos los hechos alegados por el interesado, sólo se le obliga a que abra el período de prueba, pero no que ella asuma la carga de probar esos hechos dudosos. Y esto debe interpretarse así no solo por el tenor literal del precepto, sino además porque en muchas ocasiones, solo el administrado podrá aportar la prueba necesaria. Todo ello, sin perjuicio, que una vez abierto el



período de prueba, la administración pueda también intervenir practicando la que considere oportuna.”

Podemos plantearnos ante esta opinión doctrinal sobre quien recae realmente la carga de la prueba; Olvera Cobo entiende que “Es evidente que en el procedimiento sancionador la carga de la prueba corre a cargo de la Administración sancionadora, con fundamento en el principio de presunción de inocencia del artículo 24 C.E y por tanto, será a ella a quien corresponda, en todo caso, en el período probatorio acreditar los hechos que se imputan al inculpado.”

A mi entender, no parece que toda la labor probatoria recaiga sobre la administración pública, ni parece tampoco que se respete plenamente el derecho a la presunción de inocencia del administrado, en primer lugar no podemos olvidar, la presunción de veracidad otorgada a aquellos funcionarios que la Ley dispone expresamente p. ejemplo los miembros de fuerzas y cuerpos de seguridad, como ya afirmé en su momento, dicha presunción de veracidad posee un carácter *iuris tantum*, es decir que admite prueba en contrario, sin embargo la carga probatoria recae en la persona del administrado, por tanto, la presunción de inocencia en los procedimientos sancionadores no tiene un carácter absoluto sino que obviamente se haya condicionada a que el administrado logre desvirtuar las afirmaciones vertidas por el funcionario que formula la denuncia.

Por otra parte, la administración, como veíamos antes, no asume la prueba de los hechos dudosos sino que tan solo abre el período de prueba, de esta forma vez mas, queda en la persona del administrado la carga probatoria en tanto que el órgano instructor ostenta capacidad suficiente para calificar de dudosos los hechos alegados por el interesado, es decir, puede calificar esos hechos, sin embargo, sigue siendo el administrado el que está obligado a esclarecerlos pudiendo la administración no aportar medios o actuaciones para el esclarecimiento de dichos hechos, de hecho no se haya obligada en ningún momento a tal actividad probatoria.

Por tanto el derecho a la presunción de inocencia, es un derecho limitado en el derecho sancionador, y ello podremos confirmarlo de forma mas rotunda cuando analicemos los procedimientos especiales como por ejemplo en materia de tráfico.

Continuando con el estudio de la prueba, hay que añadir además que el órgano instructor puede rechazar las pruebas propuestas por el interesado cuando estas sean improcedentes (arts.17.2 Regl. Y 137.4 Ley). Solo podrán ser declarada improcedentes aquellas pruebas que por su relación con los hechos no puedan alterar la resolución final a favor del presunto responsable. Así el artículo 81.3 de la Ley 30/92 afirma “El instructor del procedimiento solo podrá rechazar

las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias mediante resolución motivada” Dice González Navarro que “La admisión específica de la prueba es el acto por el que el órgano administrativo acuerda que se realice la prueba concretamente propuesta por el interesado, por estimar que reúne las debidas condiciones de seriedad, viabilidad y necesidad.” En todo caso, las pruebas declaradas pertinentes por el instructor se practicarán en los términos señalados en el artículo 81.3 de la Ley 30/92.

Una vez que se hayan practicado las pruebas, en el supuesto de que así se hubiese acordado, el instructor formulará propuesta de resolución en la que motivadamente hará constar (en caso de existencia de infracción):

- \* Los hechos
- \* Los hechos probados
- \* La calificación jurídica de los hechos
- \* Determinación de la infracción
- \* Persona responsable
- \* Sanción que procede
- \* Medidas provisionales si las hubiera habido

En el supuesto de que el instructor entienda que no existe infracción o responsabilidad, efectuará la propuesta de resolución proponiendo que así se declare en la resolución.

Una vez emitida propuesta de resolución por el órgano instructor, dice el artículo 19 del R.D 1398/93:

1. “La propuesta de resolución se notificará a los interesados, indicándoles la puesta de manifiesto del procedimiento. A la notificación se acompañará una relación de los documentos obrantes en el procedimiento a fin de que los interesados puedan obtener las copias de los que estime conveniente, concediéndoseles un plazo de quince días para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que estimen pertinentes ante el instructor del procedimiento.”

La constitucionalización de este trámite, opina Lavilla Robira, “lo ha convertido en uno de los ejes alrededor de los que gira el procedimiento administrativo, de forma que su omisión constituye un vicio esencial del procedimiento, desencadenante de la declaración de nulidad.

Por su parte, García de Enterría y Tomás Ramón Fernández no se limitan a asegurar la mera posibilidad de formular alegaciones sino que va mas allá “en

la medida que pretende facilitar al interesado el conocimiento de la totalidad del expediente y permitirle realizar una defensa eficaz y completa de sus intereses con base a lo actuado en el procedimiento.

Ciertamente el trámite de audiencia se ubica esencialmente en un principio constitucional recogido en los artículos 24.2 y 105.c): el derecho del inculpado a ser oído antes de ser condenado.

Como observamos, dicho principio viene referido tanto a procedimientos judiciales como administrativos, por ello la privación de este derecho al administrado supondría la nulidad del acto administrativo, sin embargo, se plantea una dicotomía entre el procedimiento judicial y administrativo sancionador a nivel de protección constitucional que radica en lo siguiente: si en el desarrollo de un procedimiento judicial el inculpado entendiese que se le vulnera su derecho a la defensa podría requerir la protección de ese derecho a través del correspondiente recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional alegando vulneración del artículo 24.2 C.E, sin embargo, el administrado que entienda que se ha vulnerado su derecho de audiencia no tendría opción a la protección en amparo judicial o constitucional en tanto que la vulneración de un derecho recogido en el artículo 105 C.E no sería susceptible de ser recurrido a través de estos recursos; por ello tan solo le quedaría la opción de iniciar un nuevo procedimiento administrativo solicitando la revisión de oficio a fin de que el acto administrativo dictado por esta sin el correspondiente trámite de audiencia sea anulado conforme dispone el artículo 102 de la Ley 30/92 de 26 de Noviembre.

### **3.5. RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR. EL RECURSO DE AMPARO JUDICIAL**

La Resolución, en sentido estricto, es el modo normal de terminación de un procedimiento administrativo. Entiende González Pérez que “es el acto por antonomasia, en cuanto decide el procedimiento”. La Resolución que ponga fin al procedimiento ha de decidir todas las cuestiones planteadas por el interesado y todas aquellas que se deriven del mismo. Dicen García de Enterría y Tomás Ramón Fernández que “La congruencia de la Resolución final se mide en función, no solo de lo alegado y pretendido por los interesados, sino también de lo que resulte del expediente mismo con independencia de aquellas pretensiones, salvando en estos casos, por supuesto, las exigencias propias del principio de contradicción.”

El artículo 20.3 del R.D 1398/93 de 4 de Agosto señala: “En la Resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en la fase de instrucción del procedimiento, salvo los que resulten, en su caso, de la aplicación de lo

previsto en el número 1 de este artículo, con independencia de su diferente valoración jurídica. No obstante, cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción reviste mayor gravedad que la determinada en la Propuesta de Resolución, se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes, concediéndosele un plazo de 15 días.”

Con relación a aquellas otras cuestiones derivadas del expediente, entiende González Pérez que “Se exige la concurrencia de las circunstancias siguientes: que estén dentro de los límites objetivos del procedimiento en que fue dictado el acto impugnado; que se de audiencia al interesado.” Por su parte, González Navarro, refiriéndose a la misma cuestión opina “Que suscita dificultades interpretativas, siendo necesario postular una interpretación restringida del precepto, con objeto de evitar en materia de recursos el juego de la llamada *reformatio in peius*”. En este mismo sentido Taboas Bentanachs señala que “La Resolución deberá decidir aquellas otras cuestiones derivadas del procedimiento que se hayan podido evidenciar, entendidas como aquellas cuestiones que agotando la temática planteada expresa o implícitamente en el expediente sean consecutivas, independientes o complementarias, sin que sea dable desbordar ese ámbito a fin de que so pretexto de interpretaciones extensivas se llegue a desnaturalizar y vulnerar el principio de congruencia.”

La Resolución, conforma disponen los arts. 20.4 R.D 1398/93 y 89.3 Ley 30/92, deberá contener los siguientes elementos:

- \* La valoración de las pruebas practicadas
- \* Fijación de la persona responsable.
- \* La infracción cometida
- \* La sanción que se impone
- \* La decisión que se adopte
- \* Los recursos que contra la misma proceden, órgano ante el que han de presentarse y plazo para interponerlos.

La Resolución ha de recaer de forma expresa en el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento. No obstante este plazo habrá que aumentarlo en los supuestos de interrupciones del cómputo por causas imputables a los interesados; o bien, por la suspensión del procedimiento cuando se acredite que se está siguiendo un procedimiento por los mismos hechos ante los Órganos Comunitarios Europeos; o bien cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento entre una infracción administrativa y una infracción penal, que se suspenderá el procedimiento administrativo, hasta que recaiga resolución judicial.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 21 del R.D 1398/93, las disposiciones que pongan fin a la vía administrativa serán inmediatamente ejecutivas y contra las mismas no podrá interponerse recurso administrativo. Por su parte, aquellas resoluciones que no pongan fin a la vía administrativa, no serán resolutivas hasta que no haya recaído Resolución del recurso que haya podido formular el interesado, o en su defecto, haya transcurrido el plazo de interposición sin que aquel se haya formulado. Así pues, parece ser que para recurrir cualquier acto administrativo ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa, el mismo ha de ser firme, es decir, ha de haber agotado la vía administrativa mediante la interposición de los correspondiente recurso administrativos que fuesen procedentes; sin embargo si nos hallásemos ante un supuesto en que un ciudadano incurso en un procedimiento administrativo sancionador considerase que ha sido objeto de vulneración en cualquiera de sus derechos fundamentales, por ej. el derecho a la presunción de inocencia recogido en el artículo 24 C.E podría articular contra el acto administrativo derivado del procedimiento Recurso de amparo judicial, el cual parece importante estudiar:

### *El recurso de amparo judicial en el orden Contencioso-Administrativo*

El citado recurso se regula en la Ley 29/1998 de 13 de Julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y desarrolla el mandato expreso del artículo 53.2 C.E. el cual prescribe que “cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional...”.

No cabe duda de que la vulneración del derecho a la presunción de inocencia podría dar lugar a la interposición de dicho recurso por parte del administrado, por ello procede el estudio del mismo y su aplicación en la interposición contra los correspondientes actos administrativos. En primer lugar, habría que plantearnos el momento de su interposición. El profesor Javier Pérez Royo, entiende que “la Ley 29/1998 es ambigua en este punto. No dice en ningún momento que haya que agotar la vía administrativa antes de acudir a la vía judicial de amparo, pero admite que potestativamente se haya podido interponer un recurso administrativo, alterándose en este caso el plazo para la interposición del recurso de amparo judicial, que en lugar de ser diez días desde la notificación del acto presuntamente vulnerador del derecho fundamental, o de la libertad pública tutelable en amparo, pasará a ser de diez días a partir que hayan transcurrido veinte desde la interposición del recurso administrativo. No se entiende muy bien a que obedece esta ambigüedad de la Ley. Dada la naturaleza cons-

titucional del recurso, la vía administrativa previa debería haber sido excluida expresamente, pues lo único que hace es añadir confusión. La garantía de los derechos es el terreno de los poderes legislativo y judicial, pero nunca del poder ejecutivo. En este terreno sobre toda ambigüedad”.

De esta forma, parece ser que el administrado puede interponer recurso administrativo potestativo previo asimilándolo de alguna forma al recurso contencioso-administrativo ordinario cuando, por ejemplo, en lo que respecta a las Corporaciones locales, el recurso de reposición previo al recurso Contencioso-administrativo tiene carácter igualmente potestativo. Tal cosa parece no tener mucho sentido dado que, a diferencia del recurso contencioso ordinario, el amparo judicial, ha de basarse en los principios de preferencia y sumariedad, por lo que establecer, aunque sea potestativamente, la posibilidad de interposición de un recurso administrativo supone acercarlo formalmente a la interposición de un recurso contencioso administrativo ordinario y desde luego existe una diferencia intrínseca entre recurrir la presunta vulneración del derecho a la presunción de inocencia o recurrir el contenido de un acto administrativo por entender que no se ajusta a las expectativas del administrado.

Respecto a las medidas cautelares, estas están contempladas en el Capítulo II del Título VI y son comunes a las del procedimiento administrativo ordinario.

En este sentido, entiende el profesor Pérez Royo que “La Ley 29/1998 ha invertido el principio en el que descansaba la regulación de las medidas cautelares del amparo judicial de la Ley 62/78... Si la Ley 62/78 consideraba que la afectación de un derecho fundamental o de una libertad pública tutelable en amparo debía conllevar automáticamente la suspensión del acto administrativo presuntamente vulnerador de dicho derecho o libertad, dando preferencia a la naturaleza materialmente constitucional del amparo frente a su carácter formalmente administrativo, la Ley 29/1998 ha partido de la consideración opuesta: el carácter administrativo del recurso de amparo tiene preferencia sobre su naturaleza constitucional.”

Por otra parte, en los procedimientos administrativos de carácter sancionador, resulta aún mas gravoso para el administrado la no suspensión del acto y ello por una serie de razones, empezando por entender que la Resolución sancionadora es el resultado de la aplicación del derecho punitivo del Estado en la persona del administrado; si este plantea que se ha llegado a esa resolución a través de un procedimiento en el que presuntamente han podido vulnerarse algunos de sus derechos fundamentales y formula un recurso de amparo judicial, mal comenzaremos a tutelar o en su caso a garantizar dichos derechos si no partimos de una suspensión cautelar de la Resolución administrativa durante la sustanciación del recurso. Por otra parte, una resolución sancionadora supone la imposición de una sanción, normalmente pecuniaria, o la restricción de un dere-

cho. En el caso de la sanción, la no suspensión conllevaría a su vez el pago de la misma en período voluntario en tanto que de no hacerlo así supondría un incremento del principal con los intereses de demora. Por ello estamos causando un perjuicio al administrado incluso poniéndose en tela de juicio la puridad del procedimiento o su adecuación a los preceptos constitucionales en materia de derechos fundamentales o libertades públicas.

En lo que se refiere a trámite de admisión regulado en los artículos 116 y 117, dice Javier Pérez Royo que la razón de ser del mismo es clara “El amparo judicial es un recurso de naturaleza constitucional al que no se debe acudir para hacer valer pretensiones de naturaleza exclusivamente administrativa. Si la pretensión es exclusivamente administrativa, tiene que acudirse al procedimiento administrativo común. Si la pretensión es constitucional, se puede acudir al amparo judicial, pudiéndose en este caso hacer valer de manera simultánea las pretensiones de naturaleza administrativa a las que se hace referencia en los artículos 31 y 32 de la Ley.”

Así pues, si el juez admite a trámite el recurso de amparo judicial, el recurrente no solo podrá plantear la presunta vulneración p. ej. del derecho a la presunción de inocencia dentro de un expediente administrativo sancionador sino también el contenido de la propia resolución o cualquier otro acto de trámite susceptible de ser impugnado, siempre que dicha pretensión “tenga como finalidad la de restablecer o preservar los derechos o las libertades por razón de las cuales el recurso se hubiera formulado” (arts. 21 y 32). Por tanto, pese a que el legislador admite en el recurso de amparo la sustanciación de cuestiones de carácter administrativa, ya hemos visto que las mismas han de estar directamente relacionada con el derecho constitucional presuntamente vulnerado; por tanto, no será posible “aprovechar” el recurso de amparo para de forma preferente cuestionar el contenido de la Resolución administrativa por el mero hecho de no estar de acuerdo, por ejemplo con la graduación o calificación de la sanción impuesta.

Por último, hacer referencia a la sentencia de amparo judicial, dice el artículo 121.2 de la Ley que “La sentencia estimará el recurso cuando la disposición, la a actuación o el acto incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, y como consecuencia de la misma vulneren un derecho de los susceptibles de amparo”. Las consecuencias de una sentencia estimatoria para el administrado puede suponer “el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de daños y perjuicios cuando proceda” o “la condena a la administración al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos en que estén establecidas” (arts. 31.2 y 32.1).







# 4 CAPÍTULO

## LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES EN MATERIA DE TRÁFICO

### A. PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA EN MATERIA DE TRÁFICO

Estos principios han sido abordados en otra parte del programa referidos al procedimiento administrativo sancionador de carácter general, sin embargo en lo que se refiere al estudio del procedimiento en materia de tráfico, los aludiremos refiriéndonos también a las normas específicas de esta materia que tengan incidencia específica en estos principios de la potestad sancionadora:

#### 1. Principio de Legalidad

Dice el artículo 25 C.E que “Nadie puede ser sancionado o condenado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan falta o infracción administrativa”; por otra parte, el artículo 127.1 de la Ley 30/92 establece: “La potestad sancionadora de las administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio... El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuidas, por disposición de rango legal o reglamentario, sin que pueda delegarse en órgano distinto.”

En cuanto a la competencia de la potestad sancionadora, viene establecido en la Ley 7/85 que “Corresponde en su calidad de administraciones públicas de carácter territorial y dentro de la esfera de su competencia, corresponden en todo caso a los Municipios Provincias e Islas:

f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.

Lo dispuesto en el párrafo precedente podrá ser de aplicación a las Entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las Comarcas, Áreas Metropolitanas y demás entidades Locales, debiendo las leyes de las Comunidades Autónomas concretar cuales de aquellas potestades serán de aplicación”.

En el ámbito de la Ley de Tráfico, la competencia para sancionar corresponde, según lo dispuesto en el artículo 68 R.D.L 339/90, en primer lugar al Subdelegado del Gobierno de la provincia en que se haya cometido la infracción. Si se tratara de una infracción cometida en territorio de más de una provincia, la competencia para su represión corresponderá al Subdelegado del Gobierno de la provincia en que la infracción hubiera sido primeramente denunciada. La facultad de sancionar podrá ser delegada por los Subdelegados del Gobierno en las Autoridades Provinciales de Tráfico en la medida y extensión que reglamentariamente se determine.

Las sanciones por infracciones a normas de circulación corresponderán a los respectivos Alcaldes.

Los subdelegados del Gobierno asumirán esa competencia cuando, por razones justificadas o por insuficiencia de los servicios municipales, no pueda ser ejercida por los Alcaldes. En las travesías la competencia corresponderá al subdelegado del Gobierno, en tanto no tengan característica exclusiva de vías urbanas.

La competencia para sancionar las infracciones sobre autorizaciones y para imponer la suspensión del permiso de conducir corresponderá en todo caso, a los Subdelegados del Gobierno.

Sin embargo, hay que hacer la salvedad que dispone la disposición adicional cuarta de la Ley 6/1997 de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, la cual señala: “Corresponderá a los Delegados del Gobierno la imposición de sanciones por la comisión de infracciones graves y muy graves previstas en el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial aprobado por R.D.L 339/90 de 2 marzo. La imposición de sanciones por infracciones leves previstas en dicha Ley corresponderá a los Subdelegados del Gobierno.”

Así pues resulta evidente que tanto la competencia para sancionar como la propia potestad sancionadora vienen atribuida a los distintos entes territoriales a través de la correspondiente reserva de Ley conforme dispone el artículo 25 C.E. Por su parte, el Tribunal Constitucional proclamó tempranamente en su STC 18/81 de 8 de Junio que “las exigencias derivadas del principio de legalidad penal pasan, con matices, al procedimiento administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del estado, tal y como refleja la

propia Constitución”. Por último, como ya hemos expuesto, el mismo artículo 127 de la Ley 30/92 establece el ejercicio de la potestad sancionadora por expresa atribución legal.

## 2. Principio de Irretroactividad

Este principio se recoge originariamente en el artículo 9.3 de la Constitución mediante el cual se garantiza la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables. Por otra parte, la Ley 30/92 dispone en su artículo 128.1 que serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa, disponiendo tan solo la retroactividad de las disposiciones sancionadoras en cuanto que las mismas favorezcan al presunto infractor. Por último, nuevamente la Ley 30/92 dispone la nulidad de todas aquellas normas que establezcan la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables.

Podemos añadir en la exposición de este principio que el Tribunal Supremo en sentencia de 28 de Mayo de 1987, hace referencia a la retroactividad de las disposiciones sancionadoras favorables al interesado tanto en materia penal como administrativa, apoyándose para ello en la STC de 30 de Marzo de 1981 la cual destaca que como el artículo 9.3 C.E. garantiza la irretroactividad de las normas sancionadoras, dentro de cuya rúbrica han de entrar las administraciones sancionadoras, ha de entenderse también a contrario sensu que la Constitución garantiza la retroactividad de la Ley penal mas favorable, la cual se extendería a las disposiciones administrativas de carácter sancionador.

## 3. Principio de Tipicidad

En primer lugar, establece el artículo 25 C.E que “Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan falta o infracción administrativa.”

La principal polémica en materia de Tráfico (se suscitó hallándose en vigor el Código de la Circulación de 1934) en cuanto que el artículo 264.d) y f) de esta norma en relación con el artículo 291 establecen la privación del permiso de conducir como sanción penal o administrativa, el T.S se pronuncia en dos sentencias: de 30 de Mayo de 1990 y de 3 de Marzo de 1990 en los siguientes términos:

“Aún cuando sea cierto que la privación del permiso de conducir puede constituir una sanción penal o administrativa, la intervención fundada en lo dispuesto en el artículo 291 en relación con el 264. d) y f) del Código de la Circulación, no tiene naturaleza de sanción sino la de una medida de policía administrativa que pueden acordar las Jefaturas Provinciales de Tráfico cuando durante la vigencia del permiso administrativo, que habilita

la conducción de vehículos, surgen de su titular indicios racionales y fundados de que el mismo ha perdido el conocimiento de las normas esenciales para la seguridad de la circulación o las aptitudes físicas, psíquicas o técnicas para conducir, no se trata de una facultad discrecional de la Administración en el ejercicio de su actividad tuitiva, sino que se precisa, por tratarse de una restricción de un derecho previamente declarado o concedido, como el precepto señala, de acreditar la concurrencia de indicios racionales y fundados de la pérdida por el conductor de las condiciones que en su momento sirvieron de fundamento del otorgamiento de dicha habilitación administrativa y aún cuando se trata en definitiva, no de sancionar sino de evitar y precaver el peligro que implica la conducción por una persona que tiene en entredicho sus condiciones para manejar un vehículo hasta tanto supere las pruebas a que sea sometido conforme a lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 291 del Código de la Circulación...”.

En estos mismos términos y como medida cautelar se expresa el artículo 71 bis de RDL 339/90 de 2 de marzo, sin perjuicio de proceder a la tramitación, según lo dispuesto en el artículo 63 de la misma norma, del procedimiento para declarar la pérdida de vigencia de autorizaciones mas el oportuno expte. sancionador.

La Ley 30/92 en su artículo 19.2 y 3 establece que “Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones, que en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.” Y “Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límite de las que la Ley contempla, contribuya a la mas correcta identificación de las conductas o a la mas precisa determinación de las sanciones correspondientes”.

En lo referente al último párrafo, el Tribunal Constitucional se pronuncia en su sentencia 45/1994 de 15 de Febrero en los siguientes términos:

“La segunda de las cuestiones suscitadas, consiste en determinar si la elevación de las multas llevada a cabo tanto por el Real Decreto 1467/1981 como por el 1178/1987, sin que existiera una Ley que lo permitiese, es contraria a las garantías contenidas en el artículo 25.1 C.E Al efecto, hemos de señalar con carácter previo que nuestro análisis solo puede centrarse en el Real Decreto 1467/1981, por cuanto el incremento de la cuantía de las multas operado por el Real Decreto 1781/1987 en nada afecta a las multas que podrían imponerse por la eventual infracción del artículo 230 del Código de la Circulación ya que carece de sentido enjuiciar la elevación de la cuantía respecto del artículo 16.4 del citado Código, pues de este tema ya hemos dicho que carece de cobertura legal de clase alguna. Hecha la anterior precisión, no es ocioso recordar que las sanciones, y no solo las

infracciones, se encuentran sometidas al principio constitucional de legalidad (STC 270/1990), entre otras. Podría entenderse que en este caso, únicamente existe una actualización de la cuantía de las multas, manteniendo el valor real de la medida punitiva y que esta mera actualización no supone una verdadera alteración de las sanciones. Sin embargo en nuestra STC 177/1992 hemos señalado que la pervivencia de normas reglamentarias sancionadoras preconstitucionales tienen como importante límite la imposibilidad de que con posterioridad a la Constitución se actualicen dichas normas por la misma vía reglamentaria, puesto que con ello no se respetaría el sistema de producción de normas jurídicas impuesto ahora por la constitución. Mas recientemente, en la STC 305/1993 hemos declarado que si la administración ostentara potestades sancionadoras no amparadas por una norma de rango legal, ello supondría convertir en inoperante el principio de legalidad de la actividad sancionadora de la Administración con solo reproducir, a través del tiempo, las normas reglamentarias sancionadoras preconstitucionales, manteniéndose así, in aeternum, después de la Constitución, sanciones sin cobertura legal incumpliendo de esta manera el artículo 25.1 C.E. En consecuencia, trasladando la anterior doctrina al caso examinado, hemos de concluir que, el aumento de la cuantía de la sanción pecuniaria introducido por el Real Decreto mencionado debía de haberse realizado por Ley, pues constituye una modificación cuantitativa de la sanción que no goza de la cobertura legal necesaria”.

Por otra parte, las normas de circulación se clasificarán en leves, graves y muy graves, a este respecto, la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de Junio de 1997 se manifiesta en los siguiente términos:

“Frente al criterio sostenido por la parte recurrente en apelación, que niega validez a los hechos sancionados, no parece quebrantado el artículo 25 C.E desde la doble perspectiva de la garantía material, consistente en la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de la garantía formal, consistentes en las normas con rango formal necesario para imponer la sanción, que en este caso, se traducían en la aplicación de una multa de 40.00 pesetas y privación del permiso de conducir, sin que se advierta quebranto de la doctrina jurisprudencial contenida en las sentencias de 12 de Julio y de 25 de Octubre de 1990, que cita la parte recurrente como infringidas, por cuanto que conforme a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo contenida, entre otras, en las Sentencias de 30 de Mayo de 1975 y 23 de Octubre de 1986. la infracción de las normas del Código de la Circulación aludidas en el artículo 289 de este, constituyen la predeterminación de la sanción específica correspondiente en virtud del riesgo potencial o genérico que tales infracciones suponen para el tracto circulatorio de vehículos, para los peatones o para los bienes, pudiendo ser complementada la suspensión del permiso cuando a consecuencia de dicha infracción, se haya creado una correcta situación de peligro objetivada, cuya situación y connotaciones han de venir descritas en el Boletín de denuncia o acreditarse en las actuaciones posteriores, o en su caso, mediante actuaciones deriva-

das de antecedentes desfavorables como conductor, en el caso del autor de la infracción.

Estos criterios los reitera la posterior Sentencia de 25 de Octubre de 1990 que recogiendo la Sentencia de 12 de Julio de 1990 y toda la jurisprudencia precedente, viene a poner de manifiesto como la retirada del permiso de conducir por exceso de velocidad, implica que el peligro creado sea concreto y no abstracto o potencial, en los términos recogidos en el artículo 289 del Código de la Circulación y por ello en el caso examinado, la infracción cometida, según constaba en el boletín de denuncia, lo era con fecha 21 de Junio de 1990, por lo que resultaban de aplicación las previsiones previstas contenidas en los artículos 19, 67.1, 68, y 69 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial, pudiendo destacarse como en el artículo 19 de dicho cuerpo legal, se establecían los límites de velocidad y la velocidad máxima en las vías objetos de la Ley, en el artículo 67.1 se sancionaban las infracciones graves con multa de hasta 50.000 pesetas, de aquel momento, en el artículo 68 se delimitaba la competencia de la autoridad para imponer la sanción y en el artículo 69 se ponía de manifiesto la graduación de la sanción en función de la gravedad y trascendencia del hecho, antecedentes del infractor y peligro potencial creado, pudiendo acordarse en los términos del artículo 67.2 de dicho cuerpo legal, que en el caso de infracciones graves como es la descrita en este supuesto, se podía imponer, además de la sanción, la suspensión del permiso o licencia de conducir hasta tres meses”.

#### **4. Principio de Responsabilidad**

Dice la Ley 30/92 de 26 de Noviembre en su artículo 130.1, 2 y 3: “solo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aún a título de simple inobservancia.

Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente.

Cuando el incumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que en su caso se cometan y de las sanciones que se impongan.

Serán responsables subsidiarios o solidarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, las personas físicas y jurídicas sobre las que tal deber recaiga, cuando así lo determinen las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores.

Hasta aquí hemos expuesto el principio de responsabilidad en lo que podríamos denominar procedimiento sancionador tipo o genérico, por ello procederemos a continuación a exponer la responsabilidad en el procedimiento en materia de tráfico: el artículo 72 del R.D.L 339/90 establece que la responsabilidad por las infracciones a lo dispuesto en la Ley recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción.

Por su parte, el titular que figure en el Registro de vehículos será en todo caso responsable por las infracciones relativas a la documentación del vehículo, las relativas al estado de conservación, cuando las deficiencias afecten a las condiciones de seguridad del vehículo y por las derivadas del incumplimiento de las normas relativas a reconocimientos periódicos.

Por último, el titular del vehículo debidamente requerido para ello tiene el deber de identificar al conductor responsable de la infracción y si incumpliere esta obligación en el trámite procedimental oportuno sin causa justificada, será sancionado pecuniariamente como autor de falta grave.

Respecto a esta obligación que recae en la persona del titular del vehículo, dio lugar a un cúmulo de cuestiones de inconstitucionalidad que fueron resueltas mediante STC num 197/1995 de 21 de Diciembre en los siguientes términos:

“Los órganos judiciales proponentes, con un planteamiento sustancialmente idéntico, estiman que la norma trascrita podía ser inconstitucional por vulnerar el derecho a no declarar contra si mismo, consagrado en el artículo 24 C.E, en los casos en que coinciden en la misma persona la condición de titular del vehículo y de conductor que ha cometido la supuesta infracción de tráfico. Junto a este principal motivo de inconstitucionalidad, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León reprocha, además al precepto cuestionado un claro detrimento de las garantías de defensa del administrado, en cuanto, en primer término, la sanción prevista en el artículo 72.3 de la LTSV puede imponerse sin sujeción a ningún tipo de procedimiento y, en segundo lugar, se obliga al titular del vehículo, si no era quien lo conducía, a declarar la responsabilidad del conductor que debe identificarse y presumir su culpabilidad respecto de los hechos denunciados.

Estas últimas objeciones que a la constitucionalidad del artículo 72.3 de la LTSV formula únicamente la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León deben ser rechazadas, sin necesidad de



un detenido esfuerzo argumental, como pone de manifiesto en sus escritos de alegaciones el Fiscal General y el Abogado del Estado para centrar nuestra atención en la principal y común imputación de inconstitucionalidad que las Salas proponentes hacen al precepto cuestionado.

De una parte, carece de todo fundamento la afirmación de que la sanción prevista en el artículo 72.3 de la LTSV puede imponerse sin sujeción a ningún tipo de procedimiento, pues el artículo 73 del mencionado Texto Articulado establece terminantemente que *no se impondrá sanción alguna por la infracción de los preceptos de esta Ley, sino en virtud de procedimiento instruido con arreglo a las normas del presente capítulo*, disponiendo seguidamente la aplicación con carácter supletorio del Título IV de la Ley de Procedimiento Administrativo. El procedimiento a seguir para la imposición de las correspondientes sanciones en materia de Tráfico-entre ellas la del artículo 72.3 LTSV- se encuentra regulado en el Capítulo primero del Título VI de la LTSV, cuyas previsiones han sido desarrolladas, adaptándola a la vigente Ley 30/92 de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por el RD 320/1994 de 25 de Febrero, por el que se aprueba el Reglamento d Procedimiento Administrativo Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

De otra parte, ciertamente, la redacción de la norma cuestionada no es técnicamente afortunada, ya que se refiere expresamente al deber del titular del vehículo de *identificar al conductor responsable de la infracción*, como si aquel pudiera determinar tal responsabilidad, o como si la responsabilidad hubiera sido ya declarada por la administración con solo incoar el expediente sancionador. Pero aún con esa defectuosa redacción, resulta evidente que al titular del vehículo no le corresponde en modo alguno declarar la responsabilidad o culpabilidad del conductor supuestamente autor de la infracción, sino que tal declaración se efectuará, en su caso, por la Administración tras la conclusión del Ortuño expediente sancionador, en cuya tramitación el conductor podrá alegar en su descargo y proponer la práctica de cuantas pruebas estime pertinentes. De modo que tampoco en este extremo debe reputarse inconstitucional el precepto dubitado.

Rechazadas las tachas de inconstitucionalidad expuestas, hemos de limitar, pues, nuestro examen a la conformidad del artículo 72.3 de la LTSV con el derecho a no declarar contra sí mismo que garantiza el artículo 24.2 de la CE.

Los órganos judiciales promotores de las presentes cuestiones de inconstitucionalidad consideran, en síntesis, tras estimar que el derecho a no declarar contra sí mismo se extiende y despliega sus efectos no solo en el ámbito del proceso penal sino también en el ámbito del derecho administrativo sancionador, que el artículo 72.3 de la LTSV, cuando concurren en una misma persona la condición de propietario del vehículo y de conductor que ha cometido la supuesta infracción de tráfico, vulnera el mencionado derecho fundamental, en cuanto



compele al titular del vehículo a confesarse autor de dicha infracción bajo la amenaza de ser sancionado pecuniariamente como autor de falta grave de no identificar al conductor, que tipifica la norma cuestionada. Así pues, en tales casos, el deber de identificación que se impone al titular del vehículo le coloca en la tesitura de declararse autor de la infracción de tráfico, para evitar la sanción prevista en el artículo 72.3 LTSV, pues, de negarse a confesar su autoría, será sancionado entonces por incumplimiento de aquel deber, lo que resulta contrario al derecho a no declarar contra sí mismo.

El abogado del Estado entiende, por el contrario, que no cabe confundir el cumplimiento de la obligación legal de colaborar en la identificación del conductor presuntamente responsable de una infracción de tráfico con la obligación de autoconfesar conductas sancionables. A su juicio el requerimiento que le hace al titular del vehículo para identificar al conductor no le obliga a emitir una declaración admitiendo su culpabilidad ni presumiendo culpabilidades ajenas, sino a prestar su colaboración en la tarea inicial de identificar al conductor del vehículo con el que se ha cometido la infracción, por lo que dicha identificación, aún cuando el conductor fuera el propio titular requerido, no equivale a confesar la infracción. De manera que la declaración exigida al titular del vehículo no es equiparable a la confesión ni a declarar contra sí mismo, pues, cuando concurren en una misma persona las circunstancias de titular y conductor del vehículo, el citado derecho fundamental le otorga a aquel la causa justificada para no autoinculparse.

Es necesario, antes de emprender el examen de la duda de inconstitucionalidad planteada, realizar algunas consideraciones sobre el artículo 72.3 LTSV. Este precepto desarrolla la Base 8.6 de la Ley 18/1989 de 25 de Julio, que establece un especial deber de diligencia del titular del vehículo que le obligará a conocer y facilitar a la administración todos los datos necesarios para identificar al conductor, cuando se hubiere producido una infracción, al objeto de poder dirigir contra este el correspondiente procedimiento sancionador. El incumplimiento de este deber está sancionado como infracción grave.

Tras consagrar el artículo 72.3 LTSV el principio de responsabilidad personal por hechos propios en materia de infracciones de tráfico o circulación, la norma cuestionada impone al titular del vehículo, cuando fuera debidamente requerido para ello, el deber de identificar al conductor que ha cometido la supuesta infracción, cuyo incumplimiento en el trámite procedimental oportuno sin causa justificada tipifica como una infracción autónoma, sancionada pecuniariamente, como falta grave. A tenor de las previsiones de la LTSV y del RD 320/94 de 25 de Febrero, tal requerimiento al titular del vehículo se efectuará cuando incoado el procedimiento sancionador por la autoridad competente, de oficio o por denuncia de carácter voluntario o mediante denuncia formulada por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia y seguridad del tráfico no fuera conocida la identidad del conductor. En tal caso, a fin de obtener la identidad del

conductor para dirigir contra este el procedimiento iniciado, se notifica por la autoridad instructora su incoación al titular del vehículo y se le requiere, en el mismo acto, que identifique al conductor. El incumplimiento de este deber de identificación sin causa justificada determinará tras el oportuno expediente, que se imponga una sanción pecuniaria como autor de la falta tipificada en el artículo 72.3 LTSV.

El precepto cuestionado, por consiguiente, determina una infracción autónoma consistente en incumplir el titular del vehículo el deber de identificar y comunicar a las autoridades de tráfico la identidad del conductor que supuestamente ha infringido las normas de circulación. Es evidente la diferencia que existe entre el vigente artículo 72.3 LTSV y el derogado artículo 278.II del Código de la Circulación que acogía una forma de imputación de la denominada responsabilidades cascada, al prever que, si el conductor responsable de la infracción no fuese conocido, el titular del vehículo, tras interesar la administración de este los datos de dicho conductor, podría verse obligado al pago de la sanción pecuniaria que en su caso correspondiese a la infracción de tráfico cometida si dicha identificación no se lograse.

El Tribunal Constitucional consideró aceptable, desde la óptica Constitucional, este desplazamiento de la responsabilidad del titular del vehículo por la infracción de tráfico, puesto que es indudable que el propietario de un vehículo en razón del conjunto de derechos y obligaciones dimanantes de sus facultades dominicales y esencialmente debido al riesgo potencial que la utilización de un automóvil entraña para la vida, salud e integridad de las personas, debe conocer en todo momento quien lo conduce. En caso contrario esa falta de control sobre los bienes propios constituye un supuesto claro de culpa por falta de cuidado y de vigilancia cuya concurrencia posibilita de modo indubitado la traslación de la responsabilidad, que no podría ser calificada en consecuencia de indebida ni de objetiva (STC 154/1994). Si bien, este Tribunal ya había tenido ocasión de advertir con anterioridad, que lo que no se podía inferir, en una aplicación correcta del artículo 278.II del Código de la Circulación, era que de la notificación de la denuncia y de la advertencia de ser posible exigir la multa al titular del vehículo, resultase una legitimación de la autoridad de tráfico para imponer directamente la sanción pecuniaria al titular del vehículo ni por ello la exoneraba de proseguir las pertinentes diligencias de prueba para conseguir la identificación del conductor, ya que dicha comunicación y advertencia no podía convertirse, por pasividad de la Administración, en una presunción *iuris et de iure* que no resultaba del mencionado precepto del Código de la Circulación (STC219/1998).

Las Salas promotoras no cuestiona la existencia de la obligación del titular del vehículo de conocer en todo momento quien dispone del mismo, ni con carácter general el deber que tiene de identificar, a requerimiento de la Administración, al conductor que ha cometido la supuesta infracción de tráfico, aunque encuentra un límite a este deber en el derecho del administrado a no declarar

contra sí mismo. La duda de constitucionalidad que le suscita el artículo 72.3 de la LSTV se circunscribe, en consecuencia, a determinar si ese deber de identificación que le impone al titular del vehículo la norma cuestionada y la consiguiente tipificación de su incumplimiento sin causa que lo justifique como infracción puede conculcar, en los casos en que coincidan en una misma persona la condición de propietario y conductor, el derecho a no declarar contra sí mismo.

En los términos expuestos, la resolución de la presente controversia constitucional sobre el artículo 72.3 de la LTSVA requiere dar respuesta a dos cuestiones, que aunque sucesivas y lógicamente concatenada, conviene distinguir: Aplicación o extensión, en primer lugar, del derecho a no declarar contra sí mismo al procedimiento administrativo sancionador, y en segundo lugar, adecuación o inadecuación del deber de identificación que establece el precepto cuestionado al derecho a no declarar contra sí mismo en los supuestos en los que el conductor que ha cometido la supuesta infracción de tráfico fuera el titular del vehículo. Pero antes conviene hacer una sucinta referencia al mencionado derecho fundamental.

La Constitución reconoce en su artículo 24.2, con especial referencia, por tanto al proceso penal, los derechos íntimamente conectados a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable. Ciertamente que estos derechos no aparecen enunciados expresamente en los Textos Constitucionales de los países de nuestro entorno, en los que se recogen en las leyes procesales. En el Derecho Internacional, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 19 de Diciembre de 1966, ratificado por España, los proclama como derechos de toda persona acusada de un delito durante un proceso. Por su parte, ni la Declaración Universal de los derechos humanos de 10 de Diciembre de 1948, ni el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de 4 de Noviembre de 1950 (modificado por el Protocolo nº 11, con fecha de entrada en vigor de 1 de noviembre de 1998), consagran de manera formal y expresa los citados derechos a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable, si bien el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el marco de las garantías del artículo 6.1 del Convenio, ha reconocido el derecho que tiene todo acusado en materia penal, en el sentido autónomo que el Tribunal ha otorgado a dicha noción en el Texto del Convenio y frente al Derecho Interno, a guardar silencio y de no contribuir de ninguna manera a su propia incriminación.

La doctrina sitúa los orígenes de ambos derechos, en cuanto manifestación del derecho de defensa, en lucha por un proceso penal público, acusatorio, contradictorio y con todas las garantías que se inicia en la Europa continental hacia la segunda mitad del Siglo XVIII, frente al viejo proceso penal inquisitivo. Mientras que en este, regido por el sistema de prueba tasada, el imputado es considerado como objeto del proceso penal, buscándose con su declaración, incluso mediante el empleo de tormento, la confesión de los cargos que se le imputaban, en el proceso penal acusatorio, el imputado ya no es parte del pro-

ceso penal, sino sujeto del mismo, esto es, parte procesal y de tal modo que la declaración y de tal modo que declaración, a la vez que medio de prueba y acto de investigación, es y ha de ser asumida esencialmente como una manifestación o medio idóneo de defensa. En cuanto tal, ha de reconocérsele la necesaria libertad en las declaraciones que ofrezca y emita, tanto en lo relativo a su decisión de proporcionar la misma declaración, como en lo referido al contenido de sus manifestaciones.

Así pues, los derechos a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable contemplan, como su enunciado indica, los que en el proceso penal al imputado o a quien pueda adquirir tal condición corresponde, y acerca de los cuales los órganos judiciales deben ilustrar desde el primer acto procesal en el que pueda dirigirse contra una determinada persona el procedimiento, de no restar declaración contra sí mismo y de no confesar la culpabilidad. Tanto uno como otro son garantías o derechos instrumentales del genérico derecho de defensa, al que prestan cobertura en su manifestación pasiva, esto es, la que se ejerce precisamente con la inactividad del sujeto sobre el que recae o puede recaer una imputación quien, en consecuencia, puede optar por defenderse en el proceso en la forma que estime mas conveniente para sus intereses sin que en ningún caso pueda ser forzado o inducido, bajo constricción o compulsión alguna a declarar contra sí mismo o a confesarse culpable tal y como establecen las SSTC 36/1983 y 127/1992.

La primera de las cuestiones que nos hemos planteado, cuyo afrontamiento hemos de abordar, es la relativa es la posible extensión o aplicación del derecho a no declarar contra si mismo al Derecho Administrativo sancionador, del que la imposición de sanciones en materia de tráfico constituye en nuestro ordenamiento jurídico una de sus manifestaciones. Delimitada en estos términos la problemática suscitada, debemos circunscribir nuestras consideraciones, y así deben ser entendidas, a la extensión o no de aquel derecho fundamental al procedimiento administrativo sancionador en sentido estricto, sin que resulte necesario, en consecuencia, que abordemos la mas compleja temática referida a su extensión o aplicación a actuaciones o procedimientos distintos del estrictamente administrativo sancionador.

En este sentido es necesario recordar que el Tribunal Constitucional tiene declarado desde la STC 18/1981, doctrina que ha sido posteriormente reiterada en numerosas ocasiones, que los principios inspiradores del orden penal, son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del derecho punitivo del Estado, hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales, si bien en el primer caso, con el límite que establece el artículo 25.3 CE. No obstante, el Tribunal se ha referido también a la cautela con la que conviene operar cuando se trata de trasladar al ámbito administrativo sancionador las garantías esenciales reflejadas en el artículo 24.2 de la CE en materia de procedi-

miento y con relación directa al proceso penal, pues en esta operación no puede hacerse de forma automática, dadas las diferencias que existente entre uno y otro procedimiento. De modo que la aplicación de dichas garantías a la actividad sancionadora de la administración solo es posible en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto constitucional y resulten compatibles con la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador: SSTC 18/1981, 19/1989, 22/1990 y 246/1991.

La jurisprudencia Constitucional ha reconocido como límite ineludible a la potestad sancionadora de la administración el respeto a los derechos de defensa reconocidos en el artículo 24 CE, que son de aplicación a los procedimientos que la administración siga para la imposición de sanciones, de esta forma se establece en las SSTC 77/1983 y 74/1985. No puede suscitar duda que el derecho a no declarar contra sí mismo, en cuanto garantía instrumental del derecho de defensa al que presta cobertura en su manifestación pasiva, rige y ha de ser respetado, en principio, en la imposición de cualesquiera sanciones administrativas, sin perjuicio de las modulaciones que pudieran experimentar en razón de las diferencias existentes entre el orden penal y el derecho administrativo sancionador, pues los valores esenciales que se encuentran en la base del artículo 24.2 CE no quedarían salvaguardados si se admitiera que la administración pudiera compeler u obligar al administrado a confesar la omisión o autoría de los hechos antijurídicos que se imputan o se le pudieran imputar o a declarar en tal sentido. El ejercicio del ius puniendi del Estado en sus diversas manifestaciones está sometido al juego de la prueba de cargo o inculpativa de la conducta reprochada y a un procedimiento en el que la persona a la que se imputa o se le puede imputar aquella puede ejercer el derecho de defensa, de modo que también en el procedimiento administrativo sancionador, la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción vincula a la administración, que concentra las funciones de acusador y decisor, sin que el sujeto pasivo de la actuación sancionadora esté obligado a declarar contra sí mismo.

Lo que antecede, es solo, sin embargo, la respuesta genérica a la cuestión, igualmente abstracta, acerca de la aplicación o extensión del derecho a no declarar contra sí mismo al procedimiento administrativo sancionador. Llegados a este punto, hemos de examinar finalmente la conformidad o disconformidad de la norma cuestionada con el citado derecho fundamental recogido en el artículo 24.2 CE, cuando el titular del vehículo fuera también el conductor que hubiese cometido la supuesta infracción de tráfico. Las Salas proponentes consideran que, en tales casos, el artículo 72.3 de la LSTV conculca aquel derecho fundamental, ya que obliga al titular del vehículo a confesarse autor de la infracción de tráfico que determinó la incoación del procedimiento sancionador bajo la amenaza de ser sancionado pecuniariamente por incumplir el deber de identificación que como infracción autónoma tipifica el mencionado precepto legal. En su opinión no evita el vicio de inconstitucionalidad que detectan en el precepto

el inciso *sin causa justificada*, que exime al titular del vehículo del deber de identificación si existe una causa que justifique su incumplimiento, pues entienden que únicamente quedan comprendidos en aquella expresión legal los supuestos en los que existe una supuesta imposibilidad de control de vehículo por parte de su titular.

El artículo 72.3 de la LTSV impone al titular del vehículo con el que se ha cometido una supuesta infracción de tráfico el deber de identificar, a requerimiento de la administración cuando no hubiera sido posible determinar la identidad del conductor en el acto de formularse la denuncia, la persona que lo conducía en aquel momento tipificando como infracción autónoma, el incumplimiento sin causa justificada de dicho deber. De este modo el precepto cuestionado configura un deber de colaboración del titular del vehículo con la administración, en el extremo exclusivamente referido, que resulta inherente al hecho de ser propietario, lo cual comporta, con la lógica consecuencia de la disponibilidad continuada, ciertas obligaciones entre ellas la de saber dentro de lo razonablemente posible, la persona que lo maneja en un determinado momento, debido esencialmente al riesgo potencial que la utilización del automóvil entraña para la vida, salud e integridad de las personas (STC 154/1994). De ahí que la carga del titular del vehículo de participar a la administración quien lo conducía al tiempo de producirse una supuesta infracción de tráfico y cuando no hubiese sido posible su identificación en el acto de formularse la denuncia no se presenta como excesiva o desproporcionada. Se comprende, por lo demás, que sin la colaboración en tales casos del titular del vehículo, la obligada intervención de los poderes públicos en el mantenimiento de la seguridad de la circulación vial resultaría notablemente dificultada.

A diferencia de la obligación de someterse a la prueba de impregnación alcohólica (STC 109/1985) o el deber del contribuyente de aportar a la Hacienda Pública los documentos contables (STC 76/1990), el deber que al titular del vehículo impone la norma cuestionada de identificar al conductor que ha cometido la presunta infracción de tráfico obliga a aquel a hacer una declaración que exterioriza un contenido relativo a la identidad de quien realizaba la conducción en un momento determinado. Sin embargo, el artículo 72.3 de la LTSV no conmina al titular del vehículo a declarar sobre la supuesta infracción de tráfico, sino simplemente, a comunicar a la administración el nombre del conductor del vehículo, de modo que aunque concurren en la misma persona las circunstancias de conductor y propietario del vehículo, a este no se le impone el deber ni de efectuar declaración alguna sobre la infracción, ni de autoinculparse de la misma, sino únicamente el de comunicar la identidad de quien realizaba la conducción. No puede, pues compartirse la afirmación esgrimida en los autos de planteamiento de que el deber de colaboración que contiene el precepto cuestionado sitúa al titular del vehículo en la tesitura de confesar la autoría de la infracción bajo la amenaza de una sanción pecuniaria. No cabe confundir como en este sentido



señala el Abogado del Estado, el cumplimiento de la obligación legal pública de colaborar en la identificación del conductor presuntamente responsable de una infracción con la obligación de confesar conductas sancionables, ya que con tal requerimiento no se compele al propietario del vehículo a emitir una declaración admitiendo su culpabilidad ni presumiendo responsabilidades ajenas, sino a exigir su colaboración, en razón a la titularidad de un objeto cuyo uso entraña un peligro potencial para la vida salud e integridad de las personas, en la tarea inicial de identificación del conductor del vehículo en la fecha y hora en que se formuló la denuncia. En suma, en cuanto al deber de colaboración que al titular del vehículo impone el precepto legal cuestionado no supone la realización de una manifestación de voluntad, ni la emisión de una declaración que exteriorice un contenido inculpatario no puede considerarse al mismo, ni la consiguiente tipificación de su incumplimiento sin causa que lo justifique como infracción, contrario al derecho a no declarar contra si mismo.

Ciertamente, la redacción del precepto no es técnicamente afortunada ya que se refiere expresamente al deber del titular del vehículo de *identificar al conductor responsable de la infracción*. Es evidente, sin embargo, que tal declaración tiene como objeto identificar a la persona contra la que se dirigirá el procedimiento sancionador y corresponderá en su caso a la administración, tras la conclusión del oportuno expediente con todas las garantías constitucionales y legales, establecer si la persona identificada, es o no responsable.

En definitiva, dado que la identificación el conductor que la Ley exige no es la del propietario en condición de imputado sino en la del titular del vehículo ninguna consistencia cabe otorgar a la pretendida vulneración del derecho fundamental a no declarar contra si mismo por parte del precepto legal cuestionado, el cual se limita a configurar un mero deber de colaboración con la administración de los titulares de los vehículos, cuyo incumplimiento no trasciende al plano de la real y efectiva responsabilidad de los mismo en las infracciones objeto de depuración. Por ello ha de estimarse que el artículo 72.3 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad vial no vulnera el derecho fundamental a no declarar contra si mismo consagrado en el artículo 24.2 CE”.

En la práctica, el administrado dispone de un cúmulo de actuaciones o alegaciones para invertir la actuación probatoria y de investigación en la administración estatal o local en su caso. De esta forma el administrado podría en primer lugar, alegar que el vehículo de su propiedad le había sido sustraído en el momento en que se cometieron los hechos denunciados; bastaría con presentar la denuncia formulada ante la Autoridad competente para que la administración tuviese que ocuparse completamente de la investigación de los hechos, la autoría del supuesto robo y la posterior localización del presunto autor de la infracción en materia de tráfico, quedando el titular del vehículo total y absolutamente

exonerado de la obligación de identificar al conductor de su vehículo, supuesto autor de la infracción denunciada.

Otra alegación frecuente en este tipo de supuestos sería el aportar a la administración los datos personales, a veces reales y a veces frutos de la más pura imaginación, de un amigo o familiar de nacionalidad extranjera y domiciliado en cualquier país distinto a España, al cual se le prestó el vehículo en una breve estancia en nuestro país. En este tipo de supuestos, la administración se plantea muy seriamente la tramitación de dichos expedientes en tanto que las dificultades técnicas planteadas conllevan en la mayoría de las ocasiones a que sea imposible iniciar siquiera el procedimiento ante la imposibilidad de notificar el Acuerdo de Iniciación al supuesto autor de la infracción. Por otra parte, se ha constatado en muchos otros supuestos la aportación de datos falsos por parte del administrado, supuesto este último que supondría la imposición de sanción como autor de falta grave no solo por no cumplir con la obligación de facilitar los datos del conductor del vehículo sino por aportar datos falsos a la administración correspondiente. Indudablemente, con la imposición de este tipo de sanciones no se vulnera en absoluto el derecho a la presunción de inocencia del administrado tal y como afirma el Tribunal Constitucional en tanto que en ningún momento se le obliga a declarar contra sí mismo o a confesarse culpable sino que tan solo se establece la imposición de una sanción por un hecho que nada tiene que ver con la supuesta comisión de la infracción en materia de tráfico, sino que es el resultado del incumplimiento de un deber de colaboración establecido legalmente; de hecho, el procedimiento inicial incoado por la supuesta comisión de una infracción administrativa en materia de tráfico, se paraliza inmediatamente cuando el titular del vehículo incumple la obligación antes citada, creándose lo que se denomina en lenguaje de trámite un subexpediente administrativo derivado del inicial por la supuesta infracción administrativa. A través de dicho subexpediente, el cual se tramita con la totalidad de garantías antes expresadas para los expedientes administrativos sancionadores, se procede a la imposición de la sanción por el incumplimiento de dicha obligación. Por tanto, la imposición de esta sanción como autor de falta grave, no supone una imposición automática y carente de garantías sino que supone la paralización del expediente inicial para proceder a la tramitación de este otro expediente derivado del primero.

Otro problema frecuente en lo que se refiere a la obligación de identificación derivada del artículo 72 del Texto Articulado, se plantea cuando el vehículo denunciado figura registrado a nombre de una persona jurídica, en este sentido, la STJ de Castilla-La Mancha de 29 de Mayo de 1998 señala. Se dice que no se ha tenido en cuenta el principio de responsabilidad o de autoría, por no dirigirse las actuaciones contra el autor responsable de la infracción cometida, sino contra una persona ajena a los hechos imputados. Aquí el recurrente confunde las infracciones, una cosa es el exceso de velocidad presuntamente cometido el día 22 de Abril, del que indiciariamente no puede ser considerado autor



una persona jurídica, y otra muy distinta la infracción de quien, siendo titular de un vehículo, no identifica al conductor del mismo en un momento dado sin causa justificada.

Cobo Olvera en este aspecto estima que “a ello hay que oponer, en primer lugar, el artículo 130 de la ley 30/92 de 26 de Noviembre que permite imponer sanciones a las personas jurídicas; además, el propio artículo 72 de la ley de Tráfico, en sus apartados segundo y tercero, no excluye en absoluto la posibilidad de sancionar por la conducta que aquí examinamos a una persona jurídica; a mayor abundamiento, la Base octava, apartado sexto, de la Ley 18/1989, de Bases de Tráfico, incluye el deber de identificación y control al que nos referimos por parte del titular del vehículo, previendo la infracción grave en caso de no realizarse; incluso el concepto funcional de titular de un vehículo que contempla el Anexo de la Ley de Tráfico habla de la persona a cuyo nombre figura inscrito el vehículo en el Registro oficial correspondiente, sin que distinga entre personas físicas y jurídicas y sin que puedan quedar dudas sobre la posibilidad de las últimas de ser titulares de derechos y bienes. Por lo expuesto, una persona jurídica puede ser perfectamente sujeto activo de esta infracción sin que haya que personalizarla necesariamente en algunos de los gestores de la misma”.

Sin embargo, si acudimos a la tramitación diaria de estos expedientes por parte de las administraciones públicas con competencia en esta materia, no podemos estar de acuerdo con Cobo Olvera puesto que una persona jurídica no puede ser sujeto activo de una infracción en materia de tráfico en tanto que concurre la imposibilidad de que una persona jurídica ejecute un acto puramente físico como es la conducción de un vehículo; sin duda ello no obsta para que como titular del vehículo ostente la responsabilidad de comunicar la identidad del conductor del vehículo, ya sea este socio o comunero de la entidad o persona ajena a la misma. De hecho, las Administraciones competentes para la tramitación de estos procedimientos jamás proceden a iniciar un expediente sancionador en materia de tráfico contra una persona jurídica, salvo en lo que se refiere a las obligaciones de documentación, registro y estado de conservación de vehículo, sino que directamente se les requiere para que procedan a comunicar la identidad del conductor del mismo en el momento de cometerse la supuesta infracción.

Por último, en los artículos 67 y 72.4 y 5 de RDL 339/90 se establece la responsabilidad tanto del ejercicio profesional en materia de enseñanza de la conducción como de la fabricación de vehículos.

## 5. Principio de Proporcionalidad

Establece el artículo 25.3 CE que “Se prohíbe a la administración imponer sanciones que puedan implicar privación de libertad. Estas sanciones están atribuidas a los órganos judiciales.”

Por su parte, el artículo 131.2 de la Ley 30/92 determina que el establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte mas beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas. Por otra parte en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para graduar la sanción a aplicar:

- \* Existencia de intencionalidad o reiteración
- \* La naturaleza de los perjuicios causados
- \* La reincidencia por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.

Respecto a la graduación de las sanciones por infracción de tráfico viene recogidas en el artículo 69.1 y 2 del RDL 339/90 de 2 de Marzo previéndose que las sanciones previstas en la Ley se graduarán en atención a la gravedad y trascendencia del hecho, a los antecedentes del infractor y al peligro potencial creado.

Para graduar las sanciones. En razón de los antecedentes del infractor, se establecerá reglamentariamente los criterios de valoración de los mencionados antecedentes. En este sentido, la STJ de la Rioja de 31 de Octubre de 1996 entendía “El artículo 65.4 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial... tipifica como infracción grave la conducta que quebranta las limitaciones de velocidad.

La denuncia, y en igual sentido la resolución sancionadora, refiere que el aquí actor marchaba a 128 Km. /h, teniendo limitada la velocidad a 80 Km. /h por señalización específica, por el punto kilométrico 410,00 de la carretera N-232 con dirección a Zaragoza el 5 de Junio de 1992. Es por tanto claro que a tal infracción grave correspondía una sanción de multa en cuantía de entre 15.000y 50.000 Pts, según el artículo67.1 del referido Texto Articulado.

Ahora bien, este mismo precepto determina que *en caso de infracciones graves o muy graves podrá imponerse además la sanción de suspensión del permiso o licencia de conducir hasta tres meses*, pero sin especificar cuando será procedente la añadida imposición de esta otra sanción. Especificación que ha de encontrarse, por necesarias razones de seguridad jurídica, al par que en aplicación del principio de proporcionalidad de las sanciones que ordena a las Administraciones Públicas el artículo 131.3 de la Ley 30/92, en el artículo 69.1 del Texto Articulado, según el cual *Las sanciones previstas en esta Ley se graduarán en atención a la gravedad y trascendencia del hecho, a los*

*antecedentes del infractor y al peligro potencial creado.* Pues bien si como ha ocurrido en el supuesto examinado, el boletín de denuncia se limita a la escueta datación fáctica que ha quedado expuesta, sin añadir nada referente a los elementos agravatorios descritos en el artículo 69.1. No cabe que la autoridad decidente, sin otros datos, imponga además de la sanción pecuniaria otra nueva y agravada (la suspensión del permiso por un mes) con fundamento en una circunstancia (la de la gravedad intrínseca de la infracción) que ni la contempla el boletín de denuncia, ni está prevista en la Ley y que, dada la vaguedad e indefinición de la expresión, en nada cualifica al concreto exceso de velocidad constatado; y mas aun se advierte improcedente cuando, como ha ocurrido en el caso, no se ha agotado el tramo pecuniario de la multa”.

Por último, no tendrán el carácter de sanciones las medidas cautelares o preventivas que se pueden acordar dentro de la tramitación del expediente administrativo.

## 6. Prescripción

Establece el artículo 132.1 de la Ley 30/92 de 26 de Noviembre que las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si estas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.

El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. Por su parte, la prescripción podrá interrumpirla la iniciación del procedimiento sancionador con conocimiento del interesado, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviese paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable. El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción. Por último, interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquel está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor. (arts 132.2 y 3 Ley 30/92 de 26 de Noviembre).

En este sentido, la sentencia del TSJ de Castilla-La Mancha de 29 de Mayo de 1998 entiende que “La infracción de no identificar al conductor no se comete el día en que se sorprende al vehículo circulando a una velocidad superior a la permitida, sino el día en que no se identifica al conductor, no se puede cometer antes la infracción, por la propia naturaleza de las cosas, este día no puede ser otro mas que el día 7 de Septiembre, en que la mercantil comunica a la Jefatura Provincial de Tráfico que no puede identificar al conductor tras haber examinado

la fotografía. Desde ese día hasta que se recibe el boletín de denuncia por la mencionada infracción, desde luego no trascurren dos meses. Menos todavía se observa que el procedimiento haya estado paralizado dos meses entre actuaciones, pues desde el 7 de Septiembre hasta el 3 de Noviembre no se ha dado evidentemente, ese parón en la tramitación que podía motivar la apreciación de la prescripción”.

Por su parte, las infracciones en materia de tráfico prescriben, a los 3 meses las infracciones leves, a los 6 meses las graves y un año para las muy graves previstas en el art. 67 RDL 339/90. (art. 81 modificado por Ley 19/2001).

Al respecto y en consideración los derechos fundamentales de presunción de inocencia y al derecho a la tutela judicial efectiva del administrado establece el Tribunal Supremo en sentencia de 31 de Julio de 1989 “Solamente se ha debido examinar el acta de embargo, cuando está plenamente acreditado que las presunta infracciones de tráfico tuvieron lugar en 22 de Diciembre de 1976 y 27 de Septiembre de 1978 y las notificaciones de las mismas tuvieron lugar un año y cinco meses después, respectivamente, y que el conocimiento del expediente lo tuvo el presunto infractor en 6 de Octubre de 1980, supone un lamentable olvido de los derechos fundamentales a una tutela efectiva y a la presunción de inocencia consagrados en el artículo 24 C.E. La prescripción corre aunque el expediente se tramite desde el momento en que tenga lugar la presunta infracción si de aquel expediente no se da conocimiento alguno al denunciado ni intención en el mismo.”

Por otra parte, la sentencia del Supremo de 26 de Diciembre de 1990 añade en esta materia. “La prescripción de las infracciones administrativas, según la doctrina jurisprudencial de este Tribunal, es ciertamente cuestión de orden público que puede y deber ser apreciada, incluso de oficio, por los órganos jurisdiccionales, pero tal doctrina no es suficientemente demostrativa de la bondad de la alegación a tal efecto formulada, pues si la denuncia se efectuó el 24 de Noviembre de 1981 y no el 11 de igual mes y año cual aduce el recurrente y el expediente sancionador se incoó el 18 de enero de 1982, es visto como tal incoación tuvo lugar dentro de los dos meses siguientes al día que se cometió la infracción, y tal circunstancia determina la inaplicación de la prescripción, por cuanto según dispone literalmente el artículo 284 del Código de la Circulación, norma específicamente reguladora de la materia. *El plazo de prescripción de la acción se interrumpe cuando antes de haber transcurrido totalmente, se incoe el oportuno expediente...* que es cabalmente lo sucedido en el caso de autos, ponderadas aquellas fechas que dejamos calendadas, al margen de que también se interrumpa, cual consigna el propio precepto aunque, como supuesto distinto al incorporar la partícula copulativa y, *cuando iniciado el expediente, se practique en el mismo cualquier actuación que sea notificada al presunto responsable*, debiendo en fin señalarse, a los efectos pretendidos y en el

particular que analizamos, que deviene inoperantes e intrascendentes en el orden de ideas que desarrollamos las demoras apuntadas en orden a la remisión del recurso de alzada a la Dirección General de Tráfico y a la decisión de tal recurso promovido por el propio ciudadano sancionado.”

Por último, los supuestos de caducidad en materia de Tráfico se recogen en el artículo 16 del RD 320/94 y el mismo prevé que finalizado el plazo máximo para resolver, caduca el procedimiento sin ningún otro plazo añadido para su efectividad, salvo que la paralización del procedimiento se hubiera producido a causa del conocimiento de los hechos por la jurisdicción penal y cuando hubiera intervenido otra autoridad competente para imponer la sanción, supuestos en que el plazo de caducidad se suspenderá y reanudará por el tiempo que reste hasta un año, una vez haya adquirido firmeza la resolución judicial o administrativa correspondiente.

## **B. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA DE TRÁFICO**

### **1. Garantía del procedimiento**

Dice Olvera Cobo que “Las garantías del procedimiento sancionador en materia de Tráfico no difieren de las garantías que son necesarias observar en cualquier clase de procedimiento de este tipo”.

Así pues y en primer lugar tendremos que citar lo dispuesto en el artículo 1 del RD 320/94 de 25 de Febrero en el que se establece que no se impondrá sanción alguna por infracciones a los preceptos de la legislación sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial sino en virtud de procedimiento instruido con arreglo a las normas previstas en el presente Reglamento. En todo aquello que no este previsto en este reglamento será de aplicación el procedimiento regulado en el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por RD 1398/94 de 4 de Agosto.

Por su parte, la propia CE establece que “La Ley regulará el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”. En este sentido, la Ley 30/92 en su artículo 134.1 y 2 no solo prescribe la regulación legal para el ejercicio de la potestad sancionadora, sino que a su vez establece la expresa separación orgánica entre la fase instructora y sancionadora. Con ello se trata de garantizar un procedimiento imparcial y una aplicación expresa del principio de legalidad, el cual redunda directamente en el respeto y la salvaguarda de los derechos fundamentales del administrado.

## 2. Derechos del presunto responsable

Los procedimientos sancionadores garantizarán al presunto responsable los siguientes derechos conforme a lo dispuesto en el artículo 135 de la Ley 30/92 de 26 de Noviembre.

- \* A ser notificado de los hechos que se le imputan.
- \* A ser notificado de la infracción derivada de los hechos imputados.
- \* A ser notificado de la sanción que se le puede imponer.
- \* A ser notificado de la identidad del instructor.
- \* A ser notificado de la autoridad competente para imponer la sanción, así como indicar la norma que atribuya dicha competencia.
- \* A utilizar los medios de defensa admitidos en Derecho.
- \* A conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tenga condición de interesado y obtener copia de los documentos contenidos en ellos
- \* A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.
- \* A obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto a los originales, así como a la devolución de estos, salvo cuando los originales deban obrar al procedimiento.
- \* A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en la Ley 30/92 y en el resto del Ordenamiento Jurídico.
- \* A formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.
- \* A no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante.
- \* A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Además, a los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, habría que añadir a estos, los que derivan del artículo 10 del RD 320/94, es decir:

- \* Como norma general, las denuncias de carácter obligatorio, formuladas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico, se notificarán en el acto al interesado, haciendo constar en las mismas los datos a los que hace referencia el artículo 5 del Reglamento, así como que con ellas quedan incoados los correspondientes expedientes y, en su consecuencia, que disponen de un plazo de 15 días para que aleguen cuanto consideren conveniente a su defensa y propongan las pruebas que estimen oportunas. Tan solo por razones justificadas que deberán constar en la propia denuncia, podrá notificársele la misma con posterioridad.

- \* Por otra parte, las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad sin parar a los denunciados no serán válidas a menos que consten en las mismas y se les notifiquen las causas concretas y específicas por las que no se pudo detener el vehículo.

### 3. Medidas de carácter provisional.

El RDL 339/90 de 2 de Marzo recoge en sus artículos 70, 71 y 71 bis, las siguientes medidas cautelares aplicables en los procedimientos sancionadores en materia de tráfico:

- \* **Inmovilización de vehículo**; los agentes de la Autoridad encargados de la vigilancia del tráfico podrán proceder, en la forma que se determine reglamentariamente, a la inmovilización del vehículo cuando, como consecuencia del incumplimiento de los preceptos de esta Ley, de su utilización pueda derivarse un riesgo grave para la circulación de personas o bienes. Esta medida será levantada inmediatamente después de que desaparezcan las causas que la han motivado. También podrá inmovilizarse el vehículo en los casos de negativa a efectuar las pruebas de alcoholemia y cuando no se hallen provistos de título que habilite el estacionamiento en zonas limitadas en tiempo o excedan de la autorización concedida hasta que se logre la identificación de su conductor.
- \* **Retirada del vehículo**; La Administración podrá proceder, de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine, si el obligado a ello no lo hiciera, a la retirada del vehículo de la vía y su depósito en el lugar que designe la autoridad competente, según aquel se encuentre dentro o fuera del poblado en los siguientes casos:
  - A. Siempre que constituya peligro o cause graves perturbaciones a la circulación o al funcionamiento de algún servicio público y también cuando pueda presumirse racionalmente su abandono en la vía
  - B. En caso de accidente que impida continuar la marcha
  - C. Cuando haya sido inmovilizado por deficiencias del mismo
  - D. Cuando inmovilizado un vehículo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 RDL339/90, el infractor persistiera en su negativa a depositar o garantizar el pago del importe de la multa.Salvo en caso de sustracción u otras formas de utilización del vehículo en contra de la voluntad de sus titular, debidamente justificadas, los gastos que se originen, serán por cuenta del titular, que deberá abonarlos o garantizar su pago como requisito previo a la devolución del vehículo, sin perjuicio del derecho de recurso que le asiste y de la posibilidad de repercutirlo sobre el responsable del accidente, del abandono del vehículo o de la infracción que haya dado lugar a la retirada.
- \* **Intervención del permiso o licencia de conducción**; cuando el agente



de la autoridad compruebe que el conductor o infractor implicado en un accidente ha perdido las condiciones físicas necesarias para conducir.

#### 4. Presunción de inocencia

Como ya hemos repetido en numerosas ocasiones, el artículo 24.2 CE afirma que todos tienen derecho a la presunción de inocencia. En los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, a dichos efectos, tendríamos que comenzar estudiando el artículo 14 RD 320/94 de 25 de Febrero el cual manifiesta lo siguiente: “Las denuncias efectuadas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico tendrán valor probatorio respecto de los hechos denunciados, sin perjuicio del deber de aquellos de aportar todos los elementos probatorios que sean posible sobre el hecho denunciado y de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios denunciados”.

En orden al contenido de este precepto, existe abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, comenzaremos refiriéndonos la STS de 15 de Mayo de 1991, la cual manifiesta lo siguiente: “El artículo 278 del Código de la Circulación en la parte que aquí interesa, sienta en su apartado I el principio correcto de la responsabilidad personal por hechos propios, pero lo que no se puede inferir, en una aplicación correcta de la norma es que de la notificación de la denuncia y de la advertencia exigir la multa al titular del vehículo, que dicho precepto establece, resulte una legitimación a dicha autoridad de tráfico para imponer directamente la sanción pecuniaria a aquel, ni por ello le exonera de proseguir las pertinentes diligencias de prueba para conseguir la identificación del conductor, ya que dicha comunicación y advertencia no pueden convertirse por la pasividad de la administración en una presunción *iuris et de iure*, que no resulta, en los términos absolutos que entraña dicha presunción, del artículo 278 II del Código de la Circulación.

El actor en el presente proceso adujo ante la Administración sancionadora que no era él el conductor del vehículo, sino que en la fecha que se detectó la infracción imputada lo tenía prestado a tres amigos durante dos días, los cuales efectuaron diversos recorridos alternándose ellos en la conducción del vehículo por lo que no podían precisar quien de ellos tres era el conductor en momento de la infracción, sin que la Administración prosiguiese las diligencias necesarias tendentes a la determinación del conductor, requiriendo al recurrente para que facilitase el nombre y dirección de los usuarios del vehículo, entendiéndose con ellos en el expediente, sino que se limitó, sin mas, a sancionar al recurrente, en razón únicamente de ser propietario del vehículo infractor... resultando con ello que la resolución sancionadora inmediata infringe el principio de presunción de inocencia, así como el de personalidad de la sanción, principios que impiden sancionar a nadie sin pruebas de su participación en los hechos sancionados. En



el caso que nos ocupa, la Dirección General de Tráfico por aplicación del expresado artículo 278 II del citado código, resultando con ello que la resolución sancionadora inmediata infringe el principio de presunción de inocencia, así como el de personalidad de la sanción, principios que impiden sancionar a nadie sin pruebas de su participación en los hechos sancionados. En el caso que nos ocupa, la Dirección General de Tráfico impuso la sanción al titular del vehículo como si del infractor se tratase, sin tener otra prueba de ello que la presunción de que un coche es de ordinario conducido por su propietario y esta presunción, que si bien responde a una experiencia constatada todos los días, tiene en contra la también cotidiana de que un vehículo suele ser utilizado por personas distintas y no puede, en ningún caso, servir de apoyo a una resolución sancionatoria, siendo obligado por tanto concluir que castigar al recurrente, como lo fue, como autor de una infracción por exceso de velocidad o velocidad limitada vulneraría el derecho fundamental a ser tenido por inocente toda vez que no existen en el expediente actuaciones que prueben que fuera él el infractor del límite de velocidad existente en el lugar de los hechos, procediendo en consecuencia, la desestimación del recurso de apelación deducido”.

Por su parte la STS de 26 de Junio de 1985 entiende “Que el recurrente, apartándose de la tesis mantenida en la vía administrativa en que únicamente discutió las circunstancias en que se produjeron los hechos denunciados, sostiene en este proceso que aunque es el titular del vehículo reseñado en el boletín de denuncia no es cierto que fuera conducido por él al producirse los hechos que determinaron la sanción recurrida; y sobre la exclusiva base de esta escueta negación de su participación en los hechos denunciados postula la anulación de los hechos recurridos, olvidando que en el boletín de denuncia consta que era conducido por él, como claramente se infiere de su extensión contra él mismo y de la cruz que figura en la casilla correspondiente al conductor, y como en el contenido de dicho boletín se ratificó el agente denunciante, ratificación que hace fe salvo prueba en contrario, a tenor del artículo 283.II del Código de la Circulación, prueba que ni siquiera ha intentado en este recurso, es obligado desestimar el mismo, no sin dejar constancia de la temeridad de su planteamiento, pues temerario es un recurso jurisdiccional en esta materia cuando el actor se limita a negar la versión de los hechos facilitada por el agente denunciante y concretamente su participación en aquellos sosteniendo que *si hace prueba el ser agente, también debe hacerle el ser abogado en ejercicio*”.

Existe una tercera opinión jurisprudencial en la misma línea, pero desde la perspectiva contraria, se trata de la STS de 8 de Julio de 1985: “Que en lo que concierne al tema de fondo litigioso, si bien es verdad que la ratificación de los Agentes de Tráfico en los hechos reflejados en sus informes, hace fe, salvo prueba en contrario, en nuestro caso, la prueba propuesta y no practicada en el expediente, pero si en este recurso, tiene incidencia suficiente para desvirtuar las apreciaciones del agente denunciante, introduciendo muy racionales dubitaciones

sobre la calificación de los hechos como *conducción negligente* ya que en el propio croquis levantado por dicho agente figura la maniobra que se atribuye a la denunciada y que culmina con el aparcamiento e inmovilización de su vehículo a pocos metros del coche patrulla que, en apreciación del agente se vio obligado a frenar bruscamente para evitar la colisión; y si ello hubiera sido así, la entidad del comportamiento exigía que el agente, en cumplimiento del artículo 282, llamara la atención de la denunciada y le entregará en el acto el boletín con la relación circunstancial del hecho, sobre todo cuando se encontraban presentes y en compañía de dicha denunciada un ingeniero industrial y un abogado que han venido al proceso para decir que la recurrente circulaba en marcha muy lenta, haciendo maniobra para aparcar, en la que se detuvieron normalmente los demás automóviles para facilitarle la colocación del suyo a dicha denunciada, lo que por añadidura es lógico deducir que así sea dadas las condiciones del recinto cerrado del estacionamiento y su destino que no autorizan a imaginar tránsitos veloces ni frenazos bruscos, concepto jurídico indeterminado este último que exigiría mayores precisiones para su recta apreciación, por todo lo cual procede estimar el recurso y anular las resoluciones sancionadoras impugnadas por no estar ajustadas a derecho”.

Por último, hemos de concluir este epígrafe expresando dos sentencias mas del Tribunal Supremo en relación a la identidad de la persona denunciante; en primer lugar, la STS de 17 de Noviembre de 1987 se expresa en estos términos: “Dejando aparte todas las consideraciones que el recurrente realiza sobre la intervención administrativa en este asunto y las especiales connotaciones políticas que lo rodean, lo importante para resolver sobre el caso es que la denuncia de que fue objeto el recurrente no está formulada por miembros del Cuerpo de la Guardia Civil ni por agentes encargados de la vigilancia del tráfico o, al menos, ello no se acredita, lo cual es trascendente por cuanto sus denuncias y la ratificación de ellas carecen de la presunción de veracidad que a las denuncias formuladas por los dos citados miembros y agentes atribuye el párrafo segundo del artículo 283 del Código de la Circulación, lo que implica la necesidad de acreditar los hechos integrantes de la denuncia y ello, en el caso de autos, no solo no ha ocurrido, sino que como señala el recurrente, ni siquiera la denuncia original consta en el expediente y así, las tres ratificaciones realizadas por los cabos primero, mas una que se ignora quien la realiza, por no haberse rellenado el hueco correspondiente al nombre y ser absolutamente ilegible la firma que la refrenda, quedan como algo realizado en el vacío y sin contenido concreto, máxime si se tiene en cuenta que mientras el boletín fotocopiado al folio primero del expediente hace referencia a la Gran Vía y a las cero horas del día 22 de Noviembre de 1981, las ratificaciones extienden el tiempo por espacio de cuatro horas y se refieren a diez plazas o calles distintas de esta capital, sin que se concrete, realmente, el lugar ni la hora donde ocurrieron los hechos objeto de esta denuncia, ni el contenido de estos; y si a ello se añade la negativa del

recurrente a su participación en ellos y la afirmación de que el vehículo de su propiedad estuvo durante ese tiempo estacionado en las proximidades del restaurante Biarritz, sito en la calle de Almansa de esta capital, donde el citado recurrente asistía a una cena política del desaparecido partido Fuerza Nueva, hecho este acreditado, resulta claro y terminante que la denuncia cuestionada carece de base fáctica en que apoyarse, o al menos, ella no ha quedado debidamente acreditada.”

En segundo lugar, la STS de 23 de Marzo de 1988 dice que “Las infracciones de tráfico, como regla general, no dejan huella, pero el riesgo que suelen implicar para el que las comete y para los demás, ha obligado a invertir la carga de la prueba dotando de una presunción de verdad a la declaración de la fuerza actuante que es de naturaleza *iuris tantum*. Ello determina la eficacia probatoria de dicha declaración una vez ratificada a menos que se destruya por prueba en contrario, cuya carga recae en el que rechaza la veracidad de aquella. Y aquí tal prueba no se da, e incluso hay indicios que resultan de las propias afirmaciones de la aquí apelada que viene a corroborar la certeza de dicha declaración. Y como quiera que la conducción se efectuaba, según lo denunciado y no desmentido, de forma negligente y temeraria con total desprecio de las normas de la circulación e incluso de las que imponen elementales normas de convivencia, los actos administrativos que impuso la sanción de multa y privación por tres meses del permiso de conducir es conforme a derecho. Y la sentencia que se apoya en el boletín de denuncia no puede dividir su apreciación como lo hace para revocar en parte aquellos actos. De manera que en cuanto a este extremo debe ser revocada a su vez.”

Como hemos podido observar, en esta última opinión Jurisprudencial se sostiene que **el riesgo que supone la comisión de una infracción de tráfico obliga a invertir la carga de la prueba en la persona del administrado, convirtiendo las afirmaciones del agente de la autoridad en una presunción *iuris tantum***. Es decir, que el administrado tendría que probar su inocencia en tanto que partiríamos de una clara base de culpabilidad. Entiendo que un planteamiento legal que parta de una base de culpabilidad en un procedimiento sancionador, lleva consigo una clara vulneración del artículo 24 CE en tanto que se altera un derecho básico y fundamental en todos los individuos como es el de ser considerado inocente. Es indudable, y la práctica diaria de Ayuntamientos y Delegaciones Provinciales de Tráfico nos lo viene demostrando, que en primer lugar, no todas las infracciones de tráfico conllevan el mismo riesgo ni para la integridad física de las personas ni de los objetos; en segundo lugar, un derecho fundamental recogido en la Constitución no puede resultar nulo de la noche a la mañana en su aplicación en un determinado ámbito a través de una disposición legal. De esta forma y a través del reconocimiento de un derecho como la presunción de inocencia, se establece una garantía o derecho instrumental del genérico derecho de defensa. El único límite que el Tribunal Constitucional ha

admitido en el ejercicio de este derecho es el que deriva del cumplimiento de “deberes constitucionales” o de la protección de bienes jurídicos constitucionalmente relevantes. Por tanto, la inversión de la carga de la prueba en la persona del administrado conllevaría una vulneración directa de un derecho fundamental en tanto que se le privaría del derecho a ser considerado inocente hasta que a través de la correspondiente labor probatoria se demostrase lo contrario. En este sentido sería la presunción de inocencia la que admitiese prueba en contrario, no siendo posible en ningún caso que la presunción de veracidad del agente de la autoridad conllevara la nulidad de un derecho fundamental del administrado. Lo cierto es que en la práctica este se halla en una situación de indefensión desde el momento en que un agente encargado de la vigilancia del tráfico formula una denuncia contra él y se atribuye a dicho agente una presunción de veracidad referente a las afirmaciones que formule y posteriormente ratifique respecto a la inocencia del administrado denunciado por aquel. Como contrapartida, sería posible alegar, que el administrado tiene la posibilidad de firmar el correspondiente boletín de denuncia y mostrar su conformidad; ante ello debemos cuestionarnos cual es para el administrado el alcance o el significado de dicha firma. Para algunos, no supone más que el “darse por enterado de que le han denunciado”, siendo esta alegación absolutamente frecuente en los pliegos de descargo formulados por el administrado. Sin embargo, el sentido real de la firma del administrado, no tiene otro fin que el reconocimiento de los hechos por parte del mismo, aunque en la mayoría de las ocasiones el ciudadano desconoce totalmente a que está prestando su conformidad. En cualquier caso, el administrado tiene derecho, amparándose igualmente en el artículo 24 CE, a no declararse culpable y a no declarar contra sí mismo; de esta forma, el agente encargado de la vigilancia del tráfico estaría obligado a informar al interesado de sus derechos. De todas formas, el dilema de la firma o no del interesado reconociendo los hechos imputados solo podría plantearse en aquellos supuestos en los que el vehículo ha sido detenido con su conductor dentro de aquel, pero el problema mas grave se presenta en aquellos supuestos en los que el vehículo se hallaba desocupado (estacionamientos indebidos u obstaculizando la circulación) y en aquellos en los que el agente manifiesta la imposibilidad de proceder a la detención del mismo (conducción temeraria) En el primer supuesto nos hallaríamos ante una vulneración flagrante del derecho a la presunción de inocencia ya que, para empezar, el sujeto denunciado ni siquiera se hallaba presente en el momento de formularse el boletín de denuncia y pese a ello se sigue otorgando presunción de veracidad al agente denunciante; ni siquiera nos hallamos en caso en el que el administrado tenga la opción o no de prestar su conformidad sino que el boletín se elabora cuando el supuesto infractor se hallaba ausente del lugar en que se comete la presunta infracción. Desde luego, un estacionamiento que vulnera una señal de prohibición o incluso que conlleva una obstaculización a la normal circulación vial, no lleva aparejado un riesgo de entidad tal para la integridad de las personas u objetos que suponga, para el supuesto infractor, la anulación radical de un

derecho fundamental que además es inherente al principio acusatorio. El agente en el trámite normal de este tipo de denuncia se limita a confeccionar el boletín y a ratificar lo manifestado en el mismo en un período de tiempo bastante dilatado, dada la cantidad de expediente tramitados diariamente por los órganos instructores, por lo que además no suele ser algo que recuerde meridianamente a la hora de ratificarse en dichos hechos. El agente no suele aportar otro tipo de pruebas que serían de interés manifiesto como por ejemplo la toma de fotografías del hecho denunciado, pese a que este tipo de documentos gráficos resultan de fácil obtención.

En el segundo de los supuestos expresados la cuestión se enerva aún más ya que en estos supuestos si nos halláramos ante situaciones que podría poner en peligro la integridad física de las personas. Si partimos de la idea de que conducir temerariamente puede, en la mayoría de los casos suponer un riesgo para la vida, dichas situaciones debieran imputarse, si cabe, respetando de forma aún más extremas los derechos y deberes de los administrados, ya se trate de la víctima o del presunto infractor. Sin embargo, en la práctica ordinaria la presunción de veracidad del agente sigue manteniéndose en menoscabo de la presunción de inocencia. De esta forma, en la mayoría de estos supuestos el agente no “logra” detener al presunto infractor, bien sea por “no poner en peligro a los demás usuarios, o bien porque por la densidad del tráfico le fue absolutamente imposible conseguirlo”. Pues bien, este caso concretamente de la conducción temeraria constituyen infracciones administrativas que se califican como muy graves por lo que tramitarlas vulnerando derechos constitucionales, suponen un flaco favor tanto para el presunto autor de los hechos como para la ciudadanía en general en tanto que por una parte suponen un inminente peligro para la integridad física de los ciudadanos y se deben perseguir en aras de la seguridad y la por otra porque imputar una sanción de esta entidad al administrado con una ausencia casi absoluta de labor probatoria en la mayoría de los casos, basándose exclusivamente en la presunción de veracidad del agente denunciante implica exigir al denunciado una *probatio diabólica* de los hechos privándole de un derecho que constitucionalmente le ha sido otorgado para finalmente sancionar sin la certeza de estar castigando al verdadero culpable, permitiendo además que individuos realmente responsables queden impunes ante ciertas situaciones. Entiendo desde esta perspectiva que debe exigirse a los miembros agentes denunciadores una aportación probatoria suficiente a fin de poder ratificar hechos reales.

Realmente, en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de tráfico, los únicos supuestos que a mi entender aportan medios de prueba suficientes para contrastar y ejecutar una verdadera labor probatoria son los que resultan por infringir los límites de velocidad previstos en la Ley y ello porque en estos supuestos se utiliza para medir la velocidad a la que circula el vehículo un aparato debidamente homologado del que además de la medición resulta una

fotografía del vehículo en el que puede identificársele por la matrícula. Estamos ante un supuesto en el que el agente aporta medios probatorios suficientes para empezar a caminar dentro del procedimiento. Sin embargo, pese a la peculiaridad del supuesto y al documento probatorio aportado, no creo que sea posible con la Constitución en la mano, dejar vacío de contenido el derecho a la presunción de inocencia previsto en el artículo 24 y ello es así en tanto que un procedimiento sancionador se inspira, entre otros, en el principio de contradicción de los hechos, por ello sigo insistiendo en que hemos de partir de la consideración del administrado como inocente hasta que la labor probatoria, que indudablemente habría de recaer en el órgano administrativo competente, demuestre lo contrario. De esta forma, la actividad probatoria se convertiría en el elemento central del derecho a la presunción de inocencia. El Tribunal Constitucional en STC76/1990 considera que “la carga de la prueba sobre los hechos constitutivos de la pretensión penal (o administrativa en sus caso) corresponde exclusivamente a la acusación”; además, la actividad probatoria ha de ser suficiente y las pruebas han de tener un contenido incriminatorio y ser constitucionalmente legítimas.

## **5. Resolución**

Establece el artículo 138 de la Ley 30/92 de 26 de Noviembre que las resoluciones que pongan fin al procedimiento habrán de ser motivadas y resolverán todas las cuestiones planteadas en el expediente. Por su parte, no se podrán aceptar en la resolución hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica. En este mismo orden de cosas, la resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa. En la resolución se adoptarán, en su caso, las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva.

En relación con los procedimientos en materia de tráfico, el artículo 83 RDL 339/90 de 2 de Marzo señala:

- \* No se podrá proceder a la ejecución de las sanciones previstas en la Ley que no hayan adquirido firmeza en vía administrativa.
- \* La suspensión de las autorizaciones reguladas en la Ley se llevará a efecto, una vez que adquiera firmeza la sanción impuesta, mediante orden cursada al infractor para que entregue el documento a Agente de la Autoridad que se le indique. En caso de desobediencia a dicha orden se pasará el tanto de culpa a la Autoridad Judicial.
- \* Con independencia de lo señalado e el apartado anterior, se tomará razón en los registros correspondientes del período de suspensión. El ejercicio de las actividades propias de la respectiva autorización durante dicho período, aunque se haga con el documento no entregado, será considerada, a todos los efectos, como infracción por falta de posesión del permiso de conducir.



# 5 CAPÍTULO

## LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA DEL ADMINISTRADO

### 5.1. FUENTES LEGALES

La existencia del procedimiento administrativo exige la de una ordenación, la existencia de una serie de normas reguladoras del mismo; dichas normas podrán estar integradas en un texto único, ordenadas orgánicamente por unos principios rectores o dispersas en la multitud de disposiciones reguladoras de la actividad administrativa. El procedimiento administrativo ante las Corporaciones Locales ha venido regulado por normas contenidas en la legislación general sobre régimen local (Ley de Régimen Local y Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones Locales) y en las disposiciones reguladoras de las distintas materias administrativas (Ley del Suelo y sus Reglamentos). La Ley 7/85 de 2 de Abril Reguladora de las Bases de Régimen Local supuso un cambio fundamental en orden a la delimitación de la normativa reguladora del procedimiento administrativo local, en cuanto en virtud de la misma, la LPA pasó de ser una disposición supletoria, a la disposición que constituye la cabeza del grupo normativo que regula el procedimiento administrativo ante las Entidades Locales en el artículo 5.c de la LBRL; este precepto fue declarado inconstitucional por la STC 214/1989 de 21 de Diciembre, si bien el orden de prelación de fuentes que en él se establecía se estimó correcto. Por otra parte, y en cuanto que estas normas forman parte del Derecho administrativo, las normas reguladoras del procedimiento administrativo participan de la naturaleza propia de aquel. En consecuencia, son de Derecho público y por tanto, en principio, imperativas. Ahora bien, precisamente por su carácter formal, las normas reguladoras del procedimiento administrativo han revestido siempre unos caracteres peculiares que han postulado un régimen y tratamientos jurídicos netamente diferenciados



del propio de las demás normas de derecho administrativo. Y así mientras que por un lado se ha dado una mayor relevancia a las infracciones de las normas de procedimiento, por ser de orden público y garantía esencial de la administración pública de los administrados, paradójicamente por otro, se han atenuado sus efectos.

Por último, no podemos dejar de referirnos al tratar las fuentes del procedimiento sancionador de ámbito local, a las Ordenanzas, Reglamentos de la Administración Local y Bandos. Las Ordenanzas y Reglamentos de la Administración Local son, como es sabido, verdaderas normas jurídicas que se integran en el sistema jurídico y normativo español, afirma Francisco López Nieto que “Fruto de la potestad normativa de carácter secundario, en oposición al originario del Estado, de las Entidades Locales, son verdaderas fuentes del derecho encuadrables en el concepto genérico de leyes del Código Civil”. Por su parte, la legislación española de régimen local faculta a los Ayuntamientos para aprobar Ordenanzas y Reglamentos en la esfera de su competencia y a los Alcaldes para dictar Bandos de aplicación general en el término municipal, con la única limitación de que ni unos ni otros contengan preceptos opuestos a las Leyes. El Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales establece, por su parte, que la intervención de estas en la actividad de sus administrados se ejercerá, entre otros medios mediante Ordenanzas, Reglamentos y Bandos de policía y buen gobierno, añadiendo que las disposiciones acordadas por las Corporaciones locales para regir con carácter general revestirán la forma de Ordenanzas y Reglamentos y también la de Bando publicado según uso y costumbre de la localidad (arts 5, 7.1 y 3 RSCL).

Hasta el momento, hemos enumerado la normativa de ámbito municipal, sin embargo, ahora hemos de analizarla por separado en tanto que son normas de naturaleza diferente. En primer lugar, las Ordenanzas son disposiciones generales que dictan las Corporaciones Locales, en uso de su potestad reglamentaria, dentro de materias de su competencia, y que son de obligado cumplimiento dentro del término municipal en el que se extiende su jurisdicción. Se distinguen del Reglamento en que este tiene por objeto el régimen organizativo y de funcionamiento de los órganos de la entidad, mientras la Ordenanza queda reservada para establecer el régimen sustantivo de las funciones y servicios en los diferentes sectores de la actividad. Las Ordenanzas en general deben recoger las disposiciones generales vigentes y con arreglo a ellas adoptadas a las peculiaridades de cada localidad, determinar los derechos y deberes de la población y las facultades de la autoridad local, en relación con su competencia y con los intereses colectivos del vecindario (Abellán). Por otra parte, la Ordenanza impone determinadas obligaciones a la generalidad del vecindario que pueden ser exigidas coactivamente. Por el contrario, el Reglamento regula servicios, con frecuencia de régimen interior, y su observancia puede ser reclamada por los



administrados. Con la Ordenanza la Administración se impone, con el Reglamento, la Administración se sujeta.

González Berenguer señala que “La Ordenanza es la normativa propia de la facultades de policía, regula la actividad de los administrados, tiene una vocación externa a la organización local, mientras que el Reglamento es la normativa propia de la organización local, tiene una vocación reflexiva, interna, reguladora de los aspectos orgánicos”

Por esta razón, la LBRL habla de Reglamento orgánico cuando se refiere al régimen organizativo y de funcionamiento de los órganos de las Entidades Locales y de Ordenanzas cuando se refiere al régimen sustantivo de las funciones y servicios de los diferentes sectores de actividad, de procedimiento administrativo, de régimen de bienes, de la regulación de cada tributo local etc.

En tercer lugar, el Bando es el edicto que autoriza al Alcalde de una población sobre materias que son de su competencia y atribución propias o de ejecución de acuerdos de los órganos corporativos del Ayuntamiento (Abellán) su diferencia con las Ordenanzas estriba en que los bandos responden a razones coyunturales y concretas que aconsejan su publicación y por ello suelen tener entrada en vigor inmediata. El artículo 41.8 del ROF establece que “El Alcalde dirige la policía urbana, rural, sanitaria, de subsistencia, de seguridad y circulación y de costumbres”; el Bando también puede utilizarse para recordar obligaciones fiscales y sus plazos.

Este tipo de normas, ha sido objeto de clasificación y así podemos distinguir:

1. Bandos de urgencia, que son los que obedecen a circunstancias extraordinarias o imprevistas p. Ej. una explosión de gas
2. Bandos administrativos, por medio de los cuales se convoca y cita a los particulares para un acto determinado p. Ej. empadronarse
3. Bandos de policía, se dictan imponiendo a los vecinos determinadas obligaciones o limitando el ejercicio de determinadas actividades, principalmente por razones de orden público p. Ej. prohibición de circular por una determinada zona
4. Bandos de trascripción que se utilizan para comunicar a los vecinos alguna noticia o acontecimiento, invitándoles o no, según los casos, a adoptar una determinada conducta p.ej la llegada de las ferias de la ciudad.

Por su parte, González Pérez resume la clasificación de los bandos en dos grandes grupos: bandos ordinarios y bandos de urgencia, estos últimos para los supuestos excepcionales de necesidad pública en los que sea necesario adoptar medidas extraordinarias.

Por último, los bandos dictados por los Alcaldes y de obligatoriedad general pueden ser periódicos porque no establecen normas nuevas sino que se limitan a recordar el cumplimiento de disposiciones vigentes y de policía y buen gobierno, dictados para desarrollar las atribuciones propias que están conferidas a los Alcaldes.

De esta forma, una vez examinadas las fuentes legales es conveniente abordar el estudio del derecho sancionador de los Ayuntamientos propiamente dichos.

## **5.2. EL DERECHO SANCIONADOR MUNICIPAL**

La potestad sancionadora a cargo de la Administración municipal tiene un origen antiguo, ya en los fueros municipales, cuyo apogeo corresponde a los siglos XII y XIII, se regulaban facultades correccionales y los sistemas de imposición de multas por las autoridades del Municipio, que vuelven a producirse con escasas variaciones en la Novísima Recopilación. La Constitución de Cádiz, al iniciar la separación de las funciones judiciales de las administrativas, señaló para estas atribuciones concretas, que reguló mas tarde con cierto detalle el Estatuto Municipal de 1924 y que en esencia subsisten en el texto de la ley municipal de 1935. El contenido de la Ley de Régimen local de 1955 con algunas modificaciones, continuó siendo en esencia la regulación sustancial sobre esta materia. Nuestras Leyes de Régimen Local y otras de distinta naturaleza confieren a las autoridades municipales facultades de sanción por actos cometidos por los administrados al infringir normas legales, unas que emanan de los órganos del Estado o de las CCAA y otras dictadas por las propias Corporaciones Municipales. Por otra parte, las mismas leyes de Régimen local y disposiciones de carácter sectorial, relacionadas con la guarda del orden y de la seguridad, atribuyen a las autoridades municipales facultades para instruir expedientes sancionadores a las personas que aparecen sometidas a aquellas por vínculos de naturaleza jerárquica. También en poder de las autoridades municipales aparece así la potestad disciplinaria.

Los preceptos fundamentales del derecho sancionador municipal se encuentran recogidos hoy en la legislación sobre Régimen Local, especialmente en la Ley 7/85 de 2 de Abril Reguladora de las Bases de Régimen Local, en su Reglamento de Organización, funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y en el RD 1398/93 de 4 de Agosto.

Los preceptos relacionados con la potestad sancionadora de la Administración Municipal encierran contenido de doble naturaleza pues, se refieren de una

parte, a la potestad reglamentaria de las Corporaciones Municipales en materia de sanciones, y de otra a la potestad de imponer las sanciones, ya de carácter correctivo o disciplinario.

En relación con la potestad normativa sancionadora de las Entidades Locales, a la vista de lo establecido en el artículo 25 de la CE, la doctrina se ha planteado el problema de hasta que punto ello supone que las Ordenanzas municipales han dejado de ser cauce válido para tipificar infracciones y sanciones. Parece ser que la cobertura legal para la tipificación de las infracciones podría encontrarse en las leyes sectoriales que se ocuparían de establecer el contenido mínimo de los tipos. Según esto, si las leyes sectoriales no determinasen los tipos, la potestad sancionadora de las Entidades Locales quedaría vacía.

Alejandro Nieto sugiere al respecto la siguiente interpretación:

1. La dialéctica Ley-Reglamento vale únicamente para el Estado y las CCAA, pero no cuando se trate de entes institucionales o corporativos, en los que no se producen leyes propias que de ellos emanen.
2. Las Ordenanzas, respecto de las Entidades Locales, son el correlativo de las Leyes del Estado y de las CCAA, a diferencia de las disposiciones del Alcalde y de las comisiones de gobierno, pues el artículo 55 del TRRL no exige que las Ordenanzas desarrollen o ejecuten una Ley previa, sino que basta con que no contengan preceptos opuestos a las Leyes.

En vista de esta opinión, Sánchez Goyanes ha puesto de manifiesto que la proyección del principio de legalidad del artículo 25.1 CE y de la doctrina que lo interpreta no podría sino tener efectos demoledores sobre el ordenamiento local, integrado por elementos de naturaleza estrictamente demoledora. Por ello un importante sector de la doctrina ha defendido la conveniencia de dar una interpretación flexible del principio constitucional de reserva de Ley en esta materia. A esta teoría se opone rotundamente el Tribunal Constitucional cuando sostiene que el principio de reserva de Ley pretende también preservar la unidad del ordenamiento y garantizar un tratamiento igualitario de los ciudadanos en las diversas partes del territorio (STC 19/1987 de 19 de Febrero)

La única solución global y definitiva para Sánchez Goyanes es la cobertura de la potestad reglamentaria de las Corporaciones Locales y de la aneja potestad sancionadora mediante una reforma de la CE en sus artículos 140 y 25.1

Por su parte García de Enterría defiende la elaboración de una ley especial sobre la específica potestad sancionadora de las Corporaciones Locales, en la parte no cubierta por las leyes sectoriales, que permita a las Entidades Locales el ejercicio de aquella potestad por la infracción de sus Ordenanzas y Reglamentos.

Por último, Francisco López-Nieto entiende que “Como se echa de ver, el derecho sancionador municipal comprende normas reguladoras del derecho correctivo y normas reguladoras del derecho disciplinario. Y cuando hablamos de tal derecho, estamos pensando, en principio, en el Municipio. Pero la normativa vigente prevé la existencia de Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio. Por esta última razón no estaríamos en presencia de derecho municipal sino de derecho inframunicipal. En cualquier caso, se plantea el problema de si tales entidades gozan también de potestades sancionadoras y disciplinarias correspondientes a las Entidades Locales y, en consecuencia, pueden hacer aplicación del derecho sancionador municipal. No existe precepto legal que atribuya concretamente facultades sancionadoras a las Entidades Locales menores, pero basándonos en la en que la normativa vigente atribuye al alcalde pedáneo, como órgano unipersonal ejecutivo de la Entidad, las facultades de ejecutar y hacer cumplir los acuerdos de la junta o asamblea vecinal, creemos que tal autoridad necesita de la potestad sancionadora para el ejercicio de tales facultades, pues el que puede y debe mandar y administrar debe poder hacerse obedecer.”

De esta forma, y una vez examinada la diversas opiniones doctrinales y la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, creo oportuno exponer lo que realmente ocurre en la práctica diaria de las Administraciones públicas añadiendo que ciertamente, en la mayoría de los casos, no se aplican sanciones al administrados que no deriven de la comisión de infracciones previamente tipificadas en una norma con rango legal, generalmente de carácter sectorial, (por ejemplo en materia medioambiental). Ello viene a suponer una regulación por duplicado de la materia que nos ocupa en tanto que, partiendo de la existencia de esta normativa previa, el Ayuntamiento elabora una ordenanza en la que se recogen los supuesto recogidos en aquella y algunos matices propios del Ayuntamiento de que se trate. Sin embargo, a la hora de iniciar el procedimiento administrativo sancionador contra el administrado, es absolutamente fundamental a la hora de tipificar la supuesta infracción cometida por el administrado y la posible sanción propuesta, citar expresamente no solo la Ordenanza en la que se regula el régimen sancionador concreto, sino también la norma sectorial de la que deriva dicha Ordenanza Municipal en tanto que si no fuese así se vulneraría el derecho del administrado a no ser sancionado mas que por infracciones tipificadas en la Ley, es decir, podría incurrirse en una vulneración del artículo 25 CE. Por otra parte, también es importante añadir que la cuantía de la sanción no puede superar en ningún caso a lo previsto en la Ley de cobertura y ello ya supone un aumento considerable de la capacidad impositiva municipal en tanto que esta viene delimitada en función del número de habitantes censados en la localidad conforme establece el Texto Refundido de régimen Local. A estos efectos, y en un número muy reducido de casos existen Ordenanzas cuyo régimen sancionador no deriva exactamente de ninguna norma previa, pero si derivan de ella las facultades atribuidas al Ayuntamiento para ejecutar la potestad sancionadora; de

esta forma las Ordenanzas que regulan la ocupación de la vía pública con mesas y sillas de establecimientos recreativos (bares, cafeterías etc.) tiene su razón de ser indudablemente en la Ley del Suelo, en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales y en el texto Refundido de Haciendas Locales, sin embargo, son los propios Ayuntamientos los que determinan el desarrollo del régimen sancionador. En estos supuestos, las cuantías que puede imponerse al administrado se determinarán siguiendo los criterios establecidos en el artículo 24 del R.D.L. 2/2004 de 5 de Marzo por el que se aprueba el texto Refundido de las Haciendas Locales.

### 5.3. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR MUNICIPAL Y SUS PRINCIPIOS INFORMATIVOS

Se ha definido el procedimiento sancionador como aquel que incoa la Administración con el fin de averiguar la realidad de una extralimitación de carácter administrativo cometida, precisar las circunstancias que en ellas concurren y aplicar las sanciones pertinentes al particular o funcionario público culpable de dicha extralimitación (Villar romero)

Por su parte, Francisco López Nieto afirma que el procedimiento sancionador no es sino la adaptación al campo administrativo del proceso judicial penal, pues la existencia de cada uno de esos procedimientos tiene fundamentos bien distintos. Sigue diciendo López nieto que existen sin embargo, notas comunes a ambos procedimientos:

1. Tanto en el procedimiento sancionador como en el judicial penal, el proceso se inicia de oficio. La administración tan pronto como tiene conocimiento de la infracción de una norma que ha sido dictada para el interés general examina los antecedentes y en su vista procede si lo estima conveniente a esclarecer la realidad de esa extralimitación. No destruye este carácter el que la administración reciba la denuncia de un particular o funcionario, de igual modo que acontece en el proceso judicial penal
2. Es frecuente que en ambos procedimientos las facultades de instrucción y las de resolución correspondan a órganos distintos.
3. En ambos procesos predomina el principio inquisitivo o de oficialidad, pues, igual que los tribunales, la Administración no adopta una postura pasiva, sino que indaga, practica pruebas por si misma, reclama antecedentes etc.
4. Existe gran analogía entre el examen del inculpado y los descargos que formula en el proceso judicial penal y el trámite de audiencia y el pliego de descargos en el procedimiento sancionador.

Respecto a esta serie de analogías, Parada Vázquez propone, para ciertas sanciones administrativas, como las que suponen pérdidas de derechos ligadas a la propiedad y libertades fundamentales, que se trasladara la competencia para resolver a los Tribunales penales ordinarios, ya remitiendo el expediente sancionador al Ministerio Fiscal, ya admitiendo un recurso de apelación ante el juez penal en los casos en que la sanción administrativa supere los límites de las penas consignadas en el Código Penal.

De las definiciones antes señaladas, afirma López Nieto, salta a la vista una importante clasificación que se ha hecho del procedimiento sancionador, según sea el inculpado un particular o un funcionario: procedimiento correctivo y procedimiento disciplinario.

La Administración Pública se ve obligada a hacer cumplir las Leyes promulgadas para el interés general y en ocasiones, a dictar normas que garanticen el cumplimiento de esas Leyes. El particular, ante leyes y normas, puede adoptar dos posiciones: bien acatarlas, cumpliendo los deberes que la norma impone, o bien no acatarlas, porque ese acatamiento le origine un quebranto en su patrimonio o no le permita obtener un beneficio que, incumpliendo la norma obtendría. En el primer caso, la norma se cumple por si misma; en el segundo se hace preciso que entre en juego la potestad sancionadora de la Administración para mantener en forma coactiva el cumplimiento de esa norma, cuyo imperio es necesario.

Por otra parte, los funcionarios, en el ejercicio de sus funciones, pueden incurrir en extralimitaciones, denominadas faltas administrativas, ante lo cual, la administración esta obligada a averiguar la realidad de esa extralimitación y obrar en consecuencia. Aparece de esta forma el procedimiento disciplinario.

En uno y otro caso, tanto la doctrina como la jurisprudencia, han querido descubrir en el procedimiento sancionador una serie de principios a los que necesariamente debería de ajustarse. Bosch y Salom citan como señalados por la jurisprudencia, los siguientes:

1. Garantía procesal, o sea, previo expediente.
2. Principio legal de tipificación: las faltas, omisiones o prohibiciones han de estar preestablecidas.
3. Principio de legalidad de la sanción.
4. Una estricta exigencia de prueba plena, que lleve al ánimo la convicción de culpabilidad, que es presupuesto ineludible para la aplicación de toda norma punitiva.

Actualmente, ha sido Lliset quien ha hablado de los principios esenciales que deberán informar todos los procedimientos sancionadores refiriéndose a los siguientes:

1. Garantías del procedimiento que exige la existencia de un procedimiento legal o reglamentario establecido.
2. Derechos del presunto responsable: a ser notificado de los hechos que se le imputen, a la posibilidad de que se abra una fase de información reservada y previa, a poder formular alegaciones para recusar al instructor o para contestar al pliego de cargos, a utilizar medios de prueba en las fases de instrucción y resolución, así como a todos los establecidos para los ciudadanos.
3. Medidas cautelares, que aseguran la eficacia de la resolución final.
4. Presunción de inocencia, que hace que la prueba de los hechos incumba a la administración.
5. Resolución, que deberá comprender, cuando menos, un trámite de delegaciones a la vista de la propuesta de aquella.

Por último, entiende Lliset que pueden ser de aplicación a los procedimientos sancionadores los principios generales que informan el procedimiento administrativo, por tanto podrían citarse los siguientes:

1. Principio de actuación de oficio
2. Principio de eficacia
3. Principio de *in dubio pro reo*
4. Principio de decisión institucional
5. Principio de gratuidad
6. Principio de publicidad

Por último, añadir que la LRJAP no regula detalladamente el procedimiento sancionador, sino que articula una serie de reglas, casi principios generales, a los que habrán de ajustarse los procedimientos de esta naturaleza que tramite cualquier administración pública. Estas reglas o principios atañen a la garantía del procedimiento, a los derechos del presunto responsable, a las medidas de carácter provisional, a la presunción de inocencia y a la resolución.

#### **5.4. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL AL RESPECTO**

La cuestión fundamental a la que vamos a referirnos viene a plantearse una vez más en el momento que nos cuestionamos si las garantías a las que se refiere el artículo 24 CE para su plena aplicación en el proceso penal, son trasladables a los procedimientos administrativos sancionadores.

En primer lugar, la STC de 8 de Junio de 1981 expresa que “El artículo 24 CE se refiere literalmente al ámbito penal, sin que se haga mención expresa al



ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración. Sin embargo, como quiera que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices al derechos administrativo sancionador, y en aras de una interpretación finalista de la Constitución, se concluye que las garantías del artículo 24 deben aplicarse a la actividad sancionadora de la Administración en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 CE”.

Por otra parte, las SSTC de 3 de Octubre de 1983 y de 21 de Enero de 1987 determinan: “La subordinación a la autoridad judicial se erige en límite de la potestad sancionadora de la administración y tal subordinación implica, como consecuencia, el necesario control a posteriori por la autoridad judicial mediante el oportuno recurso. De ello se deriva claramente la inconstitucionalidad de las disposiciones que pudieran impedir el acceso a la jurisdicción de los afectados por sanciones administrativas, y ello incluso con referencia a sanciones disciplinarias dictada en el marco de citaciones tan específicas como las que afectan a los internos en establecimientos penitenciarios”.

A este respecto, observa García Macho, el problema no se plantea tanto en relación a la fase de revisión judicial a posteriori de los actos administrativos sancionadores, como en el procedimiento administrativo previo al dictado de dichos actos. La primera conclusión que se deriva de este planteamiento es que la administración no puede imponer sanciones de plano, sin observar procedimiento alguno, porque ello sería tanto como impedir la defensa previa de los afectados, a los que la Constitución garantiza que la sanción debe imponerse a partir de un procedimiento en el que puedan aportar y proponer pruebas y alegar cuanto les convenga.

En el mismo orden de cosa, entiende también el Tribunal Constitucional que “Los derechos de defensa, deben, desde luego, respetarse en el curso de los procedimientos sancionadores. La principal manifestación procedimental de tales derechos es, sin duda, la obligatoriedad del trámite de audiencia, que puede derivarse directamente del contenido del artículo 24 CE y que cuenta además con el respaldo expreso que ha previsto el artículo 105 c) de la Constitución. Este último precepto reserva a la Ley la regulación del procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos garantizando cuando proceda la audiencia del interesado. Ello no supone, sin embargo, que s aplicación queda en suspenso hasta que se dicte una Ley postconstitucional, sino que sus principios son de aplicación inmediata.” (SSTC de 3 de Octubre de 1983 y de 8 d Junio de 1981).

Por otra parte y respecto de la aplicación del derecho de asistencia letrada “Aún cuando el artículo 24.2 CE no es enteramente aplicable a los procedimientos disciplinarios y el derecho de asistencia letrada se refiere principalmente al



proceso penal, tal asistencia debe permitirse en forma y grado estimables como proporcionados a la falta, a la sanción o al procedimiento. No existe, por tanto, un derecho pleno a la asistencia letrada, que incluya por ejemplo el derecho a una asistencia jurídica gratuita o a la presencia física del abogado en tantas diligencias orales puedan practicarse con la participación del sujeto pasivo de la sanción. Sin embargo, a pesar de todas las diferencias que puedan establecerse entre el alcance de este derecho en el ámbito penal y en el disciplinario sancionador, la asistencia técnica de letrado es exigible en este tipo de expedientes, al menos en el momento de preparar la contestación del pliego de cargos o de proponer los medios de prueba que se estimen pertinentes. (SSTC de 18 de Junio de 1985 y de 1 de Diciembre de 1987).

Por su parte, y en lo que se refiere al traslado al interesado, “Es exigible, en todo caso, que se de conocimiento de los hechos imputados consignándolos en el pliego de cargos, a los sujetos pasivos, para que puedan defenderse sobre los mismos, en la que deberá constar, no solo la relación de hechos imputados sino también su valoración jurídica y la sanción que eventualmente pudiera aplicarse, todo lo cual forma parte de las garantías consagradas en el artículo 24.2 CE” (SSTC de 6 de Febrero y de 1 de Junio de 1989).

Respecto a la fase de instrucción, “La negativa a la admisión de prueba inmotivada, irrazonable o arbitraria, puede llegar a lesionar dicho derecho constitucional. Situación distinta es la que se plantea en el curso del proceso judicial, que revise las decisiones sancionadoras de la Administración. La sola negativa de un órgano judicial a admitir un medio de prueba no es suficiente para entender lesionado el derecho. El juzgador, en uso de su facultad de libre apreciación, puede admitir los medios de prueba que estime pertinentes y no está obligado a hacerlo con todos los que las partes propongan.” (STC de 11 de Mayo de 1983).

En su relación al derecho de presunción de inocencia, el Tribunal distingue en su contenido una doble faceta, que define en los términos siguientes:

- \* Una regla de juicio con relevancia en lo que atañe a la prueba.
- \* Una regla de tratamiento del imputado, en el proceso penal, o del sometido a procedimiento sancionador, en aquellos a los que son extensibles los principios que rigen en lo punitivo, regla que proscribiera que pueda ser tenido por culpable en tanto que su culpabilidad no haya sido legalmente declarada (STC de 6 de Junio de 1984) De acuerdo con la primera regla, la presunción de inocencia supone que la carga probatoria corresponde a los acusadores y que toda acusación debe ser acompañada de probanza de los hechos en que consiste (STC de 3 de Octubre de 1983) De aquí se derivan para el tribunal dos tipos de conclusiones:

1. Se viola la garantía contenida en el artículo 24.2 CE cuando se produce una carencia total de medios de prueba (SSTC de 3 de octubre de 1983 y 1 de Julio de 1989). En sentido contrario, la presunción de inocencia es *iuris tantum* y resulta destruida cuando se produce una actividad probatoria de la Administración. (STC de 11 de Mayo de 1983)
2. En cuanto a la valoración de la prueba, su resultado es apreciado libremente por el juzgador. En todo caso, la valoración de la prueba practicada, su mayor o menor abundancia, es materia cuya revisión compete a los Tribunales ordinarios y no cabe su alegación en vía de amparo (SSTC DE 11 de Mayo y 3 de Octubre de 1983 y 1 de Junio de 1989).

La segunda de las reglas antes expuestas plantea el problema de la ejecutividad de las sanciones administrativas, por cuanto, si los efectos de tales sanciones no se detienen por la interposición del oportuno recurso, podría pensarse que se estará tratando como culpable a quien todavía no ha sido declarado como tal. En este sentido afirma el Tribunal Constitucional que “la efectividad de las sanciones, al menos en el campo sancionador diferenciado cualitativamente de lo punitivo, no entra en colisión con la presunción de inocencia por cuanto que la propia legitimidad de la potestad sancionadora y la sujeción a un procedimiento contradictorio, abierto al juego de la prueba excluye la oposición entre aquel principio y el de autotutela administrativa; es decir:

- \* En el campo de las sanciones de autoprotección dictada en el marco de relaciones de sujeción especial, las sanciones pueden ejecutarse inmediatamente sin lesionar por ello el principio de presunción de inocencia, siempre que se hayan dictado a partir de un procedimiento con garantía de defensa.
- \* Mantener lo contrario sería tanto como negar la legitimación de la potestad sancionadora de la administración, reconocida, por otra parte, en la propia Constitución, y trasladar esa potestad al ámbito judicial.
- \* Únicamente persiste la duda en lo relativo a las sanciones administrativas de protección de orden general, sobre las cuales no se pronuncia la Sentencia.

## 5.5. TRANSGRESIÓN DE LA NORMATIVA MUNICIPAL

### 1. Las infracciones administrativas

La potestad sancionadora que aquí se examina es la potestad genérica de que la administración municipal goza para hacer cumplir la normativa de este

carácter, dictada en virtud de la potestad reglamentaria que corresponde a las entidades locales. Se trata de posibles infracciones de las Ordenanzas, Reglamentos municipales, Bandos o de cualquier desobediencia a los mandatos de la autoridad municipal que reconozca su motivación en ello.

Las infracciones administrativas consistirán en el incumplimiento de los preceptos que contengan la Ordenanzas, los Reglamentos o los Bandos municipales, sin embargo, cuando la legislación vigente habla de infracciones menciona solo las Ordenanzas (Francisco López Nieto)

El contenido de esas Ordenanzas puede enumerarse de forma casuística según Abellán y ello sería en los siguientes términos:

- \* Las Ordenanzas municipales deberán regular los actos que se prohíban realizar en la vía pública, el horario en que únicamente se permita sacudir cualquier clase de ropa de uso doméstico en puertas, balcones o huecos de los edificios y el riego de plantas colocadas en los mismos o terrazas elevadas, así como la prohibición de colocar macetas ni otros objetos que puedan caer a la vía pública en los huecos y salientes de los edificios o colgar ropa u otros objetos que ofendan a la estética urbana.
- \* Todos los objetos abandonados en la vía pública se retiran y depositan en los parques municipales, donde han de permanecer hasta que sean recogidos por sus dueños o hasta que, pasado el plazo de dos años o antes si son susceptibles de deterioro, según autoriza el artículo 615 del Código Civil, puedan ser objeto de subasta para su enajenación o mejor postor.
- \* Los Ayuntamientos, dentro de su función de policía encaminada a garantizar la tranquilidad, seguridad y salubridad del vecindario, deben intervenir en lo que pudiera denominarse conducta ciudadana y que este debido comportamiento abarca tanto al modo de producirse, expresarse o exhibirse como a no provocar molestias o nocividades con tendencia desordenada de animales y a no utilizar indebidamente las instalaciones urbanas a favor de un aprovechamiento común. En todos estos aspectos, continua Abellán, podemos distinguir:
  1. Normas relativas a las personas: que suponen la reglamentación de ruidos en la vía pública, o que puedan escucharse desde ellas, aunque se produzcan en el interior de los edificios, producidos por cantos o gritos, instrumentos musicales o acústicos o vehículos de motor, y también por los animales domésticos, debiéndose fijar horarios prohibitivos, volumen admisible, uso de dispositivos acústicos, medidas contra la vagancia y mendicidad y contra la embriaguez en la vía pública, los cruces de las calzadas. El maltrato a los niños y animales. Las vestimentas inadecuadas y en general cualquier manifestación de inmoralidad o contra las buenas costumbres etc.

2. Normas relativas a los animales: la tenencia de animales domésticos debe llevar la correlativa obligación de los dueños o encargados de tales animales, de facilitar a los agentes de la autoridad las visitas domiciliarias convenientes para la inspección que prevenga la nocividad de los mismos en relación con las personas, la circulación por la calle de perros provistos de bozal y collar con la placa y el número de matrícula en los registros municipales, la vacunación obligatoria contra la rabia y la captura de los caninos que deambulan por la vía pública sin custodia alguna, la circulación de caballerías por la vía pública etc.
6. Normas relativas a los bienes: se reglamentará el uso de las fuentes públicas, prohibiéndose ellas lavar ropas, verduras u objetos de cualquier clase; lavarse, bañar o echar a andar perros u otros animales, abrevar caballería y ganados; al respecto al arbolado, estatuas, verjas, postes y vallas a las plantas e instalaciones de los jardines y parques; el tránsito por las praderas, parterres o plantaciones, cazar o matar pájaros, pescar en los estanques, encender o mantener fuego en los parques públicos, arrancar plantas etc.

Por otra parte, y al hilo de si la potestad sancionadora de los Alcaldes se fundamenta exclusivamente en las infracciones de Ordenanza o puede comprender las infracciones al resto de la normativa municipal, tanto la LBRL como el ROF, al ocuparse de las atribuciones sancionadoras de Alcalde hablan de infracciones a las Ordenanzas Municipales y de la falta de obediencia a su autoridad (Art. 21.1,n) LBRL y Art. 41.23 ROF) pero este último supuesto, entiende Francisco López Nieto, puede constituir o no una infracción a la normativa municipal ya que cuando la desobediencia al Alcalde dimane del incumplimiento de un bando suyo o de una ordenanza o Reglamento que el Alcalde está obligado a aplicar, estaremos en presencia de una infracción contra la normativa municipal, pero cuando la desobediencia del Alcalde derive del incumplimiento de una norma ajena a esta normativa (seguridad ciudadana, urbanismo etc.) la infracción deberá tener la consideración de infracción de una norma estatal o autonómica a la que será de aplicación su normativa específica. Por esta razón han de excluirse los casos de desobediencia a la autoridad del Alcalde, como supuesto especial ya que entonces se analizaría como el Alcalde puede imponer sanciones que tendrán, como condición previa, una orden que deberá ser obedecida, en base a la necesidad de ejecutar un mandato cuyo origen debe buscarse en una ley o disposición general del Estado o de una Comunidad Autónoma. Ninguna regla general puede facilitarse para determinar las distintas infracciones que pueden darse en relación con las Ordenanzas municipales, Reglamentos y bandos del alcalde. Una vez que estos son firmes, y por tanto inimpugnables, no puede discutirse su adecuación a las normas generales, por los que la tipicidad que

demanda toda infracción habrá de ajustarse al texto de aquellos, partiendo de la base del análisis de los hechos y según las reglas antes expuestas.

En relación a la tipicidad, podría ocurrir que las Ordenanzas Municipales figurasen infracciones que deriven del abuso del derecho o de un ejercicio antisocial del mismo. En estos casos podrá entrar en juego, como norma supletoria, el artículo 7 del Código Civil para decidir la existencia de la infracción, es decir, la intención del autor, el objeto y las circunstancias que concurran en el acto o en la omisión y que han de servir para determinar los límites normales del ejercicio de un derecho.

La ausencia de preceptos concretos hace que tampoco pueda decidirse nada respecto de los sujetos activos de las posibles infracciones, materia a la que habrán de aplicarse las reglas generales. Por su parte, cualquier persona que se encuentre en un municipio puede ser responsable de infracciones de las Ordenanzas y Reglamentos, incluidas las personas jurídicas, pues, ellas también están obligadas por sus preceptos según dispone el Código Civil.

## 2. Tramitación del procedimiento sancionador

El procedimiento sancionador en las Corporaciones locales no tiene señalado un régimen especial, por lo que seguirá los trámites establecidos por la legislación de régimen local, siendo de aplicación, por tanto, los preceptos contenidos en el ROF pero sobre todo siguiendo lo dispuesto en la LRJAP y en el RD 1398/93 de 4 de Agosto.

En primer lugar, dice González Pérez, debe señalarse, que es interesado en estos procedimientos aquella persona frente a la cual se dirige como presunto responsable de una infracción. No lo es, según la jurisprudencia, el denunciante, y por tal razón no goza de legitimación para recurrir la resolución que recaiga en el expediente (SSTS de 3 de Febrero de 1982 y 23 de Enero de 1986) Sólo puede calificarse de interesado en el procedimiento sancionador a la persona a quien se dirige el pliego de cargos, pero cuando la sanción puede afectar a un tercero, denunciante o no, en sus derechos o intereses, debe entonces reputarse interesado. Por eso se ha dicho que el denunciante cualificado si ostenta un interés legítimo y directo en relación con la desestimación de la denuncia (SSTS de 15 de Noviembre de 1972 y 12 de Enero de 1973).

Respecto a la iniciación la instrucción y resolución del procedimiento, Francisco López Nieto entiende:

1. El procedimiento se inicia de oficio, no a instancia de persona interesada. La iniciación será acordada por el alcalde, por los mismos motivos que en el procedimiento sancionador general; lo normal será la denuncia de los

agentes de la autoridad, petición razonada de otros órganos o denuncia de un particular. También en la esfera local se admite la posibilidad de que el órgano competente pueda acordar la realización de actividades previas, con objeto de acordar si concurren circunstancias que justifiquen la iniciación o que adopten medidas de carácter provisional. En el acto dictado por el alcalde para iniciar este procedimiento se hará nombramiento de instructor y secretario cuando proceda. Tal providencia se notificará al inculcado, concediéndole un plazo de 15 días para que formule alegaciones.

2. Por su parte, la instrucción del procedimiento, consta de los siguientes trámites:
  - \* El instructor abrirá en su caso un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez. El ROF habla de informe del jefe de la dependencia y del secretario en su caso.
  - \* El instructor formulará propuesta de resolución, que notificará al interesado, indicándole la puesta de manifiesto del procedimiento y concediéndole un plazo de quince días para formular alegaciones.
  - \* El instructor cursará la propuesta de Resolución al alcalde, junto con todos los documentos, alegaciones e informaciones que obren en el mismo.
3. Remitida la propuesta de resolución, la Alcaldía dictará resolución motivada e imponiendo en su caso, la sanción en el plazo de 10 días desde la recepción de la propuesta. La resolución será notificada en forma reglamentaria. Como en los demás procedimientos, en el supuesto de que el Alcalde considere que existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve, se tramitará el procedimiento simplificado. Por último, la resolución de la Alcaldía podrá ser recurrida potestativamente en reposición ante la misma o ser impugnada directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa por las causas y trámites establecidos en la Ley de esa jurisdicción.

## 5.6. LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA

### ● Concepto y naturaleza

Entiende González Pérez que los particulares, al igual que la administración y los funcionarios, están obligados a cumplir las normas que integran el ordenamiento jurídico administrativo y los actos dictados en aplicación del mismo y que, cuando contraviniendo este deber impuesto en una norma o en un acto se incurre en una trasgresión jurídico administrativa, los efectos son los siguientes: cumplimiento forzoso, resarcimiento y sanción. Esta última constituyen un importante

efecto represivo producido por determinadas transgresiones jurídico administrativas, pues el ordenamiento jurídico no se limita a prever normas encaminadas a hacer desaparecer la trasgresión, sino que obliga a más: por la trascendencia de la trasgresión la castiga.

Al estudiar este tema, García de Enterría habla así de este concepto: por sanción administrativa entendemos aquí un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Ese mal consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho: revocación de un acto favorable, pérdida de una expectativa o de un derecho, imposición de una obligación de pago de una multa; anteriormente a la Constitución, incluso arresto o prisión personal del responsable.

Es cierto, entonces que ese mal en que la sanción consiste puede ser muy variado, aunque con mucha frecuencia la sanción administrativa tiene un carácter pecuniario. Este tipo de sanción se utiliza por el legislador para castigar conductas de individuos, a los que en principio, ninguna relación especial les ha nido con la administración. En cambio las sanciones que implican la privación de un bien o de un derecho y otras parecidas se suelen aplicar a aquellos administrados que han sido sujetos de una relación mas estrecha, aunque sea pasajera, con la administración, por haber obtenido un acto favorable un derecho o una simple expectativa. En estos casos la sanción administrativa supone para ellos la privación de algo que les ha sido otorgado o reconocido previamente por la administración.

Respecto a los elementos que pueden atribuirse a todas las sanciones, la doctrina se ha referido a los siguientes:

- A. El carácter administrativo de la autoridad de que emanan.
- B. El efecto aflictivo de la medida en que se exteriorizan.
- C. La realización de una conducta contraria a derecho con carácter previo.
- D. La finalidad represiva que persigue.
- E. El carácter administrativo del procedimiento que ha de observarse.

El carácter exorbitante de las sanciones administrativas debe guardar necesariamente relación con el tema de la protección de las libertades; por ello, el carácter manifiestamente exorbitante de la institución de las sanciones administrativas, exenta de las garantías que ofrece el procedimiento jurisdiccional penal, necesita de reglas compensadoras de protección de los administrados, reglas esencialmente de dos órdenes:

- A. Una sanción administrativa no puede ser creada más que por una Ley, y a semejanza del ámbito penal, las leyes creando tales sanciones son de interpretación restringida.



- B. Incluso cuando la Ley no lo prevé, el principio de los derechos de la defensa, aplicable a todas las medidas administrativas que presenten un carácter de sanción, puede siempre ser invocado en esta materia.

### ● Sanción administrativa y pena

La doctrina italiana ha definido la sanción administrativa como pena en sentido técnico cuya aplicación constituye para la Administración, a la que se refiere los deberes que sanciona, un derecho subjetivo (Zanobini). De esta definición deduce Garrido Falla, como único criterio práctico, que son sanciones administrativas y no penales todas aquellas cuya aplicación está reservada por la Ley a los órganos administrativos.

Entre los criterios prácticos que la doctrina italiana ha manejado para la distinción que nos ocupa podemos señalar los siguientes:

- A. Que las sanciones sean impuesta por órganos eminentemente administrativos.
- B. Que consista en el pago de una multa o en la privación de ciertas facultades o derechos
- C. La sanción administrativa puede alcanzar a personas jurídicas
- D. Basta el simple dato de la voluntariedad de la acción, sin que se exija dolo ni culpa; la multa administrativa no es convertible en prisión.

Al respecto, observa Garrido Falla que en la doctrina española suele aceptarse el criterio formal, añadiendo que así, para Gascón y Marín el fundamento de las correcciones administrativas es el mismo de la penalidad en general: se trata de restaurar el orden jurídico perturbado imponiendo sanciones a ciertos hechos que contraviene las disposiciones de la autoridad y que en lugar de estar sometido el conocimiento de los mismos a las autoridades judiciales, lo está a las autoridades que tiene a su cargo la función de policía o que figuran como superiores jerárquicos de otros funcionarios.

También la doctrina francesa ha señalado marcadas diferencias entre la sanción administrativa y la sanción penal. Así señala Laubadère, que prescindiendo de su similitud con las sanciones penales, las sanciones administrativas constituyen decisiones administrativas y no actos de jurisdicción penal, de lo que resulta que:

- 2. La represión administrativa es independiente de la represión penal; las sanciones administrativas pueden, pues, ser pronunciadas con independencia de lo que se acuerde en lo penal, y por otra parte, pueden acumularse a las sanciones penales. A este respecto, añade que las relacio-



nes entre estos dos tipos de represiones ponen en juego dos cuestiones particulares, tal como los efectos de la autoridad de la cosa juzgada en lo penal, así como los efectos de la amnistía. En principio la cosa juzgada en lo penal no obliga a la Administración, se refiere a la constatación de la existencia misma de los hechos que dan lugar a la sanción, constatación que cuando ha sido hecha por el juez pena, tiene la autoridad de la cosa juzgada. En lo que se refiere al efecto de las Leyes de amnistía, las soluciones son más complejas, puede decirse en todo caso que la amnistía penal no borra *ipso facto* las sanciones administrativas.

3. Las sanciones administrativas no están necesariamente sometidas a las reglas que se aplican a las condenas penales. Así por ejemplo, si las sanciones administrativas, como las sanciones penales obedecen al principio de la personalidad de las penas, el principio de no acumular las penas aparece mucho menos estricto, advirtiéndose además que las sanciones administrativas son aplicables a las personas jurídicas y la transacción en ellas es posible.
4. El carácter de actos administrativos de las decisiones imponiendo sanciones administrativas las sujeta enteramente el régimen jurídico y contencioso de los actos administrativos: posibilidad de criticar su legalidad ante el juez del exceso de poder y responsabilidad eventual del poder público por los daños causados por las sanciones ilegales.

Cuando Montoro examina las características de la sanción administrativa, se detiene a considerar las razones que niegan a tal sanción el carácter de pena en sentido estricto; dichas razones son para él las siguientes:

- A. Porque no entraña la idea de retribución, que siendo esencial al contenido de la pena, no lo es al de sanción administrativa, por cuanto aquí no se tiende a infligir al agente un mal proporcionado al daño causado.
- B. No es proporcionada al acto o la culpabilidad del agente, ya que en realidad mira, mas que al acto en sí, a las consecuencias del acto mismo y a la importancia del interés al cuidado de la Administración.
- C. Se impone en razón de una infracción del ordenamiento jurídico-administrativo, infracción de tipo no penal.

Según González Pérez son notas características de la sanción administrativa, a diferencia de la penal:

- A. Que pueden imponerse a personas jurídicas, no siendo necesario que recaiga sobre personas físicas.
- B. Que las figuras de complicidad y encubrimiento solo se admiten cuando así lo prevé expresamente la norma reguladora de la infracción.

Por su parte García de Enterría entiende que se distinguen estas sanciones de las penas propiamente dichas por un dato formal, la autoridad que las impone: aquellas, la Administración; estas los Tribunales penales. Justamente el problema más importante que plantean las sanciones administrativas es el de su delimitación con las penas, tanto por razón de su naturaleza como por sus respectivos ámbitos de aplicación. La distribución de la potestad punitiva del Estado entre sanciones administrativas, regidas por el derecho administrativo, material y procedimental y penas judiciales sometidas al derecho penal material y al derecho procesal penal ¿responde a algún criterio objetivo o bien es por el contrario una libre determinación de legislador?

González Pérez entiende que el legislador hace que la sanción administrativa tenga una vida independiente de la sanción penal y que, a veces, la relación cuantitativa entre una y otra resulta absurda. La doctrina ha hecho alusión al impresionante desarrollo de la potestad administrativa sancionadora, que en muchas ocasiones ha otorgado a la Administración el privilegio de imponer sanciones más graves que las propias penas tipificadas en el Código Penal. A pesar de ello, ateniéndonos al derecho positivo, la gravedad de una sanción administrativa, no puede hacer alterar su propia naturaleza, pues, como terminantemente declara el Código Penal, las multas y demás correcciones que en uso de las atribuciones gubernativas o disciplinarias se impongan a los subordinados o administrados no se reputarán penas (Art. 26 CP y STS 25 de Junio 1966).

La delimitación de la sanción administrativa con la pena parece ser cuestión estrechamente relacionada con el alcance que debe darse en este punto al principio *non bis in ídem*, este principio exige, la imposición de una sola sanción, penal o administrativa, según la naturaleza de la infracción de forma incompatible. García de Enterría opina que, después de promulgada la constitución, no pueden ya ser compatibles sanciones administrativas con penales ni defenderse la independencia de estas autoridades.

El Tribunal Constitucional en Sentencia de 30 de Enero de 1981, ha reconocido el principio denominado *non bis in ídem* íntimamente unido al principio de legalidad de las infracciones que recoge el artículo 25 CE, según sus propias palabras. Posteriormente ha declarado que tal principio determina una interdicción de la duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto de unos mismos hechos, pero conduce también la posibilidad de que, cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y una calificación de unos mismos hechos, el enjuiciamiento y la calificación que en el plano jurídico puedan producirse, se hagan con independencia, si resultan de la aplicación de normativas diferentes, pero que no pueda ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado (STC de 3 de Octubre de 1983).

### ● Las sanciones municipales propiamente dichas

La infracción de las Ordenanzas, Reglamentos y bandos municipales tiene una sanción concreta, prevista en el TRRL, que establece siempre la sanción de multa, dentro de unos límites determinados. Las multas no podrán exceder, según el artículo 59 de la citada norma, una serie de límites cuantitativos en relación al número de habitantes. Estas cantidades se han de entender sustituidas por las previstas en la Ley 11/1999 de 21 de Abril, de modificación de la LBRL y otras medidas para el desarrollo del gobierno local, que forma parte de las medidas legislativas en que plasmó el llamado pacto local. Nada añade el TRRL acerca de las circunstancias que deben tenerse en cuenta para graduar las sanciones por lo que bastará simplemente que estén dentro de los límites permitidos. Pero ello no ha de impedir que las autoridades locales puedan hacer uso, por analogía de las condiciones objetivas y subjetivas que hoy utiliza la normativa legal para graduar las sanciones e imponerlas así con mayor justicia. Buen número de disposiciones de carácter sancionador dictadas con posterioridad a la normativa de régimen local, algunas de ellas atribuyendo competencia a las autoridades municipales, pueden servir de pauta. Actualmente ha desaparecido la limitación de las sanciones en esta materia, que se desprendía del Código Penal anterior al vigente, que prohibía que en las Ordenanzas Municipales y demás Reglamentos Generales o particulares de la Administración y en los bandos de policía y buen gobierno que dictaran las autoridades se establecieran penas mayores que las señaladas en el libro del Código dedicado a las faltas. De todas formas, este precepto, no obligaba directamente a las autoridades en el momento de imponer la sanción, sino al aprobar las Corporaciones Locales las Ordenanzas y Reglamentos o los Alcaldes los bandos.

### ● La sanción coercitiva

Este tipo de sanción siempre consiste en una multa y se caracteriza porque tiene un marcado carácter represivo; se trata, a través de ella, de forzar a un administrado a que cumpla con una determinada obligación.

La doctrina se ha referido a este tipo de sanción, manifestando que su fin es llevar a su destinatario a abandonar su residencia contra la disposición administrativa y a cumplir su deber, de donde se infiere que se trata de un medio de doblegamiento que puede ser utilizado tanto tiempo y tan a menudo como sea preciso para alcanzar el fin, cesando en el momento en que la disposición haya sido cumplida o resulte su incumplimiento imposible.

El Tribunal Constitucional ha definido la multa coercitiva diciendo que consiste en una medida de constreñimiento económico, adoptada previo oportuno apercibimiento, reiterada en lapsos de tiempo y tendente a obtener la acomoda-

ción de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo dispuesto en la decisión administrativa previa (STC 239/1988 de 14 de Diciembre).

Ante la opinión de la Sentencia anterior, las multas coercitivas no se inscriben en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, sino en el de autotutela ejecutiva de la administración, prevista en el ordenamiento jurídico con carácter general por la Ley de procedimiento, cuya constitucionalidad ha sido reconocida por el propio Tribunal Constitucional, ya que no se castiga una conducta realizada porque sea antijurídica, sino que se constriñe a la realización de una prestación o al cumplimiento de una obligación concreta previamente fijada por el acto administrativo que se trata de ejecutar y mediando la oportuna conminación o apercibimiento (SSTC 22/1984 DE 17 DE Febrero, 137/1985 de 17 de octubre y 144/1987 de 23 de Septiembre).

La doctrina ha insistido en la naturaleza de esta clase de sanción. González Pérez aclara que la multa coercitiva no es una sanción y que no se pone el ejercicio de las potestades sancionadoras, sino en el ejercicio de las potestades administrativas de ejecución; por lo que según él, no se aplicarán los principios informantes del derecho administrativo sancionador, que son los mismos que informan el derecho penal; en consecuencia no se aplicará el *non bis in ídem*, lo que permite imponer la multa coercitiva y además la multa que sancione la trasgresión jurídico administrativa en que haya podido incurrir el obligado.

Según López Pellicer, la sanción coercitiva aparece regulada en la LRJAP, que establece que, cuando así lo autoricen las leyes, y en la forma y cuantía que estas determinen, las administraciones públicas pueden, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, en los siguientes supuestos:

1. Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado.
2. Actos, en que procediendo la compulsión, la administración no la estimara conveniente.
3. Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.

Según López Pellicer en el artículo 99 LRJAP habría que destacar los siguientes aspectos:

1. La generalidad de esta regulación no permite aplicar sin más, directamente, este medio de ejecución forzosa; sólo podrá hacerse cuando así lo autoricen las Leyes y en la forma y cuantía que estas determinen. Concreta la Jurisprudencia que la expresión *cuando así lo autoricen las Leyes* debe entenderse referida a Leyes en sentido formal, visto que con

la multa coercitiva se impone al administrado una obligación nueva y distinta de aquella cuya ejecución se trata y que afecta al patrimonio de los particulares (STS 26 de Junio 1998).

2. La Ley determina los supuestos de actos en los que es posible la multa coercitiva y que son aquellos que imponen obligaciones personalísimas, lo que se da en los dos primeros casos, pero no en el tercero, la ejecución puede encargarse a otra persona, en el que mas lógico sería aplicar el mecanismo de la ejecución subsidiaria.
3. Por lo que se refiere al procedimiento, habrá que seguir el regulado por la legislación especial en la materia de que se trate. La Jurisprudencia ha estimado que, como consecuencia de su propia naturaleza, será preciso ante todo que exista un acto administrativo a ejecutar, y además que se haya producido, con anterioridad a su imposición un apercibimiento (STS 19 de Junio 1987).

La infracción del requisito del apercibimiento conllevará la invalidez del acto de ejecución. Por el apercibimiento la Administración advierte al obligado que, de no cumplir voluntariamente lo dispuesto en el plazo que se señala, se procederá a la ejecución forzosa mediante la multa coercitiva. Según la Jurisprudencia, es necesario que en el apercibimiento se den dos requisitos:

1. Que se señale al obligado un plazo para el cumplimiento de lo dispuesto en el acto y se le conceda un plazo prudencial (STS 4 de Noviembre 1975).
2. Que se le advierta expresamente que si no cumple lo ordenado se procederá a la ejecución forzosa (STS 21 de Febrero 1977).

La sanción coercitiva puede repetirse cuantas veces sea necesario para lograr la ejecución que pretende salvo que la propia norma reguladora ponga un límite. Lo lógico es que entre multa y multa un plazo que permita la ejecución de lo ordenado, plazo que debe estar en consonancia con el contenido de la obligación que deba cumplirse. Además en esta cuestión, la cuantía de la multa reviste una capital importancia, pues deben ser tenidos en cuenta los períodos de tiempo en que se fije la sanción, así como la trascendencia de la prestación y la situación económica del obligado. El apercibimiento antes aludido en el caso de repetición de sanción coercitiva tiene distinto cumplimiento, según se trate de mandatos o prohibiciones. En los mandatos debe repetirse la amenaza, aunque sea al imponerle la primera multa. En las prohibiciones se ha entendido que basta expresar la amenaza una sola vez pero para todo caso de resistencia

Por último, salvo que la Ley que permite la multa coercitiva disponga otra cosa, la multa podrá imponerse por acuerdo de los órganos a los que se atribuye

la ejecución forzosa de los actos de las entidades locales, es decir, normalmente a los presidentes de las Corporaciones respectivas.

### ● Extinción de las sanciones

La legislación reguladora de la potestad sancionadora suele prever, aunque no siempre, las causas de extinción de la responsabilidad administrativa. La legislación de régimen Local no contiene enumeración alguna de las causas de extinción de tal responsabilidad, tan solo nuestras leyes de procedimiento y de carácter tributario aluden a la figura de la condonación.

El Código Penal si contempla en su artículo 130 un elenco de causas concretas que hacen cesar la responsabilidad penal:

1. La muerte del reo
2. el cumplimiento de la condena
3. por la remisión definitiva de la pena conforme a lo dispuesto en el art. 85.2 de esta norma
4. el indulto
5. el perdón del ofendido
6. la prescripción del delito
7. la prescripción de la pena.

No todas estas causas enumeradas son aplicables sin más a las sanciones administrativas, en efecto, en las personas jurídicas, por ejemplo, la muerte del infractor no extingue la responsabilidad por no darse tal hecho, ni aquí resulta de aplicación el perdón del perjudicado, pues todas las infracciones administrativas son perseguibles de oficio según afirma Sobrao Martínez, en cambio puede darse un sistema típico del ámbito administrativo que es la condonación.

Los casos que realmente producen la extinción de responsabilidad administrativa y consecuentemente la de la sanción son los que a continuación se expresan:

### ● La muerte del infractor

La muerte del infractor, salvo casos muy excepcionales y en materia económica, produce como norma la extinción de la obligación de cumplir la sanción impuesta. A estos efectos Sobrao Martínez distingue los siguientes casos:

- a. Muerte producida antes de ser evacuado el trámite de audiencia, circunstancia que impone el sobreseimiento del expediente.

- b. Muerte producida después de evacuado el trámite de audiencia y antes de ser dictada la resolución, circunstancia que también extingue la responsabilidad, pues la eficacia de la resolución exige su notificación a los interesados y aquí, tal notificación resulta imposible.
- c. Muerte producida después de que la resolución ha alcanzado el carácter definitivo y antes de ser ejecutada. Aquí debe distinguirse que la sanción haya sido ejecutada o que tenga un carácter personal, en cuyo caso no existe problema y que la sanción sea de carácter económico o que recaiga sobre la empresa del titular finado. Según Sobrao Martínez, aún en estos casos, se impone la extinción, pues la finalidad de corregir al infractor que tiene la multa no puede obrar, en virtud del fallecimiento, y las sanciones no pueden recaer sobre inmuebles o instalaciones sino sobre su titular.

Sobrao Martínez se sigue planteando el problema de la forma de alegar el hecho de la muerte del interesado como causa de la extinción de la responsabilidad formulando las siguientes soluciones:

- a. Si el expediente se haya en trámite de sustanciación, ya en primera vía, ya en vía de recurso, procederá el oportuno escrito de los herederos, acompañando certificación del Registro Civil.
- b. Si la Resolución fuese ya firme al ocurrir el óbito, la firmeza del acto exige la declaración de uno nuevo para que el primero sea ineficaz, pues, en caso de intervención del agente ejecutivo, este no podría decidir al respecto del fondo del asunto. La solución está en la interposición del recurso de revisión ante la existencia de un documento que no se pudo aportar en su momento: el mencionado certificado.

Hay que advertir, sin embargo, que en el supuesto de extinción de una persona jurídica responsable, no se produce la extinción de la responsabilidad. Por consiguiente, el haber social responderá de las deudas, entre ellas las multas que se impongan, y la sociedad en liquidación podrá actuar en el procedimiento, interponer los recursos y en su caso, hacer frente a las responsabilidades pecuniarias.

### ● Cumplimiento de la sanción

Es el modo normal de extinción de la sanción y consiste en que el sancionado o sancionados hagan o dejen de hacer aquello a que el contenido de la sanción les obliga. El sistema de cumplimiento de las sanciones vendrá determinado por la naturaleza de la misma.

## ● El indulto

Esta causa es excepcional y se da con mucha menos frecuencia que en el orden penal, pero que puede darse con efectos en el orden administrativo, con motivo de acontecimientos especiales. Por otra parte, no existe normativa general sobre esta causa de extinción de la responsabilidad, por lo que en cada momento habrá de estarse a lo que establezcan las Leyes que la dispongan, que contendrán su alcance y sus efectos.

Por lo demás son escasas las disposiciones de carácter administrativo que se ocupan del indulto, que es contemplada junto a la amnistía en el RD 33/1986 de 10 de Enero; esta disposición establece que la responsabilidad disciplinaria se extingue, entre otras causas con el indulto y amnistía y añade que la amplitud y efectos de los indultos de sanciones disciplinarias se regularán por las disposiciones que los conceden.

## ● Prescripción de la infracción

Según González Pérez, frente a la doctrina jurisprudencial tradicional, que únicamente admitía la prescripción en el derecho administrativo sancionador cuando existía disposición expresa en tal sentido, acabó por imponerse la correcta doctrina; y que la STS de 9 de Marzo de 1972 dio el primer paso y que la jurisprudencia posterior la admitió con carácter general.

Por su parte, Francisco López Nieto entiende que la norma reguladora de cada materia puede establecer un plazo de prescripción extintiva, transcurrido el cual no es posible incoar expediente sancionador. Cuando esta norma no exista, se aplicará la general establecida en la LRJAP y en la legislación de régimen local, a cuyo efecto debe distinguirse entre infracciones que dan origen a la instrucción de expedientes correctivos y las que sean cometidas por funcionarios públicos.

Respecto del primer caso, dice la LRJAP que las infracciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan y si estas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses (Art. 132.1). Este precepto legal no tiene carácter básico y actúa con carácter subsidiario para el supuesto de que las leyes que establezcan las infracciones no contemplen plazos de prescripción.

Añade la Ley que el plazo de prescripción comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiese cometido.

En la esfera local, el TRRL nos remite a los plazos de prescripción que establece el Código Penal para las faltas sin perjuicio de lo que en cada caso



establezcan las Leyes (Art. 57) El Código Penal establece como plazo el de seis meses, lo que plantea, en opinión de González Pérez, el problema de si a las infracciones de las Ordenanzas, Reglamentos y bandos se aplica la regla del TRRL, si no fijan plazos, o la contenida en la LRJAP. Según este autor debe prevalecer la norma del artículo 57 TRRL, quedando lo contenido en la LRJAP para aplicarla cuando las entidades locales ejerzan la potestad sancionadora atribuida por la legislación sectorial pero no cuando se trate de infracciones a Ordenanzas.

Con relación a las infracciones cometidas por los funcionarios, el TRRL establece que las faltas leves prescribirán al mes, las graves a los dos años y las muy graves a los seis años. El plazo de prescripción comenzará a contarse desde que la falta se hubiese cometido.

Añade la Ley que reglamentariamente se determinará la forma de computar dichos plazos de prescripción. Reglamentariamente nada se ha dispuesto, de modo que si nos tenemos al Reglamento de Funcionarios de la Administración Local, en parte derogado, el plazo habrá de contarse a partir de la fecha en que las faltas fueron conocidas por la autoridad o Corporación competente para sancionarla.

La Jurisprudencia ha elevado el contenido del precepto anterior a norma general, sentando el criterio de que no basta para la prescripción el mero transcurso del tiempo sino que es preciso que se pueda presumir una situación de abandono o de olvido por parte de la administración, que no puede darse sino a partir del conocimiento de los hechos

### ● Prescripción de la sanción

En este apartado también podemos distinguir entre sanciones impuestas a particulares y sanciones impuestas a funcionarios. Respecto al primer caso, la LRJAP dispone igualmente que las sanciones prescribirán según lo dispuesto en las Leyes que la establezcan, añadiendo que el plazo comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción.

El plazo de prescripción de las sanciones empezará a contarse, pues, a partir de aquel en que la administración, pudiendo actuar para la ejecución de la sanción, permanece inactiva. Por eso, subraya Sobrao Martínez, no será a partir de la fecha de la sanción, ni lo será a partir de la notificación, pues todavía no hay resolución firme y tampoco desde el día siguiente al último del plazo para interponer recurso no interpuesto, sino del plazo para el cumplimiento de la sanción que normalmente se otorga.

En cuanto a la esfera local, nada dice el TRRL sobre la prescripción de las sanciones, por lo que serán de aplicación las normas contenidas en la legislación general. En lo que se refiere a sanciones dimanantes de expedientes disciplinarios, establece el TRRL que se habrán de anotar tanto en sus hojas de servicio como en el Registro de personal. A tenor de lo dispuesto en el RD 33/1986 de 10 de Enero, las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los seis años, las impuestas por faltas graves a los dos y las impuestas por faltas leves al mes. Por su parte el artículo 22 aclara que la amplitud y efectos de los indultos de sanciones disciplinarias se regirán por las disposiciones que los concedan.

Relacionada con el tema de la extinción de la responsabilidad administrativa, se encuentra la rehabilitación, que puede ser consecuencia de tal extinción y que ofrece mayor interés en las sanciones impuestas a los funcionarios.

La rehabilitación tiende a devolver al que fue sancionado la capacidad para el ejercicio de los cargos, dignidades o profesiones de que fue privado como consecuencia de la sanción impuesta. La rehabilitación no solo supone la recuperación de los derechos perdidos a consecuencia de la sanción impuesta sino también la cancelación de la sanción en los expedientes personales de los funcionarios.

## ● La Condonación

Cuando hablamos de condonación no referimos al perdón de la Administración Pública respecto de las infracciones administrativas y que se aplica directamente a una persona determinada. Señala Montoro que la sanción administrativa queda al margen del derecho de gracia, representado por la amnistía y el indulto, por lo que hay que preguntarse si puede producirse por parte de la Administración un acto de renuncia al ejercicio del derecho de ejecutar un castigo por ella acordado, respondiendo positivamente el autor, pero advirtiendo a su vez que ello tiene lugar no en virtud de un acto de clemencia sino en virtud de una condonación o perdón de la sanción, ya que al realizarlo obra la Administración en virtud de un derecho que le es propio.

Sobrao Martínez define el perdón de la administración como el acto graciable por el que la administración condona una sanción ajustada a Derecho y no ejecutada, previa solicitud del interesado, este autor ha desarrollado su definición en los siguientes términos:

- \* El perdón o condonación es un acto, es decir, que no basta con que la administración decida o no ejecutar la sanción, sino que es preciso un pronunciamiento que deje sin efecto la resolución que la impuso.

- \* Es graciable, esto es, un acto de concesión generosa de la Administración, por entender que en el caso concreto y no reglamentado sería inoportuna y contraria al interés público la ejecución de la sanción. Por eso no tiene el carácter propiamente de perdón cuando este se ha institucionalizado en norma jurídica aplicable y susceptible de ser solicitada a su amparo por el interesado.
- \* Es otorgada por la administración, por ser la facultad de sancionar un derecho subjetivo, del que la condonación aparece como una faceta.
- \* Condonar una sanción ajustada a Derecho, puesto que, por una parte exige una responsabilidad declarada, lo que hace a la condonación inconfundible con el archivo de las actuaciones previsto en la Ley, y por otra, si no fuera ajustada a derecho, lo procedente sería su anulación.
- \* La sanción debe no estar ejecutada, pues de lo contrario, el perdón sería inoperante.
- \* Requiere una previa solicitud del interesado, lo que se deriva de su propio carácter de concesión u otorgamiento, el cual exige su previa petición.

Sigue señalando Montoro que el perdón de la Administración en materia sancionadora puede ser acordado aplicando por analogía los principios de la teoría de la revocación de los actos administrativos, pero no de manera arbitraria, sino teniendo en cuenta los límites que aún dentro de la confusión que entre los conceptos de revocación y de anulación perviven en la Ley, es decir, que su ejercicio no resulte contrario a la seguridad, a los derechos de los particulares y a las Leyes.

En realidad, las facultades de condonación de la Administración derivan del hecho de que el derecho de sancionar es una *facultas agendi*, por lo que la sanción no es obligatoria sino discrecional, tanto en su imposición como en su cuantía, dentro de los límites legalmente establecidos. No en vano se ha insistido en que la aplicación de las normas de policía administrativa y de orden sancionador exige un margen de discrecionalidad superior al admisible en el ejercicio de otras potestades administrativas.

Prueba de que la facultad de sancionar es un derecho subjetivo de la administración es que el ordenamiento jurídico prevé la posibilidad de acordar informaciones reservadas antes de decidir la incoación de ciertos expedientes sancionadores, aparte de que la expresión utilizada por aquel normalmente es la de *podrá sancionar* (STS 28 de Diciembre 1970). Configurada la facultad de sancionar como un derecho subjetivo, la posibilidad del perdón de la sanción resulta inherente a aquella.

Así pues, admitida tal posibilidad legal habría que preguntarse cuáles serían los motivos que inducirían a la administración a ejercitar ese derecho. Como

norma general podría decirse que dado que la administración no puede obrar nunca arbitrariamente, pueden darse dos motivos justificadores del perdón: la inoportunidad de la exigencia de la sanción y razones de equidad. Como afirma González Pérez, nuestro derecho positivo no es abundante en esta materia, así la limitación de las potestades de la administración de volver sobre sus actos y privarles de efecto se refiere únicamente a los actos declaratorios de derechos subjetivos, por lo que no alcanza a los actos de gravámenes como son los sancionadores. La LRJAP admite que las administraciones puedan evocar sus actos de gravamen, siempre que tal revocación no sea contraria al ordenamiento jurídico. La revocación se ejercerá pues libremente sin sujeción a procedimiento formal alguno, salvo que la ley lo prohíba expresamente o establezca un régimen especial para dejar sin efecto el acto, lo que acontece con las sanciones tributarias. Estas sanciones solo podrán ser condonadas de forma graciable, previa solicitud de los sujetos infractores o responsables y que renuncien expresamente al ejercicio de toda acción de impugnación correspondiente al acto administrativo. Ha desaparecido de la normativa vigente la condonación automática, que podría darse al respecto de las infracciones tributarias simples y de las llamadas infracciones de omisión y defraudación (Francisco López Nieto).

Por último, hay que señalar que el ejercicio de la facultad de condonar en la esfera local corresponde al presidente de la Corporación, salvo en los casos en que alcance la cuantía prevista en el artículo 47.3 de la LBRL en las cuales resolverá el Pleno.



# 6 CAPÍTULO

## EL ARTÍCULO 25 C.E. LA RESERVA DE LEY EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES: EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA

### 6.1. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD COMO PRINCIPIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA

El Tribunal Constitucional proclamó tempranamente que las exigencias derivadas del principio de legalidad penal pasan, con matices, al procedimiento administrativo sancionador, concretamente la STC 18/91 de 8 de se expresa en los siguientes términos: “Ha de recordarse que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución”.

Cobo Olvera entiende que si bien hay que advertir que estos primeros pronunciamientos del TC no fueron lo suficientemente firmes como lo demuestra la frase “con ciertos matices” que le permitía la posibilidad de reinterpretaciones y modulaciones futuras; cuando se habla del principio de legalidad, por tanto, se suele traer a colación el artículo 25.1 CE que señala que nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan falta o infracción administrativa. Parece, pues que el artículo 25 CE hace referencia primordialmente al principio de tipicidad, aunque va inherente a él, como algún sector doctrinal ha señalado, la necesidad de una norma con rango de Ley que las tipifique.

Por su parte, Javier Pérez Royo entiende que el contenido del principio de legalidad está integrado por una doble garantía: una material y otra formal.

La garantía material está constituida por una triple exigencia: La existencia de una ley (*lex scripta*); que la ley sea anterior al hecho sancionado (*Lex previa*) y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*) Se trata de una garantía de alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas que refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de la predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes (STC 61/1990).

La garantía formal, está constituida por la exigencia de una norma de rango adecuado con base en la cual se pueda imponer la condena o la sanción administrativa. La Constitución dice “legislación” sin indicar que rango tiene que tener la norma. Pero el que la Constitución utilice ese término genérico no quiere decir que admita que cualquier norma, independientemente de su rango, pueda servir de base a la imposición de una pena o una sanción.

En lo que a la garantía material se refiere, la interpretación de las dos primeras exigencias no plantea problemas. Si una acción u omisión no ha sido contemplada por el legislador como constitutiva de un delito o de una infracción administrativa, ni es delito, ni es infracción.

Con respecto a la garantía formal, que se traduce en la reserva de ley, en el Derecho administrativo sancionador esta exigencia no es tan estricta como en el orden penal. La vigencia del principio de legalidad es inequívoca, no siendo posible a partir de la Constitución, tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra de rango legal (STC 42/1987). Sin embargo, “esta clara exigencia de cobertura no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias”, siempre con el límite de que “La remisión al reglamento... haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley” (STC 101/1988).

Por otra parte, resulta admisible la utilización del Decreto Ley ya que “los principios inspiradores del orden penal son de aplicación... al Derecho Administrativo sancionador pero con ciertos matices”, estos matices se traducen en que en este terreno “la utilización del Decreto Ley para la previsión de tipos de ilícito y las correspondientes sanciones no supondría una contradicción con lo dispuesto en el artículo 25.1 CE” (STC 3/1988).

El principio de legalidad en materia sancionadora que contempla el artículo 127 de la Ley 30/92 de 26 de Noviembre, hace referencia a una cuestión distinta a las dos anteriores: necesidad de Ley que atribuya la potestad sancionadora a una determinada administración. La expresión principio de legalidad en este

artículo dice Chinchilla Marín, está empleada en su significado mas amplio, como sometimiento a la Ley y al Derecho.

El mismo artículo 127 de la Ley 30/92 hace alusión a la necesidad del cumplimiento de la legalidad; de esta forma este artículo exige que la potestad sancionadora sea ejercida de conformidad al procedimiento previsto y de acuerdo con lo establecido en la Ley.

La STS de 17/11/1999 señala: “Cabe recordar que la exigencia de *Lex certa* a que aboca el principio de legalidad en materia sancionadora afecta, por un lado, a la tipificación de las infracciones, por otro a la definición y en su caso graduación o escala de las sanciones imponibles y, como es lógico, a la correlación necesaria entre actos y conductas ilícitas tipificadas y las sanciones consiguientes a las mismas, de manera que aquel conjunto de normas punitivas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza el tipo y el grado de sanción determinado del que pueda hacerse merecedor quien cometa una o mas infracciones concretas. Este es, en definitiva el significado de la garantía material que el artículo 25.1 de la CE establece en atención a los principios de seguridad jurídica y libertades esenciales del Estado de Derecho (STC 219/1989 de 21 de Diciembre) De dicho artículo 25.1 se sigue la necesidad no solo de la definición legal de los ilícitos y las sanciones, sino también del establecimiento de la correspondencia necesaria entre aquellos y estas; una correspondencia que como bien se comprende, puede dejar márgenes mas o menos amplios a la discrecionalidad judicial o administrativa, pero que en modo alguno puede quedar encomendada por entero a ella (STC 207/1990 de 17 de Diciembre) Como afirma un autorizado sector doctrinal, la suficiencia de la tipificación es en definitiva, una exigencia de la seguridad jurídica y se concreta, ya que no en la certeza absoluta, en la predicción razonable de las consecuencias jurídicas de la conducta, o en otras palabras, la tipificación es suficiente cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra. A diferencia de lo que acontece con la garantía formal o principio de reserva de Ley, la garantía material o mandato de tipificación es asimismo exigible respecto de las normas preconstitucionales; la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en materia sancionadora no autoriza tras la entrada en vigor de la Constitución, la aplicación de normas de esta naturaleza que no otorguen certeza suficiente acerca de cuales sean las conductas constitutivas de infracción y cuales las sanciones a que estas puedan corresponder.”

En definitiva, el artículo 127 de la Ley 30/92 de 26 de Noviembre hace referencia al principio de legalidad, en cuanto a la necesidad de Ley que atribuya la potestad sancionadora y en cuanto que esa potestad ha de ejercerse siguiendo el procedimiento y bajo los principios prefijados en la norma. Lo que en realidad poco se refiere a lo que se viene incluyendo dentro del principio de legalidad,

pues como afirma Alejandro Nieto, el contenido del principio de legalidad en el Derecho Administrativo sancionador está formado por los siguientes elementos: los mandatos de reserva legal y tipificación y las prohibiciones de *bis in idem* y de irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables.

No obstante, por remisión, este artículo 127, viene a recoger dicho principio, al decir que el ejercicio de la potestad sancionadora será ejercida de acuerdo con lo establecido en este Título, y en él se habla sucesivamente de los elementos que integran el principio de legalidad.

Por último, el Tribunal Constitucional en innumerables sentencias, entre otras SSTC 8/1981, 159/1986, 2/1987, 42/1987, 133/1987, 3/1988, 101/1988, 29/1989, 69/1989, 150/1989, 219/1989 y 6/1990 pone de manifiesto que el principio de legalidad sancionadora constituye un verdadero derecho subjetivo de carácter fundamental.

Con relación a la Administración local, esta exigencia de Ley para el ejercicio de la potestad sancionadora viene cumplida en el artículo 4 de la LBRL que dice:

1. En su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial y dentro de la esfera de sus competencias, corresponde en todo caso a los Municipios Provincias e Islas:
  - f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora
2. Lo dispuesto en el número precedente y en el artículo 2 podrá ser de aplicación a entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y asimismo a las Comarcas, Áreas Metropolitanas y demás entidades Locales debiendo las Leyes de las Comunidades Autónomas concretar cuales de aquellas potestades serían de aplicación.

El párrafo segundo del artículo 127 de la Ley 30/92 de 26 de Noviembre hace referencia al órgano administrativo competente que ha de ejercer la potestad sancionadora. En este sentido se señala que el órgano puede venir fijado tanto en normas con rango de Ley como reglamentarias. De esta forma, el principio de legalidad habrá que entenderlo como necesidad de una norma habilitante sin consideración al rango de dicha norma.

La Ley 30/92 inicialmente aprobada prohibía la delegación de la competencia en materia sancionadora. La doctrina había hecho una crítica a la indelegabilidad, con alcance y matizaciones diferentes. Así García Gómez de Mercado decía que en realidad, no parece que las exigencias del principio de legalidad vayan tan lejos, de hecho esta prohibición puede traer muchos problemas pues la actual legislación atribuye a órganos unipersonales, como Alcaldes o Gobernadores Civiles. La imposición de gran número de sanciones, que difícilmente van a poder ser resueltas todas ellas por la misma persona, la cual, tiene además otras



atribuciones y cometidos. Esta previsión, señalaba Alejandro Nieto, en modo alguno supone una garantía para la seguridad, antes lo contrario, el artículo 12.1 de esta misma Ley determina que la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia salvo los casos de delegación, sustitución, avocación o encomienda. La prohibición de delegación cierra el paso a esta transferencia de ejercicio, pero solo a ella, y por tanto sigue abierta, a sensu contrario y por el juego del artículo 12.1, la posibilidad de avocación. De esta manera, cualquier órgano superior puede privar de sus competencias sancionadoras a un órgano inferior, cuyos criterios punitivos no sean de su agrado.

Por su parte, Chinchilla Marín ponía de manifiesto que una cosa es prohibir que al órgano a quien por Ley o Reglamento ha sido atribuido el ejercicio de la potestad sancionadora delegue a su vez esta atribución en otro órgano, que es lo que hace el artículo 127.2 y otra muy distinta es prohibir que por Ley pueda autorizarse esa delegación. La autora citada concluía señalando que podía entenderse que la delegación entre órganos administrativos era posible cuando así lo autorizara la norma que atribuye la competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora y siempre y cuando la delegación se hiciera con respeto a las reglas contenidas en el artículo 13 de la Ley. Si la propia Ley atribuidora de la competencia permite la delegación, la garantía que el principio de legalidad sanciona quedaría salvada. Con este argumento entendíamos que podía quedar salvada la contradicción existente entre la Ley 30/92 y la LBRL cuyo artículo 21 permite la delegación en materia sancionadora, debiendo entenderse que en la administración local era posible la delegación de la competencia sancionadora. No obstante, González Navarro parece que mantenía un criterio distinto, al decir que es cierto que la LBRL permite delegar el ejercicio de la potestad sancionadora; sin embargo hay que entender que esta posibilidad ha sido anulada por el artículo 127.2 LRJAP; no cabe duda de esto, no solo por el rango idéntico de ambas leyes, siendo la Ley 30/92 posterior, sino por la plena aplicación de esta Ley a las Corporaciones Locales.

Esta polémica doctrinal ha sido zanjada por la Ley 4/99 de 13 de Enero, de modificación de la Ley 30/92, al suprimir la prohibición de delegar la competencia en materia sancionadora. Supresión, que según la exposición de motivos ha tenido por objeto favorecer la descentralización en aras del principio de eficacia.

Por último, el párrafo tercero del artículo 127 de la Ley 30/92, contempla la inaplicabilidad de los principios contenidos en el Título IX, a la potestad disciplinaria de personal al servicio de la Administración y quienes estén vinculados a ella por una relación contractual. Alejandro Nieto ha puesto de manifiesto la defectuosa redacción de este párrafo tercero, careciendo de sentido “porque en efecto es inimaginable, por mucho que la Ley disponga de forma expresa lo

contrario, que las disposiciones del Título IX no se apliquen al ejercicio de la potestad disciplinaria pues si esto es así de poco vale una prohibición legal frente a principios constitucionales. En otras palabras, las disposiciones de la LRJAP seguirán aplicándose si no en cuanto preceptos de esta Ley, al menos en todo caso, como principios derivados de la Constitución”.

En este sentido, Parada Vázquez señala que esta exclusión no significa, sin embargo, y aunque otra haya sido la intención del legislador, que los principios tanto sustanciales como de procedimiento, por los que se rigen ambas materias (disciplinaria y tributaria) sean enteramente distintos a los que la LRJAP consagra, por lo que no están exentas de su aplicación. Por último, afirma Cobo Olvera que cualquier otra interpretación iría contra la constitucionalización de la potestad sancionadora.

## 6.2. EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD

La Constitución viene a exigir de forma directa en su artículo 25.1 el principio de tipicidad para el ejercicio de la potestad sancionadora, y así:

“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan falta o infracción administrativa”.

El artículo 129 de la LRJAP preceptúa:

1. “Solo constituyen infracción administrativa las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley. Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves o muy graves,
2. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso estarán delimitadas por la Ley,
3. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límite de las que la Ley contempla, contribuyan a la mas correcta identificación de las conductas o a la mas precisa determinación de las sanciones correspondientes
4. Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica”.

El principio de tipicidad exige como primer requisito que la infracción y la sanción estén específicamente señaladas en una norma. En un segundo escalón el principio de tipicidad puede requerir que la norma tenga un determinado rango. La STS de 8 de Enero de 1998 se pronunciaba en este sentido:

“TERCERO. Como es sabido, El Tribunal Constitucional, interpretando el artículo 25 CE, ha afirmado reiteradamente que el principio de legalidad en materia sancionadora que en él se consagra comprende una doble garantía. La primera, de orden material, y alcance absoluto refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en este campo limitativo de la libertad individual y supone la imperiosa necesidad de la predeterminación normativa de las conducta ilícitas y de las sanciones correspondientes; es decir, la necesidad de preexistencia de preceptos jurídicos que permitan predecir con suficiente grado de certeza que conductas son las constitutivas infracción y cuales las sanciones aplicables a ellas. La segunda de carácter formal hace referencia al rango de tales preceptos, al entenderse que el término legislación vigente, contenido en el artículo 25.1 es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora. La inclusión de aquellos artículos 91 y 92 en una norma con rango de Ley limita, claro es, el ámbito al que ha de ceñirse su confrontación constitucional a la primera de dichas garantías, denominada en el lenguaje jurídico tradicional como de tipicidad o de mandato de tipificación”.

En relación a las normas de carácter preconstitucional, establece la STS de 18 de Enero de 1989, que la exigencia no es retroactiva, al no ser el principio de legalidad exigible antes de la vigencia de la CE y respecto de las normas reglamentarias dictadas tras la constitución y que tengan su cobertura en las anteriores, hay que distinguir dos supuestos:

- a) Por un lado, que el reglamento postconstitucional tipifique nuevas infracciones e introduzca nuevas sanciones o altere el cuadro de las existentes, con lo cual se contravendría el artículo 25 de la Constitución.
- b) Que se limite a aplicar el derecho preestablecido, al objeto particularizado de su propia regulación material, en cuyo caso no hay una remisión innovadora sino una mera reiteración”.

En un correlativo orden de cosas, la STC 101/1988 establece dos aspectos fundamentales:

- a) No es posible exigir la reserva de ley de manera retroactiva para anular disposiciones reguladoras de materia y situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía de acuerdo con el Derecho anterior a la Constitución, como ya reconoció la precedente Sentencia constitucional 11/1981.
- b) Tampoco cabe ignorar que el principio de legalidad que se traduce en la reserva de ley absoluta, no incide en disposiciones o actos nacidos al mundo del derecho con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada, como reconoció la STC 15/1981.

Por último, la STC 29/1989 de 6 de Febrero, no hace sino reiterar la doctrina expuesta por el Tribunal en las Sentencias Constitucionales 42/1987 y 101/1988,

según las cuales, son nulas las normas reglamentarias postconstitucionales que se aprueben en virtud de habilitaciones que hayan de entenderse derogadas por la Constitución, siempre que aquellas normas innoven el sistema de infracciones y sanciones preestablecidos, pues en caso contrario, no puede decirse que se hayan servido de una emisión normativa ya caducada.

Siguiendo esta misma línea expuesta, el artículo 129 de la Ley 30/92 de 26 de Noviembre exige que la norma que tipifique la infracción sea una Ley. Garberí Llobregat ha puesto de manifiesto que “pese a que de la puesta en conexión del artículo 25.1 CE con el artículo 81.1 CE parece desprenderse con evidencia que las normas que tipifiquen infracciones administrativas, al igual que las que tipifiquen los delitos, han de revestir el rango de Ley orgánica”. El Tribunal Constitucional, sin embargo, se ha inclinado por requerir únicamente el rango de ley ordinaria (SSTC 8/1981, 15/1981, 77/1983, 25/1984 y 140/1986), postura que se funda en que las sanciones penales pueden conllevar privación de libertad y por tanto afectan al artículo 17.1 CE, cuya limitación requiere siempre una Ley orgánica. No obstante, el rango no alcanza a cualquier aspecto puesto que el párrafo 3 del artículo 129 de la Ley 30/92 permite que las disposiciones reglamentarias de desarrollo puedan introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidos legalmente.

Parada Vázquez dice que “La diferencia entre el principio de reserva absoluta de Ley, que opera en materia penal, y de cobertura legal, aplicable a las sanciones administrativas, es que en el primer caso, la ley legitimadora ha de cubrir por entero tanto la previsión de penalidad como la descripción de la conducta ilícita sin posibilidad de recurso alguno a un reglamento de aplicación o desarrollo; mientras que el principio de cobertura legal de las sanciones administrativas solo exige cubrir con Ley formal una descripción genérica de las conductas sancionables y las clases y cuantías de las sanciones, pero con posibilidad de remitir a la potestad reglamentaria la descripción pormenorizada de las conductas ilícitas, es decir, la tipicidad.

Sin embargo, las disposiciones reglamentarias a las que nos hemos referido no pueden crear nuevas infracciones ni sanciones ni alterar la naturaleza o límites de las que la ley contempla, lo que significa en palabras de Alejandro Nieto “Que la colaboración reglamentaria no puede salir del ámbito de lo descriptivo sin entrar jamás en lo constitutivo. El objeto de la norma reglamentaria es la de contribuir a la mas correcta identificación de las conductas o a la mas precisa determinación de las sanciones correspondientes”.

En este mismo sentido la Sentencia de TSJ de la Rioja de 31 de Mayo de 1996 señalaba:

“Primero:... Conforme a la doctrina jurisprudencial consolidada, el artículo 25.1 de la Constitución incorpora, extendiéndola al ordenamiento sancionador administrativo, la regla *nullum crimen nulla poena sine lege* al repertorio de los derechos subjetivos. En esta línea el artículo 129 de la Ley 30/92 de 26 de Noviembre, establece que solo constituye infracción administrativa las vulneraciones al Ordenamiento Jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, y que las infracciones administrativas se clasificarán en leves, graves y muy graves, añadiendo que únicamente por la comisión de infracciones podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley... Esta Sala en sus Sentencias de 21 de Marzo y 14 de Mayo de 1996 siguiendo el criterio del Tribunal Supremo puesto de manifiesto en su Sentencia de 9 de Noviembre de 1993, ha sostenido que en casos de infracciones graves y menos graves su calificación se realiza por el artículo 7 del Reglamento aprobado por Real Decreto 1095/1989 de 8 de Septiembre, lo que supone la vulneración del artículo 25.1 CE, pues el citado Real Decreto carece de la cobertura legal habilitante para tipificar la sanción correspondiente a dichas infracciones, y al ser postconstitucional es inoperante a efectos sancionadores.

Sin embargo, considera la Sala que lo anteriormente expuesto no es aplicable para los casos de infracciones leves cuya calificación viene fijada inicialmente por la Ley 4/1989 que tras describir todas las conductas constitutivas de infracciones administrativas en el artículo 38, las califica genéricamente como leves, menos graves, graves y muy graves en el artículo 39, por lo que al margen de la calificación contrariada al principio de legalidad consagrado en el artículo 25.1 de la Constitución que efectúa el artículo 7 del Real Decreto 1095/1989, todas aquellas infracciones son *ab initio*, al menos, infracciones leves, prescindiendo de la calificación mas precisa que se hace en el artículo 7 del Reglamento. Por esta razón se estima cumplido el principio de legalidad en las sanciones impuestas por la Administración a los actores, lo que conduce a desestimar el motivo esgrimido”.

El principio de tipicidad es exigible también en materia sancionadora a la relación de sujeción especial pues como afirma la STS de 10 de Febrero de 1997:

“TERCERO: La Sentencia recurrida aborda el examen del planteamiento del recurrente acerca de la ausencia de norma de rango de ley, que tipifique la conducta por la que ha sido sancionado en los ff.jj 4º y 5º.

En síntesis, la argumentación de dichos fundamentos podemos resumirla en los siguientes términos:

- a) Consagración genérica, como elemento del principio de legalidad en el derecho sancionador, de una garantía formal de reserva de ley.
- b) Atenuación de esa reserva en el ámbito de las relaciones de sujeción especial, en el que la sentencia encuadra la relación existente entre el

Ayuntamiento concedente de una licencia y el titular de la misma, ya que la actividad administrativa, se dice, versa sobre la organización de un servicio público, con cita de las SSTC 42/1987, 3/1988, 69/1989 y sobre todo la 219/1989.

c) Invocación de la STS de 2 de Abril 1991, que en relación con licencias de autotaxis aceptó, como cobertura legal suficiente la que faculta a la administración para regular e intervenir en el funcionamiento del servicio público de autotaxis.

d) Proclamación, como base legal suficiente, del artículo 21 de la ley 7/85 de 2 de Abril Reguladora de las Bases de Régimen Local, que consagra la posibilidad de que se establezcan sanciones por infracciones de bandos, ordenanzas y reglamentos, así como de las disposiciones contenidas en el Capítulo VII del Título II de la ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres, y en concreto de los del 113 que atribuye competencia a los municipios para la gestión y ordenación de los servicios urbanos en los respectivos términos municipales, que se considera trasunto del artículo 25.11 de la ley 7/85 de 2 de Abril, 115 (El otorgamiento de los títulos habilitantes para la realización de transportes urbanos de viajeros corresponderá a los órganos municipales competentes), y 118 (respetando las normas generales aplicables, los Ayuntamientos podrán establecer condiciones específicas en relación con los servicios de transporte urbano de viajeros).

CUARTO: La aplicación del principio de legalidad en el ámbito de las relaciones de sujeción especial ha dado lugar a una cierta vacilación doctrinal y jurisprudencial, pues sobre la base, no cuestionada en general, de la posible diferencia de trato respecto al juego más riguroso de ese principio en el ámbito de las relaciones de sujeción especial se parta de una previa habilitación legal, no es unánime la delimitación de cual sea su concreto alcance.

En la Sentencia de este Tribunal, tomada como referencia en la recurrida, se considera satisfecha la necesidad de habilitación legal por la sola existencia de una norma con rango de Ley por la que la administración se le faculte para organizar, regular e intervenir en el funcionamiento del servicio público, sin que se considere exigible una específica cobertura legal, expresión con la que sin duda, se está aludiendo a una regulación de la potestad sancionadora en norma con rango de ley.

En esa concepción, la potestad sancionadora no se supedita a una específica regulación en sede de ley, sino que se da por sentado que se integra en la habilitación legal para la organización del servicio, como un instrumento más de la regulación de este.

Tal concepción, sin embargo, no refleja una línea jurisprudencial constante, como lo evidencia la posterior Sentencia de 13 de Noviembre de 1995 de esta

Sala dictada en el mismo cauce especial de la Ley 62/1978 y también referida a una sanción del titular de una licencia de autotaxi con base en la provisión de una Ordenanza municipal (se da el caso de que se trata también, como en este caso, de un acuerdo del Ayuntamiento de Alicante, con lo que los elementos de similitud con el caso presente se intensifican al máximo), en la que se parte de una concepción más rigurosa de las exigencias del principio de legalidad en el orden sancionador, aún en el ámbito de las relaciones de sujeción especial, dando por sentado que también en ese ámbito es necesaria una regulación de las infracciones y sanciones en sede de ley, rechazando la posibilidad de regulación reglamentaria no conforme con la de la regulación de la ley.

Decimos que en el f.j 6º de esta Sentencia que la consideración del servicio de autotaxis como un servicio impropio y la estimación de que su prestación implica una relación de sujeción especial con la Administración permite una mayor amplitud en la regulación reglamentaria de un régimen de infracciones y sanciones previamente establecidos en la ley, lo que no significa que en esos casos pueda por vía reglamentaria establecerse un cuadro de infracciones y sanciones distintas de las previstas en la Ley.

Hemos de proclamar, por tanto que aún en el ámbito de las relaciones de sujeción especial opera el principio de legalidad, en su manifestación de reserva de ley, si bien en este ámbito se abren mayores espacios a la colaboración del Reglamento; pero siempre sobre la base de una previa definición de los tipos de infracción y de las sanciones en norma de rango de ley, sin que quepan, por tanto remisiones en blanco o habilitaciones genéricas.

Tal es la doctrina del Tribunal Constitucional expresado con precisión en el f.j 8º STC 6/1990 de 29 de marzo, que con referencia a la garantía formal implícita en el artículo 25 CE dice:

Cierto es que la garantía formal... ha sido considerada a veces susceptible de minoración o de menor exigencia, no solo en supuestos de normas sancionadoras preconstitucionales (...) como, en fin, en las situaciones llamadas de sujeción especial aunque incluso en dicho ámbito una sanción carente de toda base legal devendría lesiva del derecho fundamental que reconoce el artículo 25.1 CE. En todo caso, se dice en estas sentencias, lo que prohíbe el artículo 25.1 CE es la remisión al reglamento que haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, pero no la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora.

No es conforme a esa concepción el minimizar la función de la reserva legal en los términos que acepta la Sentencia recurrida, que ciertamente con apoyo de la Sentencia de 2 de Abril de 1991 de este Tribunal, se conforma con la mera habilitación para la regulación del servicio o la habilitación, en exceso genérica, para establecer sanciones por infracciones de bandos y ordenanzas municipales.



El principio de legalidad, como ya advirtiera la Sentencia de 20 de Enero de 1987 de la extinguida Sala 3<sup>o</sup>, supone que no solo la investidura o habilitación está sometida al principio de legalidad, sino también la tipificación de las infracciones, así como la determinación de la sanción correspondientes. La singularidad de las relaciones especiales de sujeción no afecta a ese esquema esencial, de modo que la simple habilitación genérica, sin previa regulación material en la ley, baste para llenar las exigencias del principio de legalidad en ese campo, signo que se refleja a lo más, en que el ámbito de colaboración reservado al Reglamento puede ser mayor.

En todo caso la mayor particularización de los tipos de infracción de las sanciones, así como la correspondencia de este a aquellos, definidos en sede reglamentaria, solo será posible en la medida que esa regulación específica pueda reconducirse a previas definiciones en sede de ley, aunque sean de tipo más genérico, lo que no ocurre cuando el tipo reglamentario no tiene correlato discernible en la ley, que es lo que ocurre en el caso habilitaciones legales en blanco, técnica admitida como correcta en la sentencia recurrida, cuya tesis al respecto no podemos compartir.

Resulta claro, por lo que llevamos expuesto, que una ordenanza municipal no puede ser fuente primaria de un ordenamiento sancionador, ni aún en el ámbito de las relaciones de sujeción especial, y que su oportunidad reguladora en ese campo debe partir de la base de una previa regulación en la ley a la que ha de ajustarse.

No solo la jurisprudencia constitucional aludida, sino hoy ya la ley, en concreto la ley 30/92 de 26 de Noviembre, Art. 127 y 129, define en términos absolutamente precisos el alcance del principio de legalidad y de la reserva de ley en cuanto a la potestad sancionadora de la Administración, debiéndose advertir que dichos dos preceptos se refieren a todas las administraciones, o a la potestad sancionadora de todas las Administraciones, y en concreto a la local dado lo dispuesto en el artículo 2.1.c) de la propia Ley.

Es conveniente reproducir aquí la definición de las infracciones en el artículo 129.1:

Solo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones en una ley.

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

Por su parte, el apartado tercero del propio artículo regula la misión posible del Reglamento en este campo y sus límites disponiendo:



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

Adviértase que en esos preceptos legales no se hace matización alguna alusiva a las relaciones especiales de sujeción, por lo que, siendo el régimen legal actual el que es, no cabe rebajar en su marco la función del principio de legalidad en esas relaciones en los términos en los que lo hace la sentencia recurrida.

Los preceptos estatutarios que autorizan a los órganos corporativos para sancionar las conductas de los colegiados, sirven de forma suficiente para tipificar por remisión las infracciones de esta naturaleza... pero como ha declarado el Tribunal Constitucional (STC 219/89) los preceptos estatutarios que autorizan a los órganos corporativos para sancionar las conductas de los colegiados y en los que se define como infracción los actos que se aparten de los deberes sociales, profesionales o legales relacionados con la profesión, sirven de forma suficiente para tipificar por remisión las infracciones de esta naturaleza, cuyos deberes y reglas deben aquellos conocer, por lo que no cabe invocar inseguridad jurídica alguna.

La expresada doctrina constitucional ha sido incorporada por la jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo, al declarar, entre otras cosas, en sus Sentencias de 16 y 27 de diciembre de 1993 y 4 de marzo de 1998, que la tipificación por incumplimiento de las normas deontológicas y de las reglas éticas que gobiernan la actuación profesional de los Abogados, constituye una predeterminación normativa con certeza mas que suficiente para definir una conducta como sancionable, de manera que el artículo 113.c del Estatuto General de la Abogacía española, aprobado por RD 2090/1982, contiene una tipificación que permite predecir con suficiente grado de seguridad la conducta infractora y a que atenerse en cuanto a la consiguiente responsabilidad”.

Según González Navarro, uno de los elementos configuradores del principio de legalidad es el de repudio a la analogía en el sistema sancionador, de esta forma el artículo 129.4 de la Ley 30/92 de 26 de Noviembre incorpora una corriente jurisprudencial de rancio abolengo, recogida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo anterior a la Constitución, y por supuesto, por la posterior, así como por la del Tribunal Constitucional.

Alejandro Nieto concluye del análisis del artículo 129 que será de difícil aplicación en sus propios términos, así “mi diagnóstico, en definitiva, es que el comentado artículo 129 es demasiado rígido, de tal manera que cuando tenga que

soportar presiones externas, al no poder ceder lícitamente, terminará rompiéndose”.

Con relación a la Administración Local y a la vista de la regulación que contiene la LBRL, en el sentido de que esta asigna la competencia sancionadora a los Alcaldes, pero no tipifica las infracciones, remitiéndose a las correspondientes Ordenanzas, Parada Vázquez ha puesto de manifiesto que este sistema queda ahora al margen de la Ley por falta de tipicidad, en cuanto a las Ordenanzas locales no tienen ordinariamente tras de sí leyes sustantivas que definan, ni siquiera genéricamente, la infracciones, una consecuencia excesivamente grave que el legislador sin duda no había previsto.

Este problema se halla sectorialmente resuelto por el artículo 29.2 de la L.O 1/92 de 21 de febrero sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, según redacción dada por la L.O 11/1999 de 21 de Abril con relación a las infracciones y sanciones que en el se contemplan al señalar “Para la concreción de las conductas sancionables, las Ordenanzas Municipales podrán especificar los tipos que correspondan a las infracciones cuya sanción se atribuye a este artículo a la competencia de los alcaldes, siempre dentro de la naturaleza y los límites a los que se refiere el artículo 129.3 de la Ley 30/92 de 26 de Noviembre.

### **6.3. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL REFERIDA AL ARTÍCULO 25 CE.**

Los principios de legalidad y tipicidad referidos a los procedimientos administrativos de carácter sancionador han dado lugar a una abundante doctrina del Tribunal Constitucional, por ello y a fin de abordar un estudio pormenorizado de aquella vamos a referir las diferentes sentencias del TC a cada uno de los supuestos objetos de estudio.

#### **1. El principio de legalidad del derecho sancionador en sentido genérico**

“Partiendo del principio (STC 18/1981) de que la regulación de las sanciones administrativas ha de estar inspirada en los principios propios y característicos del derecho penal (doctrina también del TS y del TEDH) en ya numerosas sentencias se ha declarado, dado que el principio de legalidad del artículo 25.1 se traduce en un derecho subjetivo de carácter fundamental, (SSTC 77/1983 y 3/1988) que dicho principio comprende una doble garantía; la primera de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones

correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y se sepa a que atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción; la segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que este Tribunal ha identificado como ley en sentido formal, interpretando así los términos “legislación vigente” del artículo 25 de la Constitución, sin admitir, salvo casos o hipótesis de normas preconstitucionales la remisión al reglamento (SSTC 8/1981, 159/1986, 2/1987, 42/1987, 133/1987, 3/1988, 101/1988, 29/1989, 69/1989, 150/1989 y 219/1989) ... El artículo 25.1, visto desde la perspectiva de la garantía de orden material que confiere, establece un derecho fundamental a la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, esto es, a que la ley describa *ex ante* el supuesto de hecho al que anuda la sanción, definiendo con la mayor precisión la acción prohibida y la punición correlativa, que solo puede consistir en la prevista legalmente. Esta imperiosa exigencia de predeterminación normativa (STC 133/1987) de *lex praevia* y *lex certa* (STC 133/1987) conlleva lógicamente, la prohibición de aplicación retroactiva de la Ley penal tipificadora (STC 196/1991).

## **2. El principio de legalidad del artículo 25.1 referido al ámbito del derecho sancionador penal y administrativo**

El artículo 25.1 de la Constitución consagra como este Tribunal ha señalado en diferentes ocasiones, el principio de legalidad de los delitos, faltas e infracciones administrativas y hace aplicación concreta a estas hipótesis, dándole carácter de derecho fundamental, del principio de irretroactividad de las leyes sancionadoras. El precepto literalmente menciona los delitos, las infracciones y las faltas administrativas por lo que no es directamente aplicable a los simples ilícitos de naturaleza civil, en los que la tipicidad y la legalidad no tienen que actuar de manera tan estricta. (STC 73/1982).

En cuanto a la alegación de la inconstitucionalidad material del artículo 211 de la LPL, por cuanto permite mantener un despido, el cual constituye una sanción, en contradicción con el artículo 25.1 de la CE, que prohíbe la imposición de sanciones por hechos que en el momento de producirse no constituyan infracción, desconoce propiamente la índole de dicha disposición. Tanto el Ministerio Fiscal como la parte demandante señalan con razón que el ámbito de operatividad del artículo 25.1 de la CE, se reduce a la imposición de condenas penales

o sanciones administrativas y no puede extenderse a aquellas sanciones que en virtud del ordenamiento privado puedan ser adoptadas por quien esté legitimado para ello, supuesto en que la corrección del exceso o del incumplimiento está amparado por la norma ordinaria pero no por la Constitución (STC 69/1983).

Por otra parte, la garantía que en tal precepto establece la norma Fundamental se proyecta, estrictamente, sobre los actos a través de los que se ejercita el *ius puniendi* del Estado, sin afectar, por consiguiente, a las sanciones que en virtud del ordenamiento jurídico-privado, puedan ser adoptados por quien esté legitimado para ello (STC 190/1988).

Los postulados del artículo 25.1 de la Constitución no pueden extenderse a ámbitos que no sean los específicos del ilícito penal o administrativo, siendo improcedente su aplicación extensiva o analógica como resulta de las SSTC 73/1982 de 2 de diciembre; 69/1983, de 26 de julio y 96/1988 de 26 mayo, a supuestos distintos o actos, por su mera condición de ser restrictivos de derechos, si no representan el efectivo ejercicio del *ius puniendi* del Estado o no tienen un verdadero sentido sancionador, como es el caso de multas coercitivas, previstas como medios de ejecución forzosa de los actos administrativos por los artículos 104 c) y 107 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

En dicha clase de multas, cuya independencia de la sanción queda reflejada en el párrafo segundo del indicado Art. 107 de la LPA 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 oportuno apercibimiento, reiterada en lapsos de tiempo y tendente a obtener acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo dispuesto en la decisión administrativa previa. No se inscriben, por tanto, estas multas en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, sino en el de la autotutela ejecutiva de la Administración, prevista en nuestro ordenamiento jurídico con carácter general por el artículo 102 de la LPA cuya constitucionalidad ha sido expresamente reconocida por este Tribunal (SSTC 22/1984 de 17 de febrero, 137/1985 de 17 de octubre, y 144/1987 de 23 de septiembre) y respecto de la que no cabe predicar el doble fundamento de la legalidad sancionadora del artículo 25.1 CE a que se refiere la STC 101/1988 de 8 de junio, esto es, de la libertad (regla general de la licitud de lo no prohibido) y de seguridad jurídica (saber a que atenerse), ya que, como se ha dicho, no se castiga una conducta realizada porque sea antijurídica, sino que se constriñe a la realización de una prestación o al cumplimiento de una obligación concreta previamente fijada por el acto administrativo que se trata de ejecutar y mediando la oportuna conminación o apercibimiento.

Consecuentemente, el planteamiento de la suficiente cobertura legal en relación con las multas coercitivas, como respecto de los demás medios de ejecución forzosa del Art. 104 de la LPA es únicamente reconducible al ámbito de la sumisión de la Administración a la ley en el marco general del principio de

legalidad proclamado ciertamente en los artículos 9.3 y 103 de la Constitución, pero sin el carácter de un correlativo derecho fundamental susceptible de amparo y como tal únicamente residenciable en sede judicial ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativo, conforme a la función revisora que les atribuye el Art. 106 CE (STC 239/1988).

En el mismo orden de cosas, el principio de legalidad que consagra el artículo 25.1 de refiere a delitos, faltas e infracciones administrativas que configuran un ámbito que no abarca los ilícitos civiles y es de todo punto ajeno al cumplimiento y probanza de obligaciones de carácter civil (ATC 360/1991). La garantía que establece el Art. 25 de la CE se proyecta estrictamente sobre los actos a través de los cuales se ejercita el *ius puniendi* del Estado entendido en sentido amplio (potestad sancionadora penal y administrativa), sin afectar, por consiguiente, a los resarcimientos de carácter privado, como los que pueden adoptarse con referencia a una relación jurídico privada cual es la que obliga a los aseguradores a cubrir los daños causados por sus asegurados. Así, con carácter general, tiene declarado este Tribunal que los pronunciamientos en materia de responsabilidad civil derivados de delitos o faltas no constituyen una sanción por un delito falta o infracción administrativa que es a la que se refiere el Art. 25.1 CE, e igualmente en relación con las diversas modalidades previstas en nuestro ordenamiento, que los intereses de demora no tienen naturaleza sancionadora sino exclusivamente compensatoria o reparadora del perjuicio causado por el retraso en el pago (STC 237/1993).

En otro orden de cosas, el planteamiento del Tribunal *a quo* descansa en la afirmación expresa de que la llamada expropiación sanción por incumplimiento de la función social de la propiedad supone, en efecto, una sanción en el sentido citado, Art. 25.1 y que queda sujeta por lo mismo a las exigencias de él derivadas. Esta apreciación debe ser ahora objeto de consideración. La propia Ley 8/1984, y antes aún buena parte de la doctrina científica, denomina con la expresión sanción a las expropiaciones por incumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra... pero el mismo Tribunal *a quo* deja bien claro en su Auto, y en ello hay que convenir, que tal fórmula legal no prejuzga por sí sola, la cuestión de si este tipo especial de expropiaciones merece la calificación jurídico-constitucional de sanción a los efectos de lo establecido en el artículo 25.1 CE. Lo relevante aquí es partir del específico concepto constitucional de sanción y apreciar con arreglo al mismo, si cabe subsumir en una de las hipótesis del Art. 25.1 CE (la de sanción por infracción administrativa) el supuesto de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra regulado en la Ley 8/1984... Una indagación semejante, también a partir del 25.1 pero ante supuestos distintos, ha tenido que ser realizada en ocasiones anteriores por este Tribunal (véanse entre otros los AATC 161/1983, 171/1988, 1165/1988, 1184/1988 y 1215/1988).

...la STC 42/1989, dictada en recurso de amparo, dejó dicho con toda claridad que la declaración de una finca como manifiestamente mejorable no tiene carácter sancionador en sentido estricto, toda vez que esta calificación y la expropiación de uso de la finca inherente a la misma es la consecuencia del incumplimiento de la función social de la propiedad, de tal modo que de la denominación doctrinal expropiación-sanción dada a estas expropiaciones, no se sigue que se trate de una definición con finalidad punitiva por infracción de normas penales o sancionadoras de inexcusable observancia, imputable a la culpabilidad del infractor, sino de las consecuencias objetivas derivadas del estado de explotación insuficiente o nula de una finca que, por ser incompatible con la función social de la propiedad agrícola, se hace necesario remediar en atención a esa prioritaria finalidad... la denominada expropiación sanción que prevé y ordena en parte la ley andaluza no presenta, en otras palabras, naturaleza distinta a la que corresponde al instituto regulado en la legislación del Estado, de modo que es obligatorio predicar de ella lo que ya se expresó por el Tribunal en el pasaje transcrito de la STC 42/1989: no estamos ante sanciones sino ante un instrumento de acción pública en pro del cumplimiento de la función social de la propiedad, instrumento que se incardina a todos los efectos (incluido, claro está el indemnizatorio) en el instituto típico, aunque de plasmaciones plurales, que es la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o, como aquí ocurre, de interés social. Las garantías constitucionales ante la expropiación forzosa son, por tanto, las que derivan del propio artículo 33 CE, sin que resulte de cita pertinente, a tal efecto, lo prevenido en el artículo 25.1 CE que invoca al auto de planteamiento, que se refiere, a lo que aquí interesa, a ilícitos y sanciones administrativos y no tienen tal carácter ni los supuestos que dan origen a estas expropiaciones ni las expropiaciones mismas (STC 319/1993).

### **3. De como el artículo 25.1 no consagra el principio de seguridad**

El artículo 25.1 no consagra el principio de seguridad sino el de legalidad material (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). El valor de la seguridad jurídica esta proclamado, junto con otros principios constitucionales, en el artículo 9.3 de la Constitución, por lo que, al no encontrarse dentro del ámbito de aplicación del recurso de amparo (Art. 53.2) no es un valor constitucional invocable a través de este recurso constitucional, sin perjuicio de que haya que informar al ordenamiento jurídico y presidir la conducta de los poderes públicos. Así lo ha declarado este Tribunal en reiterada jurisprudencia (SSTC 97/1987, 120/1998 y 134/1998).

#### 4. El artículo 25.1 incorpora el principio de *non bis in idem*

El principio general del derecho conocido como *non bis in idem* supone, en una de sus más conocidas manifestaciones, que no recaiga duplicidad de sanciones, administrativa y penal, en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración, relación de funcionario, servicio público, concesionario etc..., que justificase el ejercicio del ius puniendi por los Tribunales y a su vez de la potestad sancionadora de la administración... No obstante, podemos señalar que, si bien no se encuentra recogido expresamente en los Arts. 14 a 30 de la Constitución que reconoce los derechos y libertades susceptibles de amparo (Art. 53.2 CE y Art. 41 LOTC) no cabe por ello silenciar que, como entendieron los parlamentarios en la Comisión de Estudios Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso al prescindir de él en la redacción del artículo 9 del Anteproyecto de Constitución, va íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones recogidos principalmente en el artículo 25 CE. Por otro lado, es de señalar que la tendencia de la legislación española reciente, en contra de la legislación anterior, es la de recoger expresamente el principio de referencia (STC 2/1981)".

En el mismo orden de cosas, "La Sentencia de este Tribunal de 30 de Enero de 1981... reconoce el principio llamado de *non bis in idem* íntimamente unido al principio de legalidad de las infracciones que recoge el Art. 25 CE. El principio *non bis in idem* determina una interdicción de la duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto de unos mismos hechos, pero conduce también a la imposibilidad de que, cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y una calificación de unos mismos hechos, pero conduce también a la imposibilidad de que, cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y una calificación de unos mismos hechos, el enjuiciamiento y la calificación que en el plano jurídico puedan producirse, se haga con independencia, si resultan de la aplicación de normativas diferentes, pero que no pueda ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para órganos del Estado.

Consecuencia de lo dicho, puesto en conexión con la regla de la subordinación de la actuación sancionadora de la administración a la actuación de los Tribunales de Justicia es que la primera, como con anterioridad se dijo, no puede actuar mientras no lo hayan hecho los segundos y debe en todo caso respetar, cuando actúe *a posteriori*, el planteamiento fáctico que aquellos hayan realizado, pues en otro caso se produce un ejercicio de poder punitivo que traspasa lo



límites del artículo 25 CE y viola el derecho del ciudadano a ser sancionado solo en las condiciones estatuidas en dicho precepto” (STC 77/1983).

“El principio *ne bis in idem*, al que el recurrente apela también para fundamentar su pretensión, no aparece constitucionalmente consagrado de manera expresa. Esta omisión textual no impide reconocer su vigencia en nuestro ordenamiento porque el principio en cuestión, como ha señalado este Tribunal desde su sentencia 2/1981 de 30 de Enero, está íntimamente unido a los de legalidad y tipicidad de las infracciones recogidos en el artículo 25 de la norma fundamental. Es cierto que la regla *ne bis in idem* no siempre imposibilita la sanción de unos mismos hechos por autoridades de distinto orden y que los contemplen, por ello, desde perspectivas diferentes (por ejemplo como ilícito penal y como infracción administrativa o laboral) pero no lo es menos que si impide el que por autoridades del mismo orden, y a través de procedimientos distintos, se sancione repetidamente la misma conducta. Semejante posibilidad entrañaría, en efecto, una inadmisibles reiteración en el ejercicio del *ius puniendi* del Estado e, inseparablemente, una abierta contradicción con el mismo derecho a la presunción de inocencia, porque la coexistencia de dos procedimientos sancionadores para un determinado ilícito deja abierta la posibilidad, contraria a aquel derecho, de que unos mismos hechos, sucesiva o simultáneamente, existan y dejen de existir para los órganos del Estado” (STC 77/1983).

“Es claro, sin embargo, que por su misma naturaleza, el principio de *non bis in idem* solo podrá invocarse en el caso de duplicidad de sanciones, frente al intento de sancionar de nuevo, desde la misma perspectiva de defensa social, unos hechos ya sancionados, o como medio para obtener la anulación de la sanción posterior” (STC 159/1985).

“La jurisprudencia de este Tribunal Constitucional ha reconocido que el principio *non bis in idem*, aunque no figure expresamente en el texto de los artículos que consagran derechos fundamentales, ha de entenderse integrado en el principio de legalidad que recoge el Art. 25.1 CE. Y aunque tal principio se ha aplicado sobre todo al caso de una duplicidad de sanciones penales y administrativas, es evidente que sería también invocable en el supuesto de una duplicidad de acciones penales, es decir, cuando un mismo delito fuera objeto de Sentencias condenatorias distintas. En este sentido, la no estimación de la excepción de cosa juzgada, cuando concurren los requisitos necesarios para que opere, podría conducir a la vulneración del citado principio” (STC 66/1986).

“Dicho principio del *non bis in idem* tal y como lo ha venido interpretando este Tribunal, impone por una parte la prohibición de que, por autoridades de un mismo orden y a través de procedimientos distintos, se sancione repetidamente una misma conducta, por entrañar esta posibilidad una inadmisibles reiteración en el ejercicio del *ius puniendi* del Estado y, por otro lado, una prohibición de



duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto de unos mismos hechos, a excepción de aquellos supuestos en los que, derivado de una relación de supremacía especial de la Administración esté justificado el ejercicio del *ius puniendi* por los tribunales y a su vez la potestad sancionadora por la administración” (STC 94/1986).

“Según consolidada jurisprudencia constitucional, que se inicia en la STC 2/1981, ha de entenderse implícitamente incluido el principio *non bis in idem* en el Art. 25 CE, como íntimamente vinculado a los principios de legalidad y de tipicidad de las infracciones, principio que se configura como un derecho fundamental del sancionado.

Este principio ha venido siendo aplicado fundamentalmente para determinar una interdicción de duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto de unos mismos hechos, pero ello no significa que solo incluya la incompatibilidad de sanciones penal y administrativa por un mismo hecho en procedimientos correspondientes a órdenes jurídicos sancionadores diversos. El principio *non bis in idem* es aplicable también dentro de un mismo proceso o procedimiento, a una pluralidad de sanciones principales ante una identidad de sujetos, hechos o fundamentos, objeto o causa material y acción punitiva. Se impide sancionar doblemente por un mismo delito, desde la misma perspectiva de defensa social, o sea que por un mismo delito recaiga sobre un sujeto una sanción penal doble o plural, lo que también contradiría el principio de proporcionalidad entre la infracción o la sanción, que exige mantener una adecuación entre la gravedad de la sanción y de la infracción. Esta adecuación lleva al legislador a calificar el delito en un determinado nivel de gravedad fijando unas sanciones proporcionadas a tal calificación, dentro de los que habrán de actuar los criterios de graduación, pero aplicada una determinada sanción a una específica infracción, la reacción punitiva ha quedado agotada. Dicha reacción ha tenido que estar en armonía o consonancia con la acción delictiva, y la correspondiente condena ha de considerarse como autosuficiente desde una perspectiva punitiva, por lo que aplicar otra sanción en el mismo orden punitivo representaría la ruptura de esa proporcionalidad, una reacción excesiva del ordenamiento jurídico al inflingirse al condenado una sanción desproporcionada respecto a la infracción que ha cometido” (STC 154/1990).

“Este principio *non bis in idem* como derivado del de legalidad del artículo 25.1 de la CE, supone en una de sus mas conocidas manifestaciones, que no recaiga duplicidad de sanciones, administrativa y penal, en los que se aprecia la identidad del sujeto, hecho y fundamento, pero no impide que sea compatible la licitud penal y la ilicitud administrativa de unos mismos hechos (STC 355/1991).

## 6.4. LA GARANTÍA FORMAL DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. LA RESERVA DE LEY

### A. El principio de legalidad formal no incide en las disposiciones o actos preconstitucionales

No es admisible hablar de principios constitucionales referidos al régimen anterior, que no era constitucional. Puede hablarse respecto a él, de principios fundamentales, en cuanto recogidos en las leyes de este nombre y, por otra parte, tampoco se trataba de principios de aplicación inmediata. Mas es de reconocer que el supuesto carácter constitucional de tales principios no es invocado por la demanda como vehículo de un derecho fundamental preconstitucional que pueda accionarse ahora por la vía del amparo constitucional, sino que se trata de un argumento para justificar la aplicación retroactiva del principio de reserva de ley, recogido en el artículo 25.1 CE que supondría al parecer de la demandante, una retroacción *in bonus* que no puede considerarse contradictoria con el principio de la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras restrictivas de derechos individuales, ni con el principio de la seguridad jurídica, que precisamente se opone a que alguien pueda ser sancionado por conducta que no haya podido ser previamente tipificada de antijurídica por una ley formal... la retroactividad de las disposiciones sancionadoras favorables tiene su fundamento *a contrario sensu* en el artículo 9.3 CE que declara la irretroactividad de las no favorables o restrictivas de derechos individuales. No es, pues, invocable en vía de amparo... Por otra parte, tampoco cabe trasladar esta retroactividad en lo favorable al principio mismo en que así se declara. El principio de legalidad que se traduce en la reserva absoluta de ley no incide en disposiciones o actos nacidos al mundo del derecho con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada. (STC 15/1981).

Ahora bien, no puede olvidarse que, como también este Tribunal ha señalado expresamente, no es posible exigir reserva de ley de manera retroactiva para anular o considerar nulas las disposiciones reglamentarias de materias o situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía, de acuerdo con el derecho preconstitucional y, en concreto, por lo que se refiere a las disposiciones sancionadoras, que el principio de legalidad que se traduce en la reserva absoluta de ley no incide disposiciones o actos nacidos al mundo del Derecho con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada, aún cuando las habilitaciones ilimitadas a la potestad reglamentaria y las deslegalizaciones realizadas por leyes preconstitucionales incompatibles con el artículo 25.1 de la Constitución, deben entenderse caducadas por derogación desde la entrada en vigor de esta. (STC 83/1990).

La regla de la irretroactividad de la reserva de ley del artículo 25.1 CE es aplicable con independencia de que los hechos sancionados sean anteriores o posteriores a la Constitución. Y es así porque no podía ser de otro modo, esto es, porque si este Tribunal admitiera que la irretroactividad de la reserva de ley del artículo 25.1CE solo se da si el hecho sancionado es anterior a la entrada en vigor de la Constitución, dicha irretroactividad carecería en el fondo de significado, ya que las resoluciones sancionadoras dictadas en aplicación de las correspondientes normas reglamentarias anteriores a la Constitución, salvo en casos rarísimos, habrían alcanzado ya firmeza y la regla de la irretroactividad no añadiría nada nuevo.

Lo que la recurrente, pues esta haciendo, es plantear solapadamente la cuestión ya resuelta por este Tribunal sobre la validez de las normas preconstitucionales que no cumplen con las exigencias formales que se derivan de del artículo 25.1 CE. Dicha validez, ya afirmada por este Tribunal, deriva de que la eficacia derogatoria de la Constitución no alcanza a las normas preconstitucionales que, pese a ser materialmente compatibles con ella, no se adecuan al rango normativo que la Constitución exige por razón de la materia, regla cuyo fundamento se encuentra en el principio de continuidad del ordenamiento jurídico, que a su vez, deriva del principio de seguridad jurídica consagrado expresamente en el artículo 9.3 CE. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que la pervivencia de normas reglamentarias sancionadoras preconstitucionales tiene como importante límite la imposibilidad de que con posterioridad a la Constitución, se actualicen dichas normas por la misma vía reglamentaria, puesto que ello no respetaría el sistema de producción de normas jurídicas impuesto ahora por la Constitución. (STC 177/1992).

El artículo 25 de la Constitución obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones correspondientes en la medida necesaria para dar cumplimiento a la reserva de ley, sin que sea posible que, a partir de la Constitución, se puedan tipificar nuevas infracciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra norma de rango legal.

Ahora bien, todo ello ha de acompañarse de una precisión no cabe exigir esa reserva de ley de manera retroactiva, para anular disposiciones reguladoras de materias o situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía de acuerdo con el derecho anterior a la Constitución. De especial relevancia en el presente caso... resulta además una consideración adicional efectuada por el Tribunal Constitucional (SSTC 42/1987 y 83/1984 entre otras): no se produce una vulneración de las disposiciones del artículo 25 de la Constitución si se dictan normas reglamentarias sancionatorias que representan un mero complemento o desarrollo de normas aún sin rango legal, válidamente existentes. En este sentido, y

como el Tribunal ha tenido la oportunidad de señalar, no cabe duda de la constitucionalidad de las normas reglamentaria sancionatoria posterior a la Constitución, que se limita sin innovar el sistema de infracciones y sanciones en vigor, a aplicar ese sistema preestablecido al objeto particularizado de su propia regulación material. En realidad se trata más bien de una reiteración de las reglas sancionadoras establecidas en otras normas más generales, por aplicación a una materia singularizada incluida en el ámbito genérico de aquellas. (STC 305/1993).

### **B. La cobertura legal ex post facto de conductas tipificadas en reglamento**

Resta, finalmente por analizar, el efecto de que después de haberse cometido la infracción, La doctrina del T.C. lo expresa en los siguientes términos.

La Sentencia objeto de impugnación parte de la tesis de que era elemento determinante que la sanción hubiera sido impuesta después de la entrada en vigor de la ley; y considera que esta ley, en su disposición transitoria otorgó con carácter retroactivo, cobertura legal que de manera expresa le faltaba al Código de la Circulación. Sin embargo no es posible aceptar que la cobertura legal *ex post facto* pueda subsanar el vicio previo causante de la vulneración del artículo 25.1. Como ya hemos declarado en un caso análogo, (STC 29/1989), es obvio que esta ley de defensa de los consumidores, no podía prestar cobertura legal al Real Decreto 1945/1983 para la imposición de sanciones por infracciones cometidas con anterioridad a la vigencia de la propia ley, dada la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras (STC 45/1994).

### **C. Eficacia limitada de la reserva de ley en el ámbito del derecho administrativo sancionador**

En términos generales, y como podrá comprobarse nuevamente, el Tribunal Constitucionales en relación con este aspecto no ha negado de forma absoluta la posibilidad de colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora. Si ha reiterado que no cabe servirse de la técnica de remisión al reglamento para elaborar una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Asimismo, ha distinguido entre situaciones de supremacía general y supremacía especial para justificar el distinto alcance de la reserva de ley en el ámbito del derecho administrativo sancionador.

Debe, pues, subrayarse que existen unos límites a la potestad sancionadora de la Administración, que de manera directa se encuentran contemplados por el artículo 25 CE y que dimanen del principio de legalidad de las infracciones y las sanciones. Estos límites, contemplados desde el punto de vista de los ciudadanos,

se transforman en derechos subjetivos de ellos y consisten en no sufrir sanciones salvo en los casos legalmente prevenidos y de autoridades que legalmente puedan imponerlas... Los límites que la potestad sancionadora de la Administración encuentra en el artículo 25.1 CE son:

- a) la legalidad, que determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en una norma con rango legal, con la consecuencia de carácter excepcional que los poderes sancionadores en manos de la administración presentan
- b) la interdicción de las penas de privación de libertad, a las que puede llegarse de modo directo o indirecto a partir de las infracciones sancionadas.
- c) El respeto de los derechos de defensa, reconocidos en el artículo 24 de la Constitución, que son de aplicación a los procedimientos que la administración siga para la imposición de sanciones.
- d) Finalmente, la subordinación a la autoridad judicial.

La subordinación de los actos de la administración de imposición de sanciones a la autoridad judicial, exige que la colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación administrativa haya de resolverse a favor de la primera. De esta premisa son necesarias consecuencias las siguientes:

- a) el necesario control *a posteriori* por la autoridad judicial de los actos administrativos mediante el oportuno recurso.
- b) 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 delitos o faltas según el Código penal o las leyes penales especiales, mientras la Autoridad Judicial no se haya pronunciado sobre ellos.
- c) la necesidad de respetar la cosa juzgada (STC 77/1983).

Sin entrar aquí en el tema mas general del alcance de la reserva de ley en las sanciones administrativas, debe tenerse en cuenta que las referencias a la legislación vigente en el artículo 25.1 de la Constitución, tiene un alcance diferente, al menos, en lo que se refiere a la tipificación de ilícito, cuando se trata de la determinación de contravenciones, faltas, en el seno de una relación de sujeción especial, como es la de los internos en establecimientos penitenciarios. En estos casos, la reserva de ley cumple principalmente una función de garantizar la seguridad jurídica, de modo que los internos puedan disponer de información suficiente sobre las normas jurídicas aplicables en un determinado caso, y la norma debe formularse con la suficiente precisión para que el interno pueda prever razonablemente las consecuencias que puedan derivar de una determina-

da conducta. El interno se integra en una institución preexistente y que proyecta su autoridad sobre quienes, al margen de su condición común de ciudadanos, adquieren el status específico de ciudadanos sujetos a un poder público que no es el que, con carácter general, existe sobre el común de los ciudadanos. En virtud de esa sujeción especial, y en virtud de la efectividad que entraña ese sometimiento singular al poder público, el *ius puniendi no es el genérico del Estado*, y en tal medida la propia reserva de ley pierde parte de su fundamentación material, dado el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria, expresiva de la potestad propia de autoordenación correspondiente, para determinar en concreto las previsiones legislativas abstractas sobre las conductas identificables como antijurídicas en el seno de la institución.

Claro está que también a estas relaciones de sujeción especial sigue siendo aplicable el artículo 25 CE, y, obviamente, el principio de legalidad del artículo 9.3 de la Constitución. Pero en este caso no puede tener el mismo alcance que en la potestad sancionadora general de la Administración ni mucho menos que respecto a las sanciones penales. Desde luego, una sanción carente de toda base normativa legal devendría, incluso en estas relaciones, no solo conculcadora del principio objetivo de legalidad, sino lesiva del derecho fundamental considerado, pero esa base normativa legal también existiría cuando la Ley General Penitenciaria se remita, en la especificación y gradación de las infracciones, al Reglamento. Ello permite reconocer la existencia de la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en norma con rango de ley. (STC 2/1987).

Si bien el alcance de la reserva de ley establecida en el artículo 25.1 CE no puede ser tan estricto con la regulación de las infracciones y sanciones administrativas como por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto, bien por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias (STC 2/1987), bien, por último, por exigencias de prudencia u oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales (STC87/1985) o materiales, en todo caso aquel precepto constitucional determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal (STC 77/1983), habida cuenta del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan, más aún, y hecha la salvedad de las infracciones que se cometan en el seno de las relaciones de sujeción especial, en las que la propia reserva de ley pierde parte de su fundamentación material, en cuanto expresivas de una capacidad administrativa de autoordenación que las distingue del *ius puniendi* genérico del Estado (STC2/1987), puede afirmarse que la reserva de ley contenida en el artículo 25.1 CE despliega una eficacia semejante a la que establecen otras normas constitucionales. Es decir, que como ha señalado este Tribunal con relación a alguna de ellas, la reserva de ley no excluye la posibilidad

de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero si que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley (STC 83/1984), pues esto último supondría degradar la garantía esencial que el principio de reserva de ley entraña, como forma de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que correspondan a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes.

En consecuencia, debe reputarse contraria a las mencionadas exigencias constitucionales no solo la regulación reglamentaria de infracciones y sanciones carente de toda base legal, sino también en el ámbito de las relaciones de sujeción general, la simple habilitación de la Administración, por norma de rango legal vacía de todo contenido material propio, para la tipificación de los ilícitos administrativos y las correspondientes consecuencias sancionadoras. (STC 42/1987).

Cualquiera que sea la validez y aplicabilidad de las normas preconstitucionales incompatibles con el principio de legalidad que garantiza el artículo 25.1 CE, es claro, que a partir de la entrada en vigor de la misma, toda remisión a la potestad reglamentaria para la definición de nuevas infracciones o la introducción de nuevas sanciones carece de virtualidad y eficacia. Si el reenvío al reglamento contenido en una norma legal sin contenido material alguno no puede ya producir efectos, con mayor razón aún debe predicarse esta falta de eficacia respecto a la remisión de segundo grado establecido en una norma sin fuerza de ley. Y ello aunque esta última contenga una regulación suficiente, si bien incompleta, de las conductas ilícitas y las sanciones aplicables, ya que tal regulación no sana las insuficiencias atribuibles a la propia ley que le sirve de cobertura, en atención al cumplimiento de la reserva constitucional de ley. En definitiva el artículo 25.1 CE obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones correspondientes, en la medida necesaria para dar cumplimiento a la reserva de ley. Desde otro punto de vista, y en tanto aquella regulación legal no se produzca, no es lícito a partir de la Constitución, tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones ni alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no está suficientemente predeterminado o delimitado por otra de rango legal. (STC 42/1987).

Este principio de legalidad administrativa del artículo 25.1 CE, que se funda a su vez en los de libertad (regla general de licitud de lo no prohibido) y de seguridad jurídica (saber a que atenerse), tiene dos aspectos, puesto de relieve y con claridad por la STC 42/1987, de 7 de Abril, y últimamente por la 3/1988 de 21 de Enero, que reitera su doctrina sobre la doble garantía del principio: una, de alcance material y absoluto, que se refiere a la imperiosa exigencia de la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes; y la otra. De carácter formal, que mira al rango necesario de la



norma tipificadora de aquellas conductas y sanciones, por cuanto, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término *legislación vigente* contenido en dicho artículo 25.1 es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora.

Cierto es, que en esta segunda vertiente, la formal, puede producirse una relativización del principio de legalidad, en el sentido de permitir un mayor margen de actuación al Ejecutivo en la tipificación de ilícitos y sanciones administrativos, bien por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter, en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias (STC 2/1987 de 21 de enero), bien por último, por exigencias de prudencia u oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales (STC 87/1985) o materiales, sin olvidar que, en todo caso, aquel precepto constitucional determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la administración en una norma de rango legal, habida cuenta del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan ( SSTC 77/1983 de 3 de octubre y 42/1987 de 7 de abril).

Pero esta clara exigencia de cobertura legal no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, mas ello siempre que en aquellas quede suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica, de tal manera que solo sean infracciones las acciones u omisiones subsumibles en la norma con rango de ley, y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer. Lo que en todo caso prohíbe el artículo 25.1 CE es la remisión al reglamento que haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley (STC 83/1984), lo que supondría degradar la garantía esencial que el principio de reserva de ley entraña, como forma de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes (STC 42/1987). Pero en todo caso, la prohibición no hay que entenderla de un modo tan absoluto que impida admitir la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora (STC 3/1988 de 21 de enero), como antes se ha indicado (STC101/1988)

De acuerdo con lo declarado en la STC 42/1987 de 7 de abril y cuya doctrina reitera la STC 101/1988, de 8 de junio, mientras esta última garantía tiene un alcance absoluto, en aquella, la garantía formal, es decir, la reserva de ley establecida en el artículo 25.1 de la Constitución solo tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito de las sanciones administrativas, por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de potestades públicas, al carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en dicho ámbito y otras consideraciones de prudencia u oportunidad. En concreto, por lo que se refiere a las infracciones que se cometan en el ámbito de las relaciones de supremacía



general... el artículo 25 CE resulta vulnerado cuando la regulación reglamentaria de infracciones y sanciones carece de toda base legal y también cuando se adopta en virtud de una habilitación a la Administración por norma de rango legal carente de todo contenido material propio, por lo que se refiere a la tipificación de los ilícitos administrativos y las correspondientes consecuencias sancionadoras. No obstante esta regla general, en las sentencias mencionadas se afirma también que no es posible admitir la reserva de ley de manera retroactiva para anular o considerar nulas disposiciones reglamentarias respecto de las cuales esa exigencia formal no existía antes de la constitución, si bien las habilitaciones ilimitadas a la potestad reglamentaria y las deslegalizaciones realizadas por leyes inconstitucionales incompatibles con el artículo 25.1 CE deben entenderse caducadas por derogación desde la entrada en vigor de esta. Precisábamos también en las referidas Sentencias que de lo expuesto se deduce la nulidad de las normas reglamentarias postconstitucionales que se aprueban en virtud de las habilitaciones derogadas, pero siempre que aquellas normas innoven el sistema de infracciones y sanciones preestablecido, pues en caso contrario no puede entenderse propiamente que se hayan servido de una remisión normativa ya caducada. (STC 29/1989)

Cierto es que esta garantía formal, ha sido considerada a veces susceptible de minoración o menor exigencia, no solo en supuestos de normas sancionadoras preconstitucionales, sino también, caso de remisión de la norma legal a la norma reglamentaria, si en aquellas queda suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica, la naturaleza y límites de las sanciones a imponer como, en las situaciones llamadas de sujeción especial aunque incluso en dicho ámbito una sanción carente de toda base legal devendría lesiva del derecho fundamental que reconoce el artículo 25.1 de la Constitución. En todo caso, lo que prohíbe el artículo 25.1 CE es la remisión al Reglamento que haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, pero no la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora (STC 61/1990).

El principio de legalidad no somete el ordenamiento sancionador administrativo solamente a una reserva de ley. Conlleva igualmente una garantía de orden material y de alcance absoluto, que se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conducta ilícitas y de las sanciones correspondientes (STC 42/1987). Esta garantía que refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en este ámbito limitativo de la libertad individual, cimentada en la regla general de licitud de lo no prohibido, es desde luego incompatible con la criminalización de conductas por fuentes distintas de la ley (STC 89/1983). Por consiguiente, es evidente que tras la entrada en vigor de la Constitución no resulta admisible que se impongan sanciones públicas a causa de la realización de conductas que no han sido prohibidas por una disposición legal. (STC 93/1992).

La lógica coherencia y continuidad normativa no puede suponer (sobre la base de que se reiteran disposiciones reglamentarias preconstitucionales sancionadoras ya existentes) que la Administración ostente potestades sancionadoras no amparada por una cobertura suficiente de normas de rango legal, pues ello representaría convertir en buena medida en inoperante el principio de legalidad de la actividad sancionadora de la Administración contenido en el artículo 25.1 de la Constitución con solo reproducir, a través del tiempo, las normas reglamentarias sancionadoras preconstitucionales, manteniéndose así *in aeternum*, después de las Constitución, sanciones sin cobertura legal, incumplándose el citado precepto constitucional. (STC 305/1993)

Por otra parte, y refiriéndonos a la materia específica de Seguridad Ciudadana, (se trata aquí del artículo 26 j) de la Ley Orgánica 1/1992 de 21 de Febrero sobre Protección de la Seguridad Ciudadana; en la redacción que se impugna por inconstitucional el precepto que señalaba como *infracciones leves de la seguridad ciudadana: todas aquellas que, no estando calificadas como graves o muy graves, constituyan incumplimiento de las obligaciones o vulneración de las prohibiciones establecidas en la presente ley o en leyes especiales a la seguridad ciudadana, en las reglamentaciones específicas o en las normas de policía dictadas en ejecución de las misma*), esta norma ha respetado, en su referencia a reglamentaciones específicas y a normas de policía, la garantía formal de conformidad con la cual, solo la ley puede configurar supuestos de infracción, aún cuando la misma remita al reglamento, con las condiciones dichas, la precisión de algún elemento o rasgo de ilícito.

La respuesta no puede ser sino negativa. El inciso final del artículo 26 j) de la LOPSC califica de infracciones leves de seguridad ciudadana en lo que aquí importa, la transgresión de las obligaciones y prohibiciones establecidas en las reglamentaciones específicas o en las normas de policía dictadas en ejecución de las mismas, remisión que ha de ser considerada inconstitucional, pues en modo alguno puede la ley habilitar o remitir al reglamento para la configuración *ex novo* de obligaciones o prohibiciones cuya contravención de origen a una infracción sancionable. Una tal remisión a normas infralegales para la configuración incondicionada de supuestos de infracción no es, vale repetir, conciliable con lo dispuesto en el artículo 25.1 de la Constitución.

Conclusión tan clara no podía quedar empañada por lo argüido, en defensa de esta regla legal, por la Abogacía del Estado, en cuyas alegaciones parece apuntarse una cierta interpretación conforme del último inciso del artículo 26 j) según la cual, la referencia de la norma legal a estas reglamentaciones específicas y normas de policía nada diría en contra de la vinculación de unas y otras a lo dispuesto en las leyes. El tenor literal del precepto no consiente esta interpretación que, de acogerse, privaría de todo sentido tanto a la mención separada

que aquí hace la LOPSC a las repetidas reglamentaciones específicas y normas de policía como a la ejecución de de aquellas por estas, según dice la ley. El sentido patente de la regla general es, en este pasaje, el de calificar de infracciones leves de la seguridad ciudadana la transgresión de prohibiciones u obligaciones de origen exclusivamente reglamentario y cualquier otro entendimiento del precepto desconocería su enunciado meridiano y se situará, por tanto, mas allá de los límites que enmarcan la labor de interpretación. (STC 341/1993)

#### **D. La utilización del Decreto-ley**

Considerando en primer lugar lo relativo al rango de la norma cuestionada, ha de recordarse que, para delimitar el sentido del artículo 25.1CE, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el significado del término *legislación vigente* señalando que, en el aspecto penal, constitucionaliza el principio de legalidad de manera tal que prohíbe que la punibilidad de una acción u omisión esté basada en norma distinta o de rango inferior a la legislativa (STC 8/1981 de 30 de marzo), que los principios inspiradores de orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (STC 18/1981 de 8 de junio) y que en consecuencia, la potestad sancionadora de la Administración encuentra en el artículo 25.1 el límite consistente en el principio de legalidad, que determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en una norma de rango legal, como consecuencia del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan.

Desde esta perspectiva, la utilización del Decreto-Ley para la previsión de tipos de ilícitos y las correspondientes sanciones no supondrían una contradicción con lo dispuesto en el artículo 25.1, al configurarse el Decreto-ley, según el artículo 86.1 CE, como disposición legislativa que se inserta en el ordenamiento jurídico (provisionalmente hasta su convalidación y definitivamente tras esta) como una norma dotada de fuerza y valor de ley (STC 29/1982 de 31 de mayo) y como tal sujeta al recurso y cuestión de inconstitucionalidad ante este Tribunal de acuerdo con lo previsto en el artículo 27.2 de la LOTC (STC 3/1998).

#### **E. Adopción de normas administrativas sancionadoras por las Comunidades Autónomas**

Como el Tribunal Constitucional ha declarado en su STC 87/1985, las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo en competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito

del derecho sancionador (artículo 25.1 básicamente) y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto al régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (artículo 149.1 CE).

Como se declara en la STC 87/1985 de 16 de julio y se reitera en la STC 137/1986 de 6 de noviembre, las Comunidades Autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones, se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador, y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio. Dicho sea sin perjuicio de la aplicación supletoria del Derecho estatal.

## F. La reserva de Ley Orgánica

Al decir el artículo 25.1 CE que *nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta, o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento*, da expresión general al principio de legalidad en materia sancionadora, del que se deriva que una sanción, de privación de libertad u otra, solo procederá en los casos previstos y tipificados en normas preestablecidas y únicamente en la cuantía y extensión prevista por dichas normas. El artículo 81.1, por su parte, incluye entre Leyes Orgánicas, que el mismo introduce en el ámbito constitucional, *las relativa al desarrollo de los derechos fundamentales*. Y la cuestión estriba en si del artículo 25.1 en conexión con el 81.1 cabe deducir una reserva de Ley Orgánica en materia sancionadora.

El artículo 25.1 contempla toda norma sancionadora, incluida la que tiene por objeto las infracciones administrativas y se refiere a la exigencia de que nadie pueda ser condenado o sancionado por injusto penal o administrativo que no haya sido tipificado previamente como tal según la legislación vigente cuando se produjo. La legislación en materia penal o punitiva se traduce en la reserva absoluta de ley. Ahora bien, que esta reserva de ley en materia penal implique la reserva de Ley Orgánica tendrá lugar cuando sean objeto de las correspondientes normas sancionadoras de los derechos fundamentales (STC 25/1984).



## C ONCLUSIONES

Para abordar las conclusiones de esta obra me parece necesario partir de un planteamiento previo y creo que fundamental a fin de poder estructurar de una manera lógica las afirmaciones que contienen este pequeño epílogo. Dicho planteamiento no es otro que el *reconocimiento del derecho fundamental de todo ciudadano a ser considerado presuntamente inocente en todo procedimiento en el que pueda declararse un resultado sancionador o limitativo de los derechos de la persona, sea este de carácter jurisdiccional o administrativo*. De esta forma, el artículo 24 de la CE otorga a los ciudadanos un derecho fundamental que no debe quedar circunscrito al ámbito meramente penal. De hecho, el Tribunal Constitucional consagra, en infinidad de ocasiones, a la presunción de inocencia como un derecho fundamental de largo alcance, si se me permite denominarlo de esta forma, en tanto en cuanto que se trata de un derecho inherente al Ordenamiento jurídico español vigente, al cual se hallan sujetos los poderes públicos en sus actuaciones restrictivas o sancionadoras sobre los administrados, sea dicha actuación referida al ámbito penal o no. De hecho, como ya analizamos en el capítulo II, la Sentencia 30/92 dictada por el Tribunal Constitucional, sienta de forma rotunda y hasta el momento inapelable, una doctrina que contiene tres requisitos básicos para que sea posible invocar la presunción de inocencia en un procedimiento por parte del ciudadano: En primer lugar, la persona debe hallarse incurso en un procedimiento jurisdiccional o administrativo de carácter sancionador; En segundo lugar, que en dicho procedimiento se enjuicie la culpabilidad o inocencia del administrado, cosa que puede suceder desde cualquiera de los dos prismas legislativos y en tercer lugar que la causa en que se halle incurso el administrado no se rija por principios dispositivos sino que le sea de aplicación el *ius puniendi* estatal. De esta forma, el razonamiento expuesto de forma impecable por el Tribunal Constitucional otorga un cauce básico a la actuación administrativa en el ámbito sancionador en tanto que

la normativa sancionadora, ya sea de ámbito Estatal, Autonómico o Local, supone en si misma un elenco de conductas de carácter restrictivo para el administrado, en la que se cuestiona la culpabilidad o inocencia del mismo en el sentido de que se le imputa la presunta vulneración de una norma en la que además, se prevé una posible actuación punible en caso de declararse la culpabilidad del mismo.

Así pues, teniendo en cuenta que al administrado se le está imputando la comisión de un ilícito, administrativo, la primera conclusión de este trabajo no es otra que la afirmación de que *el ciudadano deberá beneficiarse de un procedimiento sancionador investido de todas las garantías, incluida desde luego la presunción de inocencia prevista en el artículo 24 CE, dado que la sustanciación de dicho procedimiento reúne los tres condicionantes que el Tribunal Constitucional recoge en la STC 30/1992 y que acabamos de enumerar.*

Por otra parte, y parafraseando la doctrina del Tribunal Constitucional, no cabe duda de que las garantías del artículo 24 CE deben aplicarse a la actividad sancionadora de la Administración en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 CE. De hecho, el derecho a la defensa debe respetarse en el transcurso de los procedimientos sancionadores.

Por tanto, la citada STC 30/92 faculta al ciudadano a interponer el correspondiente Recurso de Amparo ante el Tribunal Constitucional así como a hacer uso del procedimiento de amparo judicial previsto en la Ley 29/1998 de 13 de julio, no solo si entiende que le ha sido vulnerado el derecho a la presunción de inocencia en un procedimiento jurisdiccional sino también mediante el transcurso de cualquier procedimiento administrativo de carácter sancionador.

De esta forma, si analizamos de forma somera el procedimiento sancionador desde la línea del precepto constitucional estudiado, entiendo que la principal manifestación procedimental de tal derecho es, sin duda, la obligatoriedad del trámite de audiencia, que cuenta con el respaldo expreso de lo dispuesto en el artículo 105 c) CE en orden a establecer una reserva de Ley sobre la regulación del procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando cuando proceda, la audiencia al interesado.

En este orden de cosas, y a fin de hacer efectivo el trámite de audiencia, es fundamental analizar la actividad probatoria del procedimiento y muy especialmente la que corresponde a la propia administración. Como ya vimos en el capítulo V, el Tribunal Constitucional en STC de 11 de mayo de 1983 refiere a estos efectos que La negativa a la admisión de prueba inmotivada, irrazonable o arbitraria, puede llegar a lesionar el derecho a la presunción de inocencia del administrado. Es decir, que la administración ha de impulsar el procedimiento

propiciando una actuación probatoria suficiente. De hecho, la actuación probatoria constituye en si misma el núcleo fundamental del procedimiento sancionador, es como afirma González Pérez “La actividad que tiene por objeto demostrar la exactitud o inexactitud de los hechos que han de servir de fundamento a la decisión del procedimiento”.

De cualquier forma, y como hemos visto a lo largo del desarrollo del capítulo III, la actividad probatoria de la administración resulta ser, en la mayoría de las ocasiones, objeto de polémica doctrinal y por supuesto social.

Por mi parte entiendo que la presunción de inocencia de la que por mandato constitucional se beneficia el administrado, lleva aparejada la necesidad de que la administración no sea un mero objeto pasivo investido de autoridad, sino de que esta soporte la correspondiente actividad probatoria sopesando las pruebas presentadas por el administrado y proponiendo todas aquellas que entienda necesarias a fin de que sobre la base de pruebas cumplidas, sea posible imponer una sanción al administrado dentro del marco Constitucional vigente. De hecho, dado el claro reconocimiento del Tribunal Constitucional en la aplicación de este derecho en el ámbito Administrativo sancionador, ello viene a repercutir en la aplicación e interpretación de la misma Ley 30/92 de 26 de noviembre, en tanto que la presunción de inocencia debe considerarse como un principio de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas.

*De esta forma, la segunda conclusión puede resumirse como que el derecho del administrado a no ser considerado culpable y a exigir una actividad probatoria mínima por parte de las administraciones públicas. De hecho, puesto que la presunción de inocencia es una presunción Iuris tantum, el procedimiento administrativo de carácter sancionador ha de estar dotado de una actividad probatoria suficiente para justificar sobradamente el respeto a este derecho fundamental inherente al ciudadano.*

Sin embargo, dentro de la actuación probatoria de las administraciones públicas, no podemos olvidarnos de lo que resulta ser el caballo de batalla en la vida diaria de la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador; me refiero a la condición de autoridad reconocida a ciertos funcionarios públicos establecida en los artículos 137.2 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre y en el artículo 17.5 del RD 1398/93 de 4 de agosto.

Como ya expuse en el Capítulo III, me hago eco de la afirmación de Francisco García Gómez de Mercado cuando afirma que puede entenderse la presunción de veracidad referida a todo funcionario que, aunque no sea una autoridad en sentido estricto, actúa con autoridad en el ejercicio de una función pública que le autorice para constatar determinados hechos. Sin embargo, el ejercicio de la actividad de un funcionario investido de autoridad debe de estar amparada por



una serie de parámetros para que realmente pueda llegar a invertir la carga de la prueba en la persona del administrado. De hecho, cualquier actuación no constituye en si misma prueba bastante ni siquiera para iniciar el propio procedimiento sancionador contra el administrado. De esta forma los hechos supuestamente imputados al mismo han de estar constatados en documento público por parte del órgano titular autorizado para ello y solo cuando existe dicha constatación estaríamos realmente ante la iniciación de un procedimiento sancionador propiamente dicho. En cualquier caso, siempre, y de ello no cabe la menor duda, la presunción de veracidad se halla limitada por la prueba en contrario presentada por el administrado. Como acabo de afirmar se trata de una presunción *iuris tantum*, lo que conlleva la valoración de pruebas tanto de oficio como a instancia de partes, pudiendo solo declararse improcedente una propuesta probatoria cuando por su relación con los hechos no pueda alterar la resolución final a favor del presunto responsable.

De esta forma, y ratificando el sentido de los expuesto, el Tribunal constitucional en STC de 3 de octubre de 1983 aporta dos parámetros fundamentales:

El primero estima que “se viola la garantía contenida en el artículo 24.2 CE cuando se produce una carencia total de medios de prueba. En sentido contrario, la presunción de inocencia es *iuris tantum* y resulta destruida cuando se produce una actividad probatoria de la Administración”.

El segundo entiende que “En cuanto a la valoración de la prueba, su resultado es apreciado libremente por el juzgador. En todo caso, la valoración de la prueba practicada, su mayor o menor abundancia, es materia cuya revisión compete a los Tribunales ordinarios y no cabe su alegación en vía de amparo”.

Así pues de estas afirmaciones podríamos obtener una *tercera conclusión* y es que si la presunción de inocencia es plenamente aplicable al procedimiento administrativo sancionador, conforme constata la doctrina del tribunal constitucional, mal uso de este derecho estaría haciendo la Administración pública del mismo si dejara al administrado en la tesitura de llevar a cabo una *probatio diabólica* y no “matizase” la presunción de veracidad referida a la actuación de todos aquellos funcionarios investidos de autoridad, revisiéndola de parámetros formales que permitan a nivel de igualdad, el ejercicio de la actuación probatoria del administrado.

Por último, concluiré este capítulo haciendo una última reflexión sobre la Resolución del Procedimiento sancionador y las garantías que tiene atribuidas el administrado en caso de entender que en este acto Resolutorio se le ha vulnerado el derecho a la presunción de inocencia.

Afirma el artículo 53.2 de la CE que “cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección



Primera del Capítulo segundo ante los tribunales ordinarios de preferencia y sumariedad y en su caso a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.” Así pues, el ciudadano podrá recurrir en amparo constitucional la presunta vulneración de la presunción de inocencia en un procedimiento administrativo sancionador de forma subsidiaria, una vez agotada la vía judicial previa según dispone el artículo 50 de la LOTC. De hecho, Como ya he afirmado en este trabajo, el recurso de amparo solo cabe contra actos de los poderes públicos y nunca contra actos de personas privadas, ya sean físicas o jurídicas. El artículo 41.2 de la LOTC protege a los ciudadanos frente a violaciones originada por disposiciones, actos jurídicos o vía de hecho de los poderes públicos del Estado, Las CCAA y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional así como de sus funcionarios y agentes. Esto podría llevarnos a pensar a priori que los actos dictados por las Administraciones públicas podrían ser en si mismos susceptibles de ser recurridos a través de un Recurso de Amparo Constitucional ,sin embargo, la propia LOTC en su artículo 43 exige el agotamiento de la vía judicial en el orden Contencioso-Administrativo o del procedimiento de amparo judicial. *Así pues, solo será procedente el amparo Constitucional ante una presunta vulneración del artículo 24 CE a un ciudadano en un procedimiento sancionador ante la Administración Pública si se ha agotado antes la vía judicial, incluido el recurso de amparo judicial.* Procederé a concluir sobre este último procedimiento antes de cerrar la exposición.

La Ley 29/88 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa aborda el amparo judicial como el primero de los procedimientos especiales del Capítulo I del Título V. Dicho procedimiento, como afirma el profesor Pérez Royo, deriva su especialidad del propio objeto “que es de naturaleza administrativa y no constitucional. La regulación del Amparo judicial como un procedimiento administrativo especial, es pues resultado de una opción legislativa y no una consecuencia insoslayable del mandato constitucional”.

Se trata, tal y como se expresa en la propia Exposición de Motivos de la Ley de un tratamiento del recurso basado en el fundamento común de los procedimientos contencioso- Administrativos en tanto que se contempla la lesión de los derechos fundamentales susceptibles de amparo desde la perspectiva de la conformidad de la actuación administrativa con el ordenamiento jurídico. Se otorga una especial importancia en el carácter administrativo del recurso, pese a que el desarrollo material de dicho recurso si inclina la balanza hacia su naturaleza constitucional.

Respecto al objeto de recurso de amparo judicial comprendería la protección exclusivamente de los derechos reconocidos entre los artículos 14 a 29 de la Constitución además del derecho reconocido en el artículo 30.2 del mismo Texto. De esta forma, si el administrado que ha estado incurso en un procedimiento

administrativo, entiende que le ha sido vulnerado su derecho a la presunción de inocencia contemplado en el artículo 24 CE podría formular el correspondiente Recurso de Amparo judicial.

Sin embargo, la interposición del mismo nos obliga a analizar de forma profunda, como ya abordé en el Capítulo III de este trabajo, el uso o no por parte del administrado de los recursos administrativos previos a la formulación del Recurso de amparo judicial.

El artículo 115 de la Ley 29/98 de 13 de julio establece que:

“ El plazo para interponer este recurso será de diez días, que se computarán, según los casos, desde el día siguiente al de notificación del acto, publicación de la disposición impugnada, requerimiento para el cese de la vía de hecho, o transcurso del plazo fijado para la resolución, sin más trámites.

Cuando la lesión del derecho fundamental tuviera su origen en la inactividad administrativa, o se hubiera interpuesto potestativamente un recurso administrativo, o, tratándose de una actuación en vía de hecho, no se hubiera formulado requerimiento, el plazo de diez días se iniciará transcurridos veinte días desde la reclamación, la presentación del recurso o el inicio de la actuación administrativa en vía de hecho, respectivamente”.

A diferencia de su antecesora, la Ley 62/78 de 28 de diciembre, que si establecía en su artículo 7.1 que no era necesaria la utilización de cualquier recurso administrativo previo para interponer el recurso de amparo judicial, la norma actual deja el terreno abierto a la polémica. Ello es así desde el momento en que el citado artículo 115.1 contempla la posibilidad de interposición por parte del administrado de un recurso administrativo previo. De hecho y en primer lugar, la formulación o no del recurso modifica el plazo de interposición del Recurso de Amparo, 10 días en caso de no haberse formulado recurso administrativo alguno, y 20 días de vacatio para que empiece a contar el plazo de diez días referido anteriormente. Sin embargo es necesario reseñar que no todos los recursos administrativos tienen la misma naturaleza; si nos hallamos ante la administración local, la resolución de los actos administrativos que dicta la misma, contempla de forma potestativa, salvo en materia de tributos, de un recurso de Reposición *de carácter potestativo*, en esta situación el administrado, puede sin menoscabo de su derecho optar por prescindir de dicho recurso y acceder directamente al amparo judicial, cosa perfectamente lógica. Sin embargo si el Acto Administrativo deriva de algún órgano de la Administración Autonómica o Estatal, dado el carácter Jerárquico de la misma, el recurso que procedería interponer antes de acceder a la vía Contencioso-Administrativa es el Recurso de Alzada, de carácter preceptivo. En este último caso el administrado tiene que soportar una mo-

ratoria de 20 días a fin de hacer efectivo su derecho, cosa que me parece claramente discriminatoria.

De esta forma, y como última conclusión de esta reflexión entiendo *que en caso de interpretar el artículo 115.1 de la Ley 29/98 de 13 de julio en el sentido de considerarse requisito imprescindible para acceder al amparo judicial la interposición de un recurso administrativo previo, en caso de que procediese por ser el mismo preceptivo, se esta otorgando un trato discriminatorio al administrado, en tanto que dependiendo de la administración ante la que sustancie el procedimiento y dependiendo de que la misma sea o no de carácter jerárquico, se contemplarían plazos diferentes para el acceso de aquel a este Recurso; el cual por su carácter preferente y sumario debe de contener en su regulación los mínimos obstáculos formales, dentro del marco legal vigente.*





## BIBLIOGRAFÍA

- FRANCISCO GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO. *Sanciones administrativas.*
- RAMÓN PARADA VÁZQUEZ. *Derecho Administrativo, Parte General.*
- ALEJANDRO NIETO GARCÍA. *Régimen Sancionador de las Administraciones Públicas.*
- JOSÉ GARBERÍ LLOBREGAT. *Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.*
- FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO. *Comentario a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, Derecho Administrativo Español.*
- JOSÉ LUIS GONZÁLEZ URRUTIA. *Derecho, Organización y Libertad.*
- JOAQUÍN ABELLÁN GARCÍA. *Conceptos políticos fundamentales.*
- ENRIQUE SÁNCHEZ GOYANES. *Constitución Española comentada.*
- FRANCISCO LLISSET BORREL. *Los convenios interadministrativos de los entes locales.*
- JOSÉ GASCÓN Y MARÍN. *Régimen Jurídico de la Administración Local en España.*
- TOMÁS COBO OLVERA. *El Procedimiento Administrativo Sancionador Tipo.*
- MARÍA DEL CARMEN CHINCHILLA MARÍN. *Tutela cautelar en justicia administrativa, La desviación de poder.*
- EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA. *Legislación Delegada, Potestad Reglamentaria y control judicial.*
- TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ. *Constitución y Leyes Administrativas Fundamentales.*
- MANUEL TABOAS BENTANACHS. *Los Recursos Administrativos, una visión práctica.*
- FCO. JAVIER PÉREZ ROYO. *Curso de Derecho Constitucional, Las Fuentes del Derecho.*
- JOSÉ MARÍA VILLAR Y ROMERO. *Derecho Procesal Administrativo.*
- RICARDO GARCÍA MACHO. *Derecho Administrativo Práctico.*
- ALBERTO MONTORO BALLESTERO. *Sistema de teoría fundamental del Derecho.*