

**Rodríguez Cruz, María del Pino**  
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

**SANCIONES ADMINISTRATIVAS: NUEVAS TENDENCIAS**

Estudios  
Serie: *Contencioso - Administrativo*

**VOCES:** SANCION ADMINISTRATIVA. DERECHO ADMINISTRATIVO

**ÍNDICE**

- I. El proceso de racionalización de la potestad sancionadora de la Administración y sus consecuencias
    1. Evolución histórica
    2. Situación actual
      - A) La aplicación de los principios penales al Derecho administrativo sancionador. Su configuración en la Ley 30/1992
      - B) La aplicación del principio de legalidad a la potestad sancionadora de la Administración - art. 25 CE-. Sus diversas manifestaciones
        - a) El principio de legalidad: Tipicidad y reserva de ley
        - b) El principio de culpabilidad
        - c) El principio de proporcionalidad
        - d) El *non bis in ídem*
        - e) Otros principios
      - C) Breve referencia a los principios aplicables al procedimiento administrativo sancionador
    3. Recapitulación
  - II. La irrupción de mecanismos de refuerzo y la necesidad de preservar, también en estos casos, el equilibrio entre potestades administrativas y derechos de los particulares
    1. Ejecución de las sanciones. Las multas coercitivas
      - A) Régimen jurídico general
      - B) Importancia actual de las multas coercitivas a raíz de la regulación que se contiene en la legislación sectorial
      - C) Las multas coercitivas a la luz de la jurisprudencia
    2. Sanciones administrativas y medidas reparatorias
      - A) Régimen jurídico general
      - B) Las medidas reparatorias en la legislación sectorial
      - C) La configuración de los instrumentos reparatorios a la luz de la jurisprudencia.
- Valoración final

**TEXTO**

**I. EL PROCESO DE RACIONALIZACION DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS**

Sin lugar a dudas, la potestad sancionadora de la Administración se ha visto sometida en los últimos tiempos a un proceso de racionalización y judicialización que, por lo demás, se había exigido en múltiples ocasiones por la doctrina científica, por los Tribunales de justicia y por los ciudadanos; logro que, en consecuencia, resultaba inaplazable. Ello se ha conseguido a través del sometimiento de la actividad sancionadora a unos determinados principios sustantivos y procedimentales formulados en el ámbito jurídico-penal, y que, en la esfera del Derecho administrativo, se recogen hoy en lo sustancial en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común - recientemente modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero - (LPC, en adelante), la cual los conforma como auténticos límites de dicha potestad y como derechos subjetivos de los ciudadanos, quienes pueden exigir su respeto tanto en la vía administrativa como en la jurisdiccional. Cristaliza, así, el referido proceso de racionalización y judicialización, habiéndose logrado el pleno sometimiento y control de la actividad sancionadora a nuestros Tribunales de justicia.

Sin embargo, admitiendo el carácter ciertamente positivo de tales medidas, debe reconocerse que las exigencias impuestas al normal funcionamiento de la potestad administrativa sancionadora pueden actuar como cortapisas y conducir en la práctica a una pérdida de su eficacia. A fin de evitar en cualquier caso este resultado, diversas técnicas y mecanismos, que también se arbitran en la propia LPC, contribuyen de modo colateral a garantizar y hasta a reforzar el ejercicio de dicha potestad de la Administración. Entre tales técnicas adquieren especial relevancia la multa coercitiva, la responsabilidad por daños y perjuicios y las medidas provisionales; si bien, la complejidad y las múltiples cuestiones que plantean éstas últimas exigen un debate autónomo, cuyo examen escapa con mucho del presente análisis. De ahí, que las páginas centrales de este estudio se circunscriban exclusivamente a los dos primeros instrumentos, esto es, a las multas coercitivas y a la responsabilidad por daños y perjuicios: El equilibrio alcanzado en el ejercicio de la potestad sancionadora no puede truncarse ahora con el reconocimiento y generalización en el ordenamiento jurídico de estas potestades colaterales. También, en su puesta en práctica los derechos de los particulares han de preservarse: antes bien, por tanto, el equilibrio alcanzado ha de reproducirse en estos casos. Con carácter previo, sin embargo, resulta conveniente trazar una panorámica general de la potestad sancionadora de la Administración Pública y de los principios a ella aplicables como marco de referencia; solamente después habremos de proceder a analizar la proyección de los mecanismos antes indicados en la LPC y en las diversas leyes sectoriales, así como a la interpretación y enjuiciamiento que de los mismos han realizado nuestros Tribunales de justicia.

## 1. Evolución histórica

La potestad sancionadora de la Administración ha venido experimentando en España un incesante crecimiento desde los orígenes del sistema constitucional (1); un crecimiento que, sin embargo, no encontró respuesta apropiada en el nivel normativo. Como consecuencia de ello, la Administración pudo durante mucho tiempo utilizar su poder sancionador de forma irregular y arbitraria y, lo que es peor, libre de todo control judicial posterior (2).

Con el paso del tiempo, no obstante, esa potestad sancionadora fue perdiendo el carácter de arbitrariedad que, en un principio, la caracterizó (3). Se lleva a cabo un progresivo proceso de racionalización, el cual había comenzado ya de alguna manera en la etapa preconstitucional por mérito de la jurisprudencia del Tribunal Supremo - En lo sucesivo, TS - ; jurisprudencia cuyo valor, en este caso concreto, es indiscutible.

En efecto, mediante una vigorosa reacción que tuvo lugar durante los años setenta, la situación vino a entrar en una nueva dinámica. A partir de entonces, será ya doctrina incipiente del TS que la ausencia de disposiciones normativas claras y expresas en el ámbito del Derecho administrativo sancionador no puede entenderse como una habilitación «en blanco» a la Administración para que ésta colme el vacío de la manera que le parezca más oportuna, sino como una remisión tácita a los principios propios y característicos del Derecho penal. Esta declaración genérica que insistentemente reitera el TS en los años sucesivos (4) tiene un extraordinario alcance pues, mediante ella, quedan sentadas las bases para la modernización de este sector del Ordenamiento jurídico, marcando en gran medida el inicio de una nueva etapa.

Pero, sin duda, ha sido la Constitución Española - CE, en adelante - la que ha desempeñado un papel auténticamente clave en todo este proceso (5). Tras su promulgación puede afirmarse, de una parte, que la potestad sancionadora de la Administración se consolida al recibir un respaldo explícito en el propio Texto Constitucional y se amplía, aún más, en virtud de la legislación administrativa sectorial del Estado y de las Comunidades Autónomas, la cual ha proliferado en los últimos años; y, de la otra, que se reafirma o refuerza su citado proceso de racionalización, lo que implica necesariamente una transformación sustancial de la institución.

Con todo, lo cierto es que, no obstante su constitucionalización, la Carta Magna representa sólo un punto de partida pues se limitó a adoptar una visión unitaria del fenómeno sancionador, sentando las bases y los principios que debían marcar las nuevas regulaciones. Este hecho y la ausencia de una ley que con carácter general regulase dicha potestad administrativa, y, concretamente, los principios que debían informarla (6), ha obligado a la jurisprudencia, en especial a la constitucional, a realizar un intenso esfuerzo, interpretando los preceptos constitucionales y fijando los principios generales a los que debía sujetarse la actividad sancionadora.

De este modo, asumiendo la doctrina del TS (7) y partiendo del tratamiento unitario que la CE otorga a los delitos y a las infracciones administrativas en relación al principio de legalidad, el Tribunal Constitucional - TC, en lo sucesivo - ha señalado con reiteración (8) que, de acuerdo con una interpretación finalista de la Carta Magna y muy especialmente, de su artículo 25.1, resultan aplicables al Derecho administrativo sancionador, aunque con ciertos matices, los principios inspiradores del orden penal en cuanto ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado.

Precisamente, la racionalización y judicialización (9) de la potestad sancionadora de la Administración se logra aplicándole tales principios sustantivos y procedimentales formulados en el ámbito jurídico penal. Pero tal afirmación debe ser atemperada, como ha reconocido el propio TC, teniendo en cuenta que tanto uno como otro ordenamiento presentan diferencias tanto materiales (la Administración no podrá privar de libertad al sancionado) como formales (en orden a la calificación - delito o falta, infracción administrativa - como en la competencia o el procedimiento), lo que determina que los referidos principios penales no puedan aplicarse, como hemos dicho, de forma automática y sin matices, esto es, sin ponderar tales diferencias. Puede concluirse, pues, tal como expresa el TC, que la aplicación de garantías constitucionales extraídas del orden penal al Derecho administrativo sancionador «sólo es posible en la medida en que sean compatibles con su naturaleza» (10).

## 2. Situación actual

A) La aplicación de los principios penales al Derecho administrativo sancionador. Su configuración en la Ley 30/1992

No obstante todo lo anterior, y pese a los esfuerzos realizados por la jurisprudencia, la promulgación de una ley que estableciese un régimen general y común para todas las Administraciones Públicas, conforme con los principios constitucionales consagrados en los artículos 24 y 25 de la Constitución, podía contribuir a clarificar el panorama tal como había propugnado la doctrina. La LPC aspira, en principio, a cumplir tal exigencia. Concretamente, su Título IX, bajo la rúbrica «De la potestad sancionadora» (arts. 127 a 138), contiene unas reglas generales aplicables a dicha potestad (11), de las que se carecía hasta el momento en el Derecho administrativo español - las contenidas en los artículos 133 y siguientes de la LPA de 1958 se referían sólo al procedimiento sancionador y además se concebían como regulación supletoria. Dicha norma se enmarca, así, dentro de la corriente doctrinal que defiende la identidad sustancial entre sanciones administrativas y penales (12).

Con todo, no puede decirse que las previsiones contenidas en la LPC alcancen a configurar lo que podría ser una «parte general» completa del Derecho administrativo sancionador, pues, como hemos dicho, se limita tan sólo a establecer algunas pautas o criterios genéricos que enmarcan su ejercicio (13), esto es, una serie de principios aplicables a las sanciones administrativas y al procedimiento sancionador común, con las únicas excepciones que en ella misma se establecen.

B) La aplicación del principio de legalidad a la potestad sancionadora de la Administración - art. 25 CE - . Sus diversas manifestaciones

Independientemente de la consideración que merezca la regulación que se contiene en la LPC, no cabe duda de que esta Norma ha contribuido en ese proceso de racionalización y judicialización de la potestad sancionadora, al que insistentemente hemos hecho referencia, al desarrollar y regular en su articulado los diversos principios que se derivan de los artículos 24 y 25 de la CE, entre los que destacan: los principios de reserva de ley (art. 127.1), tipicidad (art. 129.1), irretroactividad de la disposición sancionadora desfavorable (art. 128 y 62.2), responsabilidad o culpabilidad (art. 130), proporcionalidad (art. 131.3), prescripción (art. 132) y el *non bis in ídem* (art. 133), adaptando éstos a las peculiaridades propias del Derecho administrativo sancionador.

Sobre la base de las exigencias constitucionales indicadas, la LPC configura estos principios, de una parte, como auténticos límites para la Administración en cuanto se la obliga a respetar los mismos en el marco de su actividad sancionadora; y, de la otra, como garantías de los administrados, al conformarlos como verdaderos derechos subjetivos que pueden ser esgrimidos ante los Tribunales (14). Así, la regulación actual de tales principios que se contiene en la LPC ha fortalecido el proceso de judicialización de la referida potestad sancionadora, en cuanto permite un control integral de dicha actividad por nuestros Tribunales.

Por lo demás, aun cuando no es el momento de llevar a cabo un pomenorizado examen de tales principios, puesto que esa labor ya ha sido suficientemente acometida por una autorizada doctrina (15), y ello excedería el objeto del presente trabajo, resulta conveniente destacar algunos de los aspectos o notas de su régimen jurídico, en la medida en que ponen de manifiesto esa función asignada por la LPC de limitar a la Administración Pública.

Analicemos brevemente cada uno de ellos.

**a) El principio de legalidad: Tipicidad y reserva de ley**

Surge así, como primera exigencia y límite de la potestad sancionadora de la Administración, su sometimiento al principio de legalidad; principio que ya venía enunciado en el artículo 25 de la CE (16) y que proclama, con carácter general y sin

distinciones de ningún tipo, el principio de legalidad en dicha materia (17). Tal como aparece formulado en el artículo 127 de la LPC (18), exige en su primera manifestación que *una norma con rango de ley atribuya expresamente la potestad sancionadora a la Administración, sin que quepan, por tanto, atribuciones implícitas de la misma*; y, además, que dicha potestad se ejerza siguiendo el cauce o procedimiento previsto en la propia norma, concretamente en su Título IX.

Además de esta primera perspectiva formal que se traduce en la «*reserva de Ley*», también concurre una indudable vertiente material, cual es el principio de «*tipicidad*» que se conforma como un modo especial de realización del de «*legalidad*» (19). De esta manera, se sostiene que deberá ser inicialmente una norma de rango legal la que establezca o modifique el cuadro de infracciones y sanciones administrativas. A tal efecto, primero la CE declara 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* (20), y después la LPC formula similar declaración ya en el ámbito concreto del Derecho administrativo sancionador.

Así, pues, mientras que el principio de legalidad se observa mediante la previsión de las infracciones y sanciones en la ley, la exigencia de tipicidad quedará cumplimentada a través de la precisa definición por la ley de la conducta constitutiva de la infracción y la igualmente precisa definición legal de la sanción que pueda imponerse, siendo, en definitiva, el medio de garantizar el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y de hacer realidad, junto a la exigencia de una *Lex previa*, el requisito de una *Lex certa* (SSTS de 30 de junio y 28 de septiembre de 1990 y de 29 de noviembre de 1990) (21).

Sin duda, nos encontramos ante un importante logro pues, hasta ese instante, se le había reprochado a esta materia el desconocimiento de las exigencias más elementales del principio de legalidad, precisamente en un campo en el que éstas debían verse reforzadas como medio de garantía de los ciudadanos frente a esa potestad represiva de la Administración. Era frecuente, así, la determinación de infracciones y sanciones - en no pocos casos de un contenido aflictivo superior a las penales - por vía reglamentaria, sin conexión con ningún tipo de pronunciamiento contenido en una ley formal (22).

Sin embargo, dentro de este ámbito del Derecho administrativo sancionador, se reconoce todavía un claro espacio de actuación al Reglamento. Si bien, no toda remisión reglamentaria es respetuosa con el principio del artículo 25 de la CE (23), lo que implica la desautorización de una inteligencia radical del indicado principio. En todo caso, resultarían inconstitucionales las remisiones en blanco de atribuciones sancionadoras a Reglamentos, porque, cuando menos, para colmar las exigencias constitucionales y legales, la ley debe tener un contenido material mínimo, esto es, ha de proceder a la tipificación de las conductas ilícitas, así como a la determinación de las sanciones correspondientes. En este sentido, resulta interesante transcribir parcialmente la STS de 1 de abril de 1992, en cuanto resume dicha doctrina al señalar: «La jurisprudencia ha expresado que el mandato del artículo 25.1 CE determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, pero no excluye que esa norma contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer» (24).

Precisamente, el artículo 129.3 de la LPC intenta delimitar la función llamada a cumplir por la norma reglamentaria en la tipificación de las infracciones y sanciones administrativas, en cuanto establece: «Las disposiciones reglamentarias de desarrollo *podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la ley contempla, contribuyan a*

*la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes» (25).*

Sin embargo, no terminan aquí los efectos derivados del citado principio de legalidad. Como ya se dijo, junto a él, la LPC incorpora otros principios provenientes del Derecho penal, tales como la irretroactividad, la culpabilidad, el *non bis in idem*, etc., que actúan también en dos esferas diferentes: Por un lado, como centro de referencia de la actuación de la Administración, en cuanto limitan y encauzan su potestad sancionadora, y, por otro, como garantías de los administrados en cuanto se conforman como auténticos derechos subjetivos susceptibles de ser invocados ante los Tribunales de justicia.

#### *b) El principio de culpabilidad*

Entre los principios estructurales básicos del Derecho penal consagrados en la CE se encuentra el *principio de culpabilidad*; principio que, como tiene declarado el TC, rige también en materia de infracciones administrativas (26), ya que, en la medida en que éstas constituyen una de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, resulta inadmisibles en nuestro ordenamiento administrativo sancionador un régimen de responsabilidad sin culpa (STC 246/1991, de 19 de diciembre) o de responsabilidad objetiva (STC 219/1988, 76/1990 y 246/1991). Esta doctrina se recoge hoy en la LPC, concretamente en su artículo 130.1, al declararse que no hay responsabilidad para el autor de un hecho ilícito si no lo ha realizado con dolo o culpa. Particularmente, dicho precepto dispone:

«Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas *que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia» (27).*

La jurisprudencia más reciente de nuestro TS (28) insiste en esta idea, habiendo declarado inadmisibles la responsabilidad objetiva o sin culpa, basada en la simple relación con una cosa, sin que, desde luego, sea suficiente en este ámbito de la responsabilidad administrativa que una conducta sea típica y antijurídica, pues, por imperativo del artículo 25.1 de la CE, se exige también que sea culpable, esto es, que la infracción sea consecuencia de una acción u omisión imputable a su autor por malicia, negligencia o ignorancia inexcusable.

Se conforma, igualmente, este principio de culpabilidad como un nuevo límite al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, al mismo tiempo que como una garantía para los administrados en cuanto que, en materia de responsabilidad y culpabilidad, únicamente podrán ser sancionadas las personas físicas y jurídicas responsables de las infracciones administrativas (29). De este modo, el ejercicio efectivo de la potestad sancionadora de la Administración precisará, no sólo la existencia de una infracción creada y tipificada por la ley, sino, además, la existencia de un sujeto pasivo al que se impute su comisión con dolo o culpa. Sólo en base a la constatación en el procedimiento administrativo de ambas circunstancias - intervención culpable por parte de un sujeto en un hecho antijurídico debidamente tipificado - podrá serle impuesta por la autoridad competente la correspondiente sanción administrativa.

#### *c) El principio de proporcionalidad*

Este principio, tal como se desprende de la jurisprudencia constitucional, es inherente al Estado de Derecho y representa un auténtico canon de constitucionalidad de la actuación de los Poderes Públicos (30). Ya concretamente, en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, cumple una doble función: por

un lado, sirve para introducir un criterio de medida en la tipificación de las conductas reprochables, de manera que sólo se calificarán de infracciones aquellas conductas que no puedan ser reprimidas por otros medios; y, por el otro, y este es el aspecto que más interesa ahora, sirve para atemperar el ejercicio de la potestad sancionadora, transformando lo que podría acaso contemplarse como actividad discrecional en una actividad estrictamente reglada y, por tanto, sujeta al pleno control de nuestros Tribunales. Ambos aspectos se tienen en cuenta por la LPC cuando en el artículo 131.3 declara:

«En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por la Administración Pública se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada...».

De este modo, mediante la exigencia de que las medidas públicas de índole sancionadora se adecúen a los imperativos dimanantes del principio de proporcionalidad, se alza para las autoridades correspondientes una frontera o límite a su actividad represiva, en cuanto que la Administración se verá compelida a ponderar cuidadosamente las circunstancias de todo tipo que concurren en cada caso (31).

En este sentido, el principio de proporcionalidad funciona como instrumento al servicio de los derechos y libertades fundamentales y exige determinar entre las sanciones posibles la propiamente adecuada al fin previsto por la norma, y entre las adecuadas la que sea más idónea y la menos restrictiva (32). Al mismo tiempo, se configura como garantía de los administrados en cuanto resulta innegable - y es ciertamente doctrina jurisprudencial consolidada - que la existencia o no de proporcionalidad entre los hechos y su sanción es controlable judicialmente (33).

#### d) *El non bis in idem*

Otro importante principio derivado del de legalidad es, sin duda, el *non bis in idem* o prohibición de concurrencia de sanciones; regla acogida por la jurisprudencia constitucional como consecuencia implícita del artículo 25 de la CE (34) y que ahora la LPC - art. 133 - incorpora a nuestra normativa, cuando dispone:

«No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento» (35).

Desde luego, este principio tiene una función estrictamente condicionante o limitativa del ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, al menos tal como está configurada por la jurisprudencia y la legislación española, y tal como viene diseñándose por nuestra doctrina mayoritaria. Supone, en una de sus más elementales manifestaciones, que no recaiga duplicidad de sanciones - administrativa y penal - en los casos en que *se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento*, de modo que queda claro que la prohibición alcanza no sólo a la imposición de dos sanciones administrativas, sino también a la de una sanción penal y otra administrativa. En todo caso, comprende también como núcleo central y básico la exigencia de respeto por parte de la Administración al planteamiento fáctico realizado por los Tribunales y la preferencia de la actuación sancionadora penal sobre la administrativa, paralizando el procedimiento incoado o impidiendo cualquiera ulterior (36).

#### e) *Otros principios*

Aparte de los principios analizados, pueden extraerse otras consecuencias del artículo 25.1 de la CE. Así las cosas, la LPC consagra: 1) La prohibición de efectuar interpretaciones analógicas o extensivas en materia sancionadora (art. 129.4: «*Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica*»); 2) La regla de la irretroactividad de las normas sancionadoras (art. 128: «*Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa*»). Lo contrario, esto es, la retroactividad sucederá - según reza su apartado 2 - , en el supuesto de disposiciones sancionadoras favorables, cuyo efecto será el retroactivo (37); 3) También juega como límite de esta potestad el principio de prescriptibilidad, como causa de extinción de la responsabilidad sancionadora (art. 132: «*1. Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan...*») (38). Se establece así, por vez primera en nuestro Derecho, una regulación general de la prescripción en materia de infracciones y sanciones administrativas, llenando finalmente el vacío que hasta el momento reinaba en la materia (39). En todo caso, esas previsiones se conciben con carácter supletorio y se aplican, en consecuencia, en defecto de regulación por la legislación sectorial (40).

La prescripción, al igual que ocurre en materia penal, será apreciada de oficio por la Administración Pública con motivo de la tramitación del oportuno expediente administrativo sancionador y sin que, por tanto, deba esperar a que sea invocada o excepcionada por el administrado.

#### C) Breve referencia a los principios aplicables al procedimiento administrativo sancionador

El otro conjunto de garantías constitucionales de obligado cumplimiento en el ejercicio de la potestad sancionadora es el constituido por los principios de índole procedimental, que derivan del artículo 24 de la CE, los cuales junto con los principios sustantivos analizados han posibilitado la actual judicialización de la potestad sancionadora de la Administración. Como los que nos han ocupado hasta ahora, estos principios de procedimiento actúan, asimismo, como límites de dicha actividad, e, igualmente, contemplados desde el punto de vista de los administrados, se transforman en auténticos derechos subjetivos y en garantías de la libertad de los ciudadanos, ocupando un lugar central la «presunción de inocencia» y, por tanto, los cauces estrictos que en el precepto se exigen para su destrucción (41).

De este modo, la aplicación del artículo 24 al Derecho administrativo sancionador supone, de momento, la vigencia en el ámbito del procedimiento sancionatorio de una serie de garantías inicialmente previstas para el proceso penal, siempre y cuando «resulten compatibles con su naturaleza» (42). Así, se ha destacado la vigencia en la esfera punitiva de la Administración de principios como el de legalidad procedimental (43), el derecho de defensa, la prohibición de indefensión, el derecho a la prueba, a la presunción de inocencia, etc.; y se comprende que ese ámbito de libertad individual ha de ser eficaz frente a todas las instancias públicas represivas (44).

Tales garantías procedimentales vienen recogidas hoy en la LPC, concretamente en el Capítulo II de su Título IX, artículos 133 a 137, donde ciertamente no se configura un procedimiento propiamente dicho, sino que se limita a establecer los principios que han de presidirlo (45). De este modo, destacan los artículos 134 y 136, al declarar lo siguiente:

*Artículo 134:* «1. El ejercicio de la potestad sancionadora requerirá procedimiento legal o reglamentariamente establecido. 2. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deberán establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos. 3. En

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

*Artículo 136:* «Cuando así esté previsto en las normas que regulen los procedimientos sancionadores, se podrá proceder mediante acuerdo motivado a la adopción de medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer».

### 3. Recapitulación

A tenor de la exposición realizada hasta aquí, no cabe duda de que la aplicación a la actividad administrativa sancionadora de los principios sustantivos y procedimentales brevemente analizados produce, como efecto inmediato, la judicialización de la potestad administrativa sancionadora que necesariamente se ve sujeta así a unos límites precisos e inequívocos. Como se ha visto, tales principios actúan al tiempo como auténticas garantías o derechos subjetivos de los administrados frente a la Administración, y aquéllos pueden esgrimirlos por sí mismos ante los Tribunales de justicia fundando las acciones y recursos que procedan.

En consecuencia, este proceso de racionalización y ordenación se desarrolla a través de tres escalones sucesivos, esto es, primero a través del sometimiento de la potestad sancionadora de la Administración Pública a unos determinados principios generales; en segundo término, mediante el consiguiente otorgamiento de unas garantías a los ciudadanos; y, finalmente, a través de su posterior enjuiciamiento por los Tribunales de justicia, en cuanto, desde luego, no es ésta una potestad administrativa discrecional, sino una actividad jurídica de aplicación de normas que, por ende, puede y debe ser controlada por los Juzgados y Tribunales en todos sus aspectos.

Aún conscientes del carácter verdaderamente positivo de tales medidas, podría preocupar que estos controles fueran percibidos como cortapisas impuestas al normal funcionamiento de la potestad administrativa sancionadora, lo que redundaría en la práctica en una pérdida patente de su eficacia. Acaso, desde esta perspectiva, podría tratar de instrumentarse como una especie de compensación. Sucede, sin embargo, que no solamente ello no es cierto, sino que además diversas técnicas o mecanismos también arbitrados por nuestras leyes contribuyen asimismo a reforzar la efectividad de la potestad sancionadora de la Administración. Entre dichas técnicas hemos destacado la multa coercitiva y la responsabilidad por daños y perjuicios, y conviene estar atentos a su desenvolvimiento. El proceso de racionalización y judicialización de la potestad sancionadora, de ningún modo, puede considerarse cerrado. Y la lucha por el Derecho, por consiguiente, prosigue: en realidad, exige una permanente actitud de vigilancia sobre la actuación cotidiana de los Poderes Públicos.

Al objeto de evaluar el alcance verdadero de dichos mecanismos, es preciso confrontar la regulación general de que son objeto con la que resulta de las diversas leyes sectoriales. A veces se producen algunos contrastes y, en cualquier caso, la normativa sectorial ha reforzado en los últimos tiempos su virtualidad para otorgarles unos efectos muchos más amplios (46). Las siguientes páginas tratan de ofrecer un esbozo general del desarrollo alcanzado por estas técnicas, que en no pocas ocasiones pasan inadvertidas.

## II. LA IRRUPCIÓN DE MECANISMOS DE REFUERZO Y LA NECESIDAD DE PRESERVAR, TAMBIÉN EN ESTOS CASOS, EL EQUILIBRIO ENTRE LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS Y LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES

### 1. Ejecución de las sanciones. Las multas coercitivas

## A) Régimen jurídico general

Inicialmente, este tipo de medidas tuvo un escaso desarrollo en nuestro Ordenamiento Jurídico. En su lugar, se multiplicaron los instrumentos sancionadores de la Administración (47). No obstante lo anterior, esta inicial tendencia parece haber sido corregida, al menos en parte, durante los últimos veinte años. En efecto, a partir de 1980 y junto con las sanciones, diversas leyes sectoriales recogieron y regularon en su articulado la posibilidad de imponer multas coercitivas (48).

Con todo, su régimen jurídico general se contiene hoy en el artículo 99 de la LPC (49), que las configura como uno de los cuatro medios posibles de ejecución forzosa de los actos administrativos. Concretamente, dicho precepto señala:

«1. Cuando así lo autoricen las leyes y en la forma y cuantía que éstas 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: a) Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado; b) Actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente; c) Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona. 2. La multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter» (50).

Los problemas vienen dados por el hecho de que las multas coercitivas consisten en el pago de una suma de dinero, cuyo contenido es idéntico al de buena parte de las sanciones administrativas. De este modo, puede decirse que sus elementos subjetivos, objetivos y formales coinciden con los de las sanciones administrativas. Únicamente, la finalidad a que sirven unas y otras, esto es, el elemento teleológico, es la clave para explicar las diferencias existentes entre ambos instrumentos (51). La multa coercitiva se presenta como una medida para coaccionar la voluntad del particular al cumplimiento de la obligación que se le ha impuesto en anterior acuerdo, mientras que la multa sancionadora trae causa de la comisión de una infracción. Esta es «represiva», mientras que la primera es «coercitiva»: en cuanto medio o instrumento de efectividad del acto administrativo opera exclusivamente y se agota en el ámbito de la ejecución de éste (52).

Como la finalidad de ambas es diferente, en consecuencia, la imposición de unas y otras de modo conjunto no infringe en modo alguno el principio *non bis in ídem*. En definitiva, la LPC pone de manifiesto su clara voluntad de separar ambas figuras, al declarar de forma expresa en su artículo 99.2 que: «*la multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas*» (53).

Aceptadas las diferencias entre ambos institutos, sin embargo hay que reconocer su sustancial conexión: las multas coercitivas pueden contemplarse como un mecanismo de refuerzo de las sanciones administrativas en cuanto que compatibles con ellas. La proclamada «independencia» no lleva, por tanto, a su radical separación; antes bien, lo contrario, lo único que se pretende con ello es eludir las consecuencias derivadas del *non bis in ídem*.

*En Puestos a descender ahora en su régimen jurídico, interesa destacar las siguientes notas características:*

En primer lugar, el precepto comienza señalando: «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». Concretamente, los supuestos en que procede su imposición son muy amplios y comprenden «los actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado», aquellos en que, «procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente», y también aquellos «cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona» (54).

En todo caso, no resulta suficiente para la imposición de la multa coercitiva la genérica previsión contenida en el citado artículo 99. Dadas las graves consecuencias que se derivan para el administrado, su mismo establecimiento e incluso su forma y cuantía, se reservan exclusivamente a los casos en que lo autorice expresamente «una Ley formal concreta». En consecuencia, ni la LPA de 1958, ni tampoco ahora la LPC, prestan por sí solas cobertura suficiente para imponer multas coercitivas en las diversas ramas de actuación de la Administración Pública, sino que es necesaria una ley singular que con posterioridad prevea y regule dicha figura, esto es, habrá que estarse a las distintas leyes sectoriales y territoriales que permitan su imposición en determinados casos.

Se requiere, además, la existencia de una previa resolución administrativa, es decir, de un acto administrativo que le sirva de fundamento, requisito común a cualquier medio de ejecución forzosa (55), como así dispone el artículo 95 de la LPC: «Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los Tribunales» (56).

En última instancia, la imposición de tales multas exige también el apercibimiento previo de la Administración - art. 95 de la LPC - (57). Apercibir supone dar un plazo al interesado, prudencial y suficiente, durante el cual éste puede cumplir voluntariamente lo ordenado en la resolución, advirtiéndosele expresamente de que si no lo hace se procederá a la ejecución forzosa (58).

Por lo demás, no olvidemos que la nota típica de las multas coercitivas es su repetibilidad. A este respecto, la LPC se limita a establecer la previsión de que podrán reiterarse «por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado» (art. 99.1), esto es, con el fin de vencer la resistencia del obligado. Si bien, en nuestra opinión, la imposición de cada una de esas multas requerirá, en todo caso, un apercibimiento diferenciado. La omisión de dicha exigencia determinará, en cualquier caso, la invalidez del procedimiento ejecutivo.

#### B) Importancia actual de las multas coercitivas a raíz de la regulación que se contiene en la legislación sectorial

A tenor de lo expuesto, no cabe duda de que las multas coercitivas se presentan bien como una alternativa válida, bien como un modo de refuerzo (una especie de mecanismo de cierre) de las sanciones administrativas. Sin embargo, la viabilidad última de estos instrumentos dependerá del papel que les otorgue la legislación sectorial en cada caso. Así las cosas, importa destacar que ya desde la década de los ochenta eran diversas las leyes que recogían en su articulado la imposición de multas coercitivas, asumiendo como propias las exigencias contenidas en la entonces vigente LPA de 1958, hoy reiteradas en el artículo 99 de la LPC. Cabe citar, por ejemplo, las previsiones de los artículos 111 de la Ley 29/1985 de 2 de agosto, de Aguas (59); 107.3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (60); más expresivo, si cabe, resulta el artículo 33.2 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, en cuanto dispone: «con independencia de las multas previstas en el apartado anterior, los órganos sancionadores, una vez transcurridos los plazos señalados en el requerimiento correspondiente podrán imponer multas coercitivas, conforme a lo establecido en la LPA. La cuantía de dichas multas no superará el 20% de la multa fijada para la infracción cometida»; o también el 39.4 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales (61).

En todo caso, la presencia de este instrumento se ha visto incrementada en los últimos tiempos, adquiriendo mayor protagonismo en las diversas normas que lo regulan. Así, cabe citar las previsiones contenidas en el artículo 126.2 de la Ley

62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos y de la Marina Mercante, y en el 36.2 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, los cuales prevén la imposición de este tipo de medidas «como instrumento para garantizar el cobro de las multas e indemnizaciones» (62) o para los casos en que «los infractores no procedieran a la reposición o restauración» de la cosa al ser o estado anteriores a la infracción cometida (63). Mucho más recientemente, interesa agregar, siquiera no ya en el ámbito administrativo, sino en el judicial (contencioso-administrativo), el artículo 48 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que regula ampliamente este instrumento (64). Este precepto es sumamente revelador del papel que corresponde desempeñar a las multas coercitivas que, en este caso, se articulan como instrumento o medida para imponer a los funcionarios públicos que cumplan lo ordenado por la norma, es decir, la remisión del expediente administrativo al Juzgado o Tribunal de lo contencioso-administrativo.

### C) Las multas coercitivas a la luz de la jurisprudencia

La aportación de la jurisprudencia parte de la consideración de las multas coercitivas como una figura con autonomía propia y se conciben como algo distinto a las sanciones, en cuanto contribuyen a reforzar la eficacia de la acción administrativa, compeliendo al administrado a que cumpla las obligaciones que le impone la Administración. En efecto, a través de estos instrumentos, es decir, mediante la eficaz aplicación de las multas coercitivas, se podrían evitar los efectos más lesivos que la acción represiva de la Administración (multas-sanción) provoca en el ámbito de los derechos de los administrados.

Una vez el TC ha ratificado la plena constitucionalidad de las multas coercitivas y de las notas nucleares que conforman su régimen jurídico - resulta fundamental en este punto la citada STC 239/1988, de 14 de diciembre - , la jurisprudencia ordinaria ha completado la tarea destacando sus caracteres:

a) En primer término, se ha subrayado su carácter autónomo. A estos extremos se refiere ya el TS en su sentencia de 10 de julio de 1984 («El Derecho», 4242), cuando señala «...que aunque las multas coercitivas se establecen para forzar la ejecución de un acto administrativo anterior, no son puros actos de ejecución material del primer acuerdo, porque, aunque traigan causa del mismo, no son un efecto automático suyo, sino que surgen en virtud de una determinación *gozando por ello el acuerdo que nos ocupa de una autonomía, respecto del anterior*, que le hace susceptible de un residenciamiento procesal separado...».

b) En segundo lugar, su independencia igualmente de las sanciones, con las que son compatibles o alternativas. Asimismo, la sentencia de 8 de julio de 1986 («El Derecho», 4819) dispone: «...que las multas coercitivas *que no constituyen una sanción por el incumplimiento de un acto administrativo, tienden a remover la resistencia a la ejecución de dicho acto...*».

c) Asimismo, la exigencia para su imposición de ciertos requisitos. La STS de 19 de junio de 1987 (Art. 6509) destaca la necesidad de un acto administrativo previo en condiciones de ser ejecutado, de apercibimiento previo, y la necesidad de otorgar un plazo razonable y suficiente cada vez que pretendan reiterarse.

d) Y, finalmente, la regulación de las multas coercitivas en diversas leyes deberá tener presente el principio de proporcionalidad, que aquí adquiere especial relevancia para fijar su cuantía (65) y para concretar el lapsus de tiempo que es suficiente para cumplir lo ordenado (66), así como para establecer la repetición o reiteración de las multas en caso de incumplimiento. En última instancia, dicho principio juega un papel fundamental al decidir sobre la conveniencia o no de la suspensión de la imposición de la multa coercitiva (67), esto es, en definitiva, como criterio de control de las

decisiones que adopte la Administración en orden a la ejecución forzosa. Sobre la importancia del principio de proporcionalidad en esta materia de las multas coercitivas se manifiesta tempranamente el TS en la referida *STS de 10 de julio de 1984 («El Derecho», 4242 y Art. 5577)*, citando otras muchas anteriores, como las de 9 de junio y 17 de octubre de 1978 y 15 de junio de 1981.

Sin duda, la doctrina jurisprudencial expuesta pone de manifiesto los caracteres de este mecanismo y, por ende, el importante papel que está llamado a desempeñar, si bien, desde luego, su aplicación no autoriza a pasar por encima de los derechos de los particulares, protegidos por el Ordenamiento Jurídico. De ahí la importancia de los límites expuestos, especialmente, del principio de proporcionalidad y, en última instancia, de la fiscalización jurisdiccional (68). A la postre, sin embargo, la viabilidad última de estos instrumentos dependerá del papel que les otorgue la legislación sectorial en cada caso: la recientemente aprobada Ley 4/1999, de modificación de la LPC, mantiene intacta la regulación que se contiene en el artículo 99 de la LPC.

## 2. Sanciones administrativas y medidas reparatorias

### A) Régimen jurídico general

Por último, junto a la sanción administrativa propiamente dicha, eminentemente represiva o punitiva, la LPC prevé la posibilidad de imponer al responsable de una infracción administrativa otras medidas de carácter resarcitorio o reparatorias, cuales son la «reposición de la situación alterada a su estado originario», así como la «indemnización por los daños y perjuicios causados por el infractor», en favor de la propia Administración. A tal efecto su artículo 130.2 dispone:

*«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».*

Se trata de la denominada exigencia de responsabilidad civil por los daños ocasionados por aquellos hechos que se encuentren tipificados como infracción administrativa (69).

Sin embargo, tampoco en este caso se trata propiamente de una novedad de la LPC, puesto que ya existían diversas referencias a medidas resarcitorias de este tipo en algunas leyes de principio de siglo, si bien circunscritas al ámbito del dominio público donde, junto con la imposición de sanciones administrativas, se reconocía expresamente la potestad de la Administración de declarar y hacer efectivo su derecho al resarcimiento por los daños sufridos en sus bienes, sin necesidad de acudir a los Tribunales civiles (70), siendo ésta una clara manifestación de la potestad de autotutela de la integridad material del demanio (71).

Hasta ese instante, con todo, dicho sistema resarcitorio quedaba limitado a los supuestos previstos en aquellas normas sectoriales, esto es, a la protección de los bienes demaniales. Hoy, sin embargo, tal limitación ha desaparecido, en particular, con el desarrollo que, del artículo 130.2 de la LPC, ha realizado el artículo 22 del RPS, al consagrar este último un régimen general de autotutela declarativa y ejecutiva respecto a la reparación de daños:

*«1. Si las conductas sancionadas hubieran causado daños o perjuicios a la Administración Pública, la resolución del procedimiento podrá declarar: a) La*

*exigencia al infractor de la reposición a su estado originario de la situación alterada por la infracción; b) La indemnización por los daños y perjuicios causados, cuando su cuantía haya quedado determinada durante el procedimiento. 2. Cuando no concurren las circunstancias previstas en la letra b) del apartado anterior, la indemnización por los daños y perjuicios causados se determinarán mediante un procedimiento complementario, cuya resolución será inmediatamente ejecutiva. Este procedimiento será susceptible de terminación convencional, pero ni ésta ni la aceptación por el infractor de la resolución que pudiera recaer implicará el reconocimiento voluntario de su responsabilidad. La resolución del procedimiento pondrá fin a la vía administrativa».*

Se extiende así, por lo que parece, esta potestad resarcitoria a todos los procedimientos sancionadores que tramiten las Administraciones Públicas de conformidad con la LPC y el RPS; previéndose, además y tal como se deduce del citado precepto legal, la posibilidad de que ambas formas de reparación (esto es, la reposición de la situación alterada y el resarcimiento por los daños y perjuicios causados a la Administración) puedan coexistir al igual que ocurre en el ámbito civil; aspecto éste que, con anterioridad, sólo figuraba en la legislación sectorial (72). Dicha plenitud conceptual de la responsabilidad, en cuanto supone dotar a las Administraciones Públicas de un mecanismo eficaz para resarcirse de los daños que le ocasionen las actuaciones ajenas, excede con mucho de la regulación prevista hasta ese momento (73).

La evidente importancia práctica de este instrumento obliga a profundizar en su régimen jurídico, así como a analizar algunos aspectos concretos de los citados preceptos legales y reglamentarios. Sobre todo, si se tiene en cuenta que la regulación que se recoge en el citado artículo 130.2 de la LPC rebasa la tendencia observada en la reciente normativa sectorial; más aún, las prescripciones que se contienen en el artículo 22 del RPS (74), aunque más acordes con esa nueva tendencia, van más allá de la norma que desarrolla.

Así las cosas, debe destacarse, *prima facie*, la total independencia, también en este caso, que existe entre la sanción que pueda fijarse y las responsabilidades civiles derivadas de la infracción. Consecuentemente, la imposición de sanciones y medidas reparatorias no supondrá, en ningún caso, una vulneración o infracción del principio *non bis in ídem*, dada la diferente naturaleza de ambas. Así lo declara expresamente el propio artículo 130.2 de la LPC, al decir: «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...». A esta misma conclusión nos lleva también el hecho de que tal institución se encuentre gobernada por principios específicos, distintos de los propios de las sanciones. El régimen sustantivo de la indemnización por daños y perjuicios es el de la responsabilidad extracontractual regido por el Derecho civil, lo que permite por ejemplo que, frente al carácter personalísimo de las sanciones (las cuales sólo pueden recaer sobre las personas que resulten responsables de la infracción - art. 130.1 de la LPC - ), se admita, sin embargo, la transmisión de la obligación de reparar los daños a los herederos del infractor (75).

Por lo demás, el precepto legal transcrito, si se compara con el artículo 22 del RPS, plantea los siguientes problemas:

a) Por una parte, la normativa reglamentaria parece incurrir en un claro *ultra vires*, como ya ha sido destacado. De conformidad con el artículo 130.2 de la LPC se plantea, en efecto, el problema de determinar a quién corresponde la ejecución de tales medidas reparatorias en caso de oposición del particular, es decir, si compete directamente a la propia Administración Pública (quedando a salvo el recurso jurisdiccional posterior ante los Juzgados y Tribunales de lo contencioso-administrativo) o si, por el contrario, debe acudir a la vía jurisdiccional civil.

Dicho precepto legal se limita a decir que en caso de incumplimiento «queda expedita la vía judicial correspondiente», que hasta ahora había sido la jurisdicción civil, con la excepción de lo previsto en la legislación sectorial que, como luego veremos, consagra expresamente la declaración y ejecución de dicha responsabilidad por la propia Administración (76).

El citado precepto legal - art. 130.2 LPC - , interpretado literalmente, es sumamente restrictivo a este respecto, pues tan sólo parece reconocer a la Administración la potestad para determinar el alcance de lo que debe ser repuesto a su primitivo estado o restituido por vía de indemnización de daños y perjuicios (esto es, la denominada autotutela declarativa) (77), pero no para imponer lo uno ni lo otro mediante ejecución administrativa (es decir, autotutela ejecutiva).

No obstante, las dudas que suscita la dicción literal de este artículo parecen tratar de despejarse por el RPS, que, yendo más allá que la LPC, reconoce expresamente en el artículo 22.2 que la fijación de dicha indemnización corresponde a la Administración y que su resolución será, además, inmediatamente ejecutiva; por lo que, mientras que la ley sólo consagra la autotutela declarativa, el RPS introduce aquí tanto la autotutela declarativa como la ejecutiva, pero sólo en aquellos casos en que el procedimiento administrativo finalice con sanción al infractor.

No deja de llamar la atención y ser criticable, desde un punto de vista de pura técnica legislativa, el hecho de que el reconocimiento a la Administración de esta facultad decisorio-ejecutiva se haya realizado por vía reglamentaria, excediéndose abiertamente al hacerlo de lo regulado en el expresado precepto legal, el cual no recoge expresamente tal posibilidad; máxime si se tiene en cuenta que, de una parte y de conformidad con las previsiones contenidas en el artículo 95 de la LPC, *la ejecución forzosa de los actos administrativos requiere como condición que la ley no exija la intervención de los Tribunales*, cosa que sí ocurre, como hemos visto, en el artículo 130.2 de la LPC que declara expedita la vía judicial correspondiente cuando el infractor no satisface la indemnización fijada por la Administración sancionadora; y, de la otra, que el artículo 97.4 de la LPC *prohíbe imponer al administrado una obligación pecuniaria que no esté previamente establecida en una norma con rango legal*, con lo que el apremio sobre el patrimonio del infractor en materia de responsabilidad por daños y perjuicios tendría que estar expresamente previsto en una ley, siendo esto lo deseable en todo caso, sin que sea suficiente su establecimiento por vía reglamentaria, tal como aquí ha acontecido (78).

b) Sin embargo, a la inversa resulta más flexible la LPC que el RPS en otro punto, esto es, a la hora de establecer los requisitos que deben concurrir para que pueda la Administración exigir dicha responsabilidad patrimonial en el propio procedimiento administrativo sancionador. A tal efecto, el artículo 130.2 de la ley se limita a requerir que *la acción u omisión generadora del daño patrimonial revista al mismo tiempo los caracteres de infracción administrativa*, esto es, con independencia de que sea objeto de sanción según concurren o no los elementos determinantes de ésta, tales como la culpabilidad o imputabilidad, la prescripción del ilícito, etc. A *sensu contrario*, es decir, cuando dichas acciones u omisiones no constituyan infracción administrativa, la responsabilidad civil seguirá existiendo pero, en virtud de esta previsión legal, su exacción no se realizará ya en el procedimiento administrativo sancionador, sino mediante la oportuna demanda de reclamación de daños y perjuicios ante la jurisdicción civil ex artículo 1902 del Código Civil.

El artículo 22 del RPS es aquí claramente más restrictivo al requerir no sólo que la conducta sea constitutiva de infracción, sino, además, que la misma resulte finalmente sancionada. A tal efecto, establece que *si tales conductas sancionadas hubieran causado daños patrimoniales*, la resolución del procedimiento sancionador podrá declarar la *restitutio in integrum* o «la indemnización de daños y perjuicios» (79). De todo ello se colige que, según el Reglamento y en contradicción con la LPC, la resolución absoluta que se dicte en el procedimiento sancionador no podrá contener dichos eventuales pronunciamientos civiles (80), pese a tratarse de

instituciones diferentes que atienden a una lógica diversa que reclama y exige principios propios para cada caso.

Por tanto, a tenor de lo expuesto, para superar las actuales discrepancias entre la normativa legal y reglamentaria, una futura reforma habría de pivotar alrededor de los siguientes puntos:

a) Establecimiento legal de la autotutela declarativa y ejecutiva de la Administración Pública para exigir, con motivo del procedimiento sancionador, la restitución e indemnización de los daños y perjuicios causados por el administrado (81).

b) Previsión de la pertinencia de una indemnización en todas aquellas actuaciones sancionatorias en que exista infracción administrativa e infractor, con independencia de que éste último no resulte finalmente sancionado (82) porque, por ejemplo, no haya concurrido el elemento de la culpa (83), o bien porque la infracción estuviese prescrita (84): ello no puede ser óbice para que, dentro del procedimiento administrativo y aun cuando el infractor no fuere sancionado, éste reponga las cosas a su estado primitivo e indemnice a la Administración por los daños y perjuicios causados.

c) Y sumisión, por razones de economía procesal y de seguridad jurídica, del conocimiento de todos los conflictos que se susciten con ocasión de dicha declaración y ejecución de responsabilidad al control de la jurisdicción contencioso-administrativa (85), tal como ha ocurrido en otras materias (86).

Sobre estos aspectos, perviven aún importantes problemas dogmáticos, si bien, por de pronto, debe reconocerse que los perjuicios en contra del conocimiento de las controversias de la Administración Pública por los Juzgados y Tribunales contencioso-administrativos han sido ya superados (87).

## B) Las medidas reparatorias en la legislación sectorial

En cualquier caso y como ya se dijo, la regulación general que se contiene en dicha LPC avanza más lentamente que la tendencia observada desde principios de la década de los ochenta en la normativa sectorial, la cual resulta mucho más progresista, así como, en última instancia, más acorde con la especial preocupación que rige hoy en nuestro Derecho de tutelar y proteger los bienes públicos o colectivos. El importante papel que, sin duda, desempeñan estas medidas reparatorias en este caso se pone de manifiesto *in crescendo* en nuestro Derecho a través de la legislación estatal y autonómica (88).

En la normativa sectorial, en efecto, se declara expresamente que la reposición de las cosas a su primitivo estado o la indemnización de daños y perjuicios *puede actuarse de forma directa por la Administración competente en el propio expediente administrativo* (89). En este sentido se manifiestan las diversas leyes sobre bienes de dominio público, todas las cuales contienen fórmulas prácticamente idénticas. Por ejemplo, puede citarse la *Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas*, cuyo artículo 110 establece que, con independencia de las sanciones que les sean impuestas, los infractores podrán ser obligados a reparar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico, así como a reponer las cosas a su estado anterior; declarando además que «...el órgano sancionador fijará ejecutoriamente las indemnizaciones que procedan». En la misma línea se pronuncian los artículos 34.2 de la *Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras*; 37.2 de la *Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna silvestres*; 69 de la *Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental*; y, más recientemente, el 36 de la *Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos*.

Se pueden citar también los artículos 95 y 100 de la *Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas* - y 179 y 190 de su Reglamento, de 1 de diciembre de 1989 - , así como el 121, 124 y 126 de la citada *Ley 62/1997, de 26 de diciembre, modificadora de la Ley*

de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. En ambos casos, además del reconocimiento de esta facultad a la Administración para que pueda resarcirse ejecutoriamente del daño causado, se establece el carácter subsidiario de las medidas indemnizatorias respecto de los deberes de restitución y de reposición (90). A tal efecto, dichas normas disponen que únicamente cuando esa reposición no sea posible - y subsistan los daños irreparables y perjuicios - los responsables de la infracción deberán abonar las indemnizaciones que procedan (91), fijándose algunos criterios cuando los daños sean de difícil evaluación para fijar la indemnización.

Asimismo, la práctica totalidad de estas normas reconoce abiertamente la posibilidad de declarar y exigir la reposición o indemnización de los daños causados por el infractor, con independencia de la sanción que, en su caso, pueda imponerse. En este sentido se expresan, por ejemplo, los artículos 110 de la referida Ley de Aguas de 1985, 95 de la Ley de Costas de 1988, 34.2 de la Ley de Carreteras de 1988 (92) y 37.2 de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales, de 1989; todos los cuales, con una redacción similar, declaran que, sin perjuicio de la sanción penal o administrativa que se imponga, los infractores estarán obligados a la restitución de las cosas y reposición a su estado primitivo, con la indemnización de daños irreparables y perjuicios causados.

A nuestro juicio, la existencia o no de una sanción administrativa es, desde luego, independiente de los daños y perjuicios que la conducta infractora haya podido causar. De ahí que, en estos supuestos, la Administración esté legitimada - e, incluso, podríamos decir que obligada - para declarar y exigir ejecutoriamente la restauración o reposición de la situación alterada y, en última instancia, la indemnización por los daños y perjuicios causados (93). Y ello porque los objetivos que se pretenden son distintos en uno y otro caso. Así, la sanción tiene un carácter eminentemente represivo, mientras que las medidas reparatorias tienden a asegurar en todo caso la reposición de la situación alterada, esto es, a proteger el bien público dañado. En última instancia, insistimos en que la imposición de unas y otras deberá hacerse con las debidas cautelas y garantías para los administrados, debiendo corresponder a la jurisdicción contenciosa-administrativa el enjuiciamiento de todas las pretensiones que se deduzcan con motivo de su imposición.

#### C) La configuración de los instrumentos reparatorios a la luz de la jurisprudencia. Valoración final

Muchos son los ejemplos que ofrece nuestra jurisprudencia donde se prevé la adopción de medidas resarcitorias y donde se pone de manifiesto la doctrina expuesta hasta este instante, que rige hoy en materia de responsabilidad. A tal efecto, como síntesis de los criterios establecidos por la jurisprudencia, el TS ha declarado en diversas ocasiones:

a) Que existe una estrecha vinculación entre la potestad punitiva - sanciones - y la restitutiva o reparadora de daños y resarcimiento de perjuicios ocasionados por la infracción, previéndose así la imposición conjunta de sanciones con otras medidas de carácter reparatorio (94), y sin que se estime por ello que existe una doble sanción (95).

b) Que es un tema admitido la independencia existente entre la reparación y la sanción y la consiguiente posibilidad de adoptar una decisión al margen de la otra. A tal efecto, se pronuncia la STS de 19 de febrero de 1992 (Ar. 1250) al declarar: «...La reforestación es independiente de la licitud o ilicitud de la conducta de la deforestación, constituyendo una especie de obligación *ob rem insita* al terreno objeto de la tala de arbolado, exigible en todo caso (...), en aras del interés público de la conservación del medio ambiente alterado...»; y, asimismo, la sentencia de 30 de abril de 1998 («El Derecho, 98/4099), que declara prescrita la sanción, pero no la exigencia de reparar los daños causados, al decir: «...el efecto extintivo de la

prescripción comprende sólo la acción sancionadora de la Administración, más no la que, de acuerdo con los arts. 33 y 35 del citado Reglamento - de Policía de Aguas - , podía y debía ejercer aquélla para dejar incólume el dominio público...» (96).

c) Y, por último, que tales medidas reparatorias no tienen contenido represivo sino reparador (97).

Indudablemente, por todo lo expuesto, la legislación comentada, así como la interpretación y enjuiciamiento de las medidas reparatorias por nuestros Tribunales de justicia, permite confirmar la existencia de un claro supuesto o manifestación de la autotutela administrativa, no suficientemente destacado en la doctrina. Hoy, la Administración Pública puede declarar y exigir la responsabilidad civil en vía administrativa sancionadora, liberando a los Juzgados y Tribunales civiles del enjuiciamiento de dicha materia, la cual queda residenciada, por tanto, ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ello, por supuesto, al margen de las críticas sobre los defectos de técnica legislativa que, a lo largo de estas páginas, se han vertido al régimen jurídico general de las medidas reparatorias que se contiene en las vigentes LPC y RPS. A nuestro juicio, esta manifestación de la autotutela está justificada (98). La exigencia al infractor de la restitución y reposición de los bienes a su primitivo estado, así como la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados, se manifiesta como instrumento para lograr la necesaria tutela, mantenimiento y conservación de los bienes públicos. En última instancia, junto con la adopción de medidas sancionatorias de carácter represivo, la eficacia de la acción administrativa en este ámbito exige una regulación adecuada de las medidas reparatorias, tal como aquí hemos propugnado. Al igual que con las multas coercitivas habría sido del todo conveniente que el legislador estatal hubiese abordado expresamente esta materia en la reciente Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la LPC, aprovechando la ocasión para despejar las dudas aquí analizadas y, en su caso, para ampliar en el sentido expuesto el campo de acción de la Administración en este ámbito concreto de la responsabilidad.

#### NOTAS:

(1) Siguiendo en este punto a SUAY RINCÓN, J., *Sanciones administrativas*, Bolonia 1989, pág. 22 y sigs., quien transcribe asimismo la opinión de otros prestigiosos autores - PARADA, GARCÍA DE ENTERRÍA, MARTÍN RETORTILLO, etc. -, hay que destacar que el incremento de la potestad sancionadora de la Administración se debió no sólo a razones políticas sino también a la inadecuación del sistema penal común, por su lentitud y rigidez; razones éstas a las que habría que añadir, tras la Constitución Española de 1978, la aparición de las Comunidades Autónomas que enseguida reclamaron para sí un poder sancionador en las materias de su competencia y, además y con base en su poder legislativo, pretendieron que se les reconociera aptitud para «regular» dicho poder en tales materias, incrementando los supuestos en que cabía recurrir a él y multiplicando las sanciones que se podían imponer. Tampoco debe olvidarse la repercusión que en este ámbito tiene el sensible aumento de la intervención de la Administración en la vida social.

(2) El panorama de lo que era el Derecho administrativo sancionador en España ha sido ya descrito por la doctrina de modo reiterado. Entre otros, destacan los trabajos de GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «El problema jurídico de las sanciones administrativas», *REDA* núm. 10 (julio-septiembre, 1976); PARADA VÁZQUEZ, J. R., «El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal», *RAP* núm. 67 (enero-abril, 1972); y MARTÍN RETORTILLO, L., «Multas administrativas», *RAP* núm. 79 (enero-abril, 1976).

(3) A tal efecto, resultan sumamente ilustrativos los trabajos de NIETO, A., *Derecho administrativo sancionador*, 2.a ed. ampliada, edit. Tecnos, Madrid, 1994, pág. 49 y sigs., quien lleva a cabo una de las mejores exposiciones de la evolución histórica del

Derecho administrativo sancionador. Y, más sucintamente, PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho Administrativo I. Parte General*, 10.a ed., Edit. Marcial Pons, Madrid, 1998, pág. 516 y sigs.

(4) Por todas, cabe citar las SSTS de 16 de diciembre de 1986 (Ar. 7160) y 10 de mayo de 1988 (Ar. 3759). Esta doctrina jurisprudencial ya había sido puesta de relieve, entre otros, por SUAY RINCÓN, J., *Sanciones...*, ob. cit., pág. 163, citando como ejemplos las SSTS de 2 y 25 de marzo de 1972 (Ar. 1168 y 1472), respectivamente, como sus mayores exponentes.

(5) La incidencia de la Constitución en el Derecho administrativo sancionador ha sido puesta de relieve, entre otros, por GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La incidencia de la Constitución Española sobre la potestad sancionadora de la Administración. Dos importantes sentencias del Tribunal Constitucional», *REDA* núm. 29 (abril-junio, 1981), pág. 359 y sigs.; por SUAY RINCÓN, J. en sus trabajos, «La discutible vigencia de los principios de imparcialidad y de contradicción en el procedimiento administrativo sancionador», *RAP* núm. 123 (septiembre-diciembre, 1990), pág. 163 y sigs. y «La renovación del Derecho administrativo sancionador: Evolución y actualidad», *Revista Española de Derecho militar*, núm. 69 (enero-junio, 1997), pág. 16 y sigs.; y por DOMINGUEZ VILA, A., *Constitución y Derecho Sancionador Administrativo*, edit. Marcial Pons, Madrid, 1997.

(6) Tal situación es puesta de relieve por SUAY RINCÓN, J., «El Derecho administrativo sancionador: perspectivas de reforma», *RAP* núm. 109 (enero-abril, 1986), pág. 185 y sigs., cuando declara que «...la falta de proclamación a nivel legal de tales principios era, efectivamente, el mayor de los defectos que acusaba el sistema, si es que de sistema se podía realmente hablar. Las sanciones administrativas acampaban a su antojo en cada uno de los sectores de la vida social disciplinados por el Derecho administrativo, su número era cada vez más alto y lo mismo sucedía con los importes a que ascendían. Se comprenderá, pues, cómo la ausencia de principios ordenadores era, en este caso, particularmente grave. No es de extrañar que la principal preocupación de la jurisprudencia fuera precisamente la de establecerlos». Igualmente, sobre la necesidad de una Ley general configuradora de las reglas comunes a todas las infracciones se manifestaron SANZ GANDANSEGUI, F., *La potestad sancionatoria de la Administración: La Constitución Española y el Tribunal Constitucional*, Madrid, edit. Edersa, 1985, págs. 59 y 60; y también CANO MATA, A., «Potestad normativa sancionadora de las Comunidades Autónomas», *RAP* núm. 119 (mayo-agosto, 1989), pág. 203 y sigs., quien señala que dicha exigencia resulta todavía más necesaria a la vista de las competencias de las Comunidades Autónomas que, con frecuencia, pueden abarcar no sólo la imposición de sanciones, sino el establecimiento - a través de sus propias leyes territoriales - de nuevas infracciones o de la distinta configuración de alguna de las preexistentes.

(7) Sobre la aplicación de los principios penales en el Derecho administrativo sancionador, vid., entre muchas otras, las SSTS de 12 de diciembre de 1977 (Ar. 4740), 15 de marzo de 1978 (Ar. 1069), 20 de mayo y 9 de junio de 1979 (Ar. 2847 y 2853); 4 de noviembre de 1980 (Ar. 4261), 30 de mayo de 1981 (Ar. 2182), 14 de marzo y 24 de noviembre de 1984 (Ar. 2759 y 5683), y 10 de febrero y 13 de junio de 1986 (Ar. 504 y 3607).

(8) A título meramente enunciativo cabe citar las siguientes: Sentencias 18/1981, de 18 de junio; 3/1988, de 21 de enero; 22/1990, de 15 de febrero; 61/1990, de 29 de marzo; 76/1990, de 26 de abril; 246/1991, de 19 de diciembre; 305/1993, de 25 de octubre; 26/1994, de 17 de enero; etc.

(9) Concluye así SUAY RINCÓN, J., *Sanciones...*, ob. cit., pág. 194; «Tenemos, en definitiva, una Constitución que, por un lado, equipara el delito, la falta y la infracción administrativa a ciertos efectos (arts. 25.1 y 9.3), el procedimiento administrativo sancionador y el proceso penal (art. 24) y que muestra su indiferencia ante la eventualidad de recurrir a uno u otro instrumento sancionador (art. 45.3); y, por otro lado, una jurisprudencia del Tribunal Constitucional que, haciéndose eco de la del

Supremo (...), no cesa de afirmar que los principios del orden penal son de aplicación al Derecho administrativo sancionador. Es claro, así, pues, que sobre la base de estas premisas (...), hay que dar por zanjado el debate en torno a los principios generales de las sanciones administrativas y en torno a sus analogías, o diferencias con las penales (otra cosa es, evidentemente, la aplicación de cada uno de los principios penales en concreto y la admisibilidad de ciertas matizaciones a los mismos)...». También PEMÁN GAVIN, J., «La regulación de la potestad sancionadora de la Administración en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: Notas sobre su tramitación parlamentaria», pone de relieve tales extremos, destacando el hecho de que ese proceso de racionalización ha tenido lugar sin que se cuestione la potestad sancionadora misma (que, por el contrario, ha continuado su tendencia expansiva), ni tampoco la competencia de los Tribunales Contencioso-Administrativos para su enjuiciamiento, sino - como se ha dicho - mediante la aplicación de determinados principios sustantivos y procedimentales formulados en el ámbito jurídico-penal al Derecho administrativo sancionador.

(10) MAYOR MENÉNDEZ, P., «Sobre la responsabilidad conjunta de las personas jurídicas y sus administradores en el Derecho administrativo sancionador (especial referencia al Mercado de Valores)», *REDA* núm. 87 (julio-septiembre, 1995), pág. 344, señala que esta prudencia que debe presidir el traslado de las garantías constitucionales extraídas del orden penal al Derecho administrativo sancionador ha sido puesta también de relieve por el Tribunal Supremo, entre otras muchas sentencias, en las de 16 de febrero, 13 de junio, 4 y 18 de julio, 6 y 8 de noviembre de 1990 (Ar. 7313, 5401, 6647, 9158, 9148 y 8199), 16 Y 22 de abril, 28 de mayo y 30 de noviembre, de 1991 (Ar. 3056, 3077, 4351 y 8386), 5 de noviembre de 1992 (Ar. 9085), 8 de marzo y 25 de mayo de 1993 (Ar. 1930 y 3799), 8 de febrero, 14, 18 y 23 de abril y 9 de julio de 1994 (Ar. 1077, 3125, 3375, 4129 y 5590).

(11) Ello significa, como así pone de relieve CHINCHILLA MARÍN, C., «Potestad sancionadora de las Administraciones Públicas», en el volumen colectivo coordinado por PENDÁS GARCÍA, B., *Administraciones Públicas y ciudadanos (Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)*, edit. Praxis, Barcelona, 1993, pág. 749, que, en el marco delimitado por esas normas básicas y comunes, cada Administración podrá ejercer las competencias, normativas o ejecutivas, que legítimamente le correspondan.

(12) Un tratamiento detenido y pormenorizado de las disposiciones que se contienen en este Título IX de la LPC: «De la potestad sancionadora de la Administración», se encuentra, entre otros, en los trabajos de CHINCHILLA MARÍN, C.; «Potestad sancionadora de las Administraciones Públicas...», en la obra colectiva: *Administraciones Públicas...*, ob. cit., pág. 752 y sigs.; los de MESTRE DELGADO, J. F. y SUAY RINCÓN, J., en *los Comentarios dirigidos* por LEGUINA VILLA, J. y SANCHEZ MORON, M., edit. Tecnos, Madrid, 1993, pág. 367 y sigs.; los de GARCÍA MANZANO, P. en la obra dirigida por SANTAMARÍA PASTOR, J. A., COSCULLUELA MONTANER, L., BLASCO, A. y JIMÉNEZ BLANCO, A., edit. Carperi, Madrid, 1993, pág. 361 y sigs. Igualmente, destacan las consideraciones efectuadas sobre el tema en los Comentarios a la LPC por PARADA VAZQUEZ, J. R., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Estudios, Comentarios y Texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, edit. Marcial Pons, Madrid, 1993, pág. 379 y sigs.; y por GARRIDO FALLA, F. y FERNÁNDEZ PASTRANA, J. M., *Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas (Un estudio de la Ley 30/1992)*, edit. Cívitas, 1995, pág. 285 y sigs.

(13) Pautas y criterios genéricos para cuya positivización el legislador se ha apoyado, como ya se dijo, en la importante maduración jurisprudencial y doctrinal producida en los últimos años en torno a esta materia, y muy singularmente, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. De este modo, puede decirse que la LPC

intenta desgranar los principios que, desde 1981, ha venido elaborando la jurisprudencia constitucional sobre la potestad sancionadora de la Administración. Tales aspectos han sido puestos de manifiesto por CHINCHILLA MARÍN, C., «Potestad sancionadora...», ob. cit., pág. 745 y sigs. No obstante, NIETO, A., *Derecho administrativo sancionador...*, ob. cit., págs. 16 y 17, critica dicha Norma al señalar que desperdicia la oportunidad que tenía en su mano para remediar las carencias y deficiencias de la normativa sancionadora, quedándose en una especie de «mitad de camino». Y añade: «El legislador de 1992 se encontraba ante el dilema: o bien dejar esta materia como estaba - es decir, en manos de la doctrina jurisprudencial - y esperar este tratamiento general. Pues bien, no ha hecho ni una cosa ni otra. No ha habido (por fortuna) energía suficiente para establecer un Texto definitivo, pero tampoco han querido dejar las cosas como estaban y se ha escogido la fórmula intermedia «parcheando», regulando, con éxito vario, unos puntos convencionalmente escogidos. A mi juicio (...) la característica más llamativa - junto con lo fragmentario de su contenido - del nuevo Texto es su cerrado dogmatismo. Lo que en él se dice parece mas propio de un manual que de un Parlamento que debe responsabilizarse de la viabilidad de lo que legisla». En igual sentido, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, edit. Cívitas, Madrid, 1994, pág. 1.839.

(14) Tales extremos han sido puestos de relieve por CANO MATA, A., «Potestad normativa sancionadora...», cit., pág. 223.

(15) Destacan, entre otros, los trabajos de NIETO, A., *Derecho administrativo...*, ob. cit.; TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. y AGUADO I CUDOLÁ, V., *Derecho Administrativo sancionador: Materiales*, edit. Cedecs, Barcelona, 1995; y GARBERI LLOBREGAT, J., *El procedimiento administrativo sancionador*, edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.

(16) Ya desde este artículo salta a la vista que la infracción administrativa y penal son objeto de un tratamiento unitario. El artículo 25 sitúa en el mismo plano los delitos y las faltas y las infracciones administrativas, equiparando en su tratamiento las conductas penalmente reprochables y las que lo son conforme al Derecho administrativo.

(17) Sobre el artículo 25 de la Constitución Española y sus repercusiones para el Derecho administrativo sancionador puede citarse, entre otros, los trabajos pioneros de: SERRANO ALBERCA, J. M., «Comentario al artículo 25», en *Comentarios a la Constitución, obra colectiva dirigida por Garrido Falla, F.*, edit. Cívitas, 2.a ed., Madrid, 1985, pág. 499 y sigs.; MUÑOZ MACHADO, S., «En los confines del Estado de Derecho: la ordenación de los juegos de azar», *REDA* núm. 49 (enero-marzo, 1986), pág. 5 y sigs.; ESTEVE PARDO, J., «Sanciones administrativas y potestad reglamentaria», *REDA* núm. 49 (enero-marzo, 1986), pág. 99 y sigs.; y MESTRE DELGADO, J. F. en sus trabajos: «Potestad reglamentaria y principio de legalidad: las limitaciones constitucionales en materia sancionadora», *REDA* núm. 59 (enero-marzo, 1988), pág. 79 y sigs., y «La configuración constitucional de la potestad sancionadora de la Administración Pública», *incluido en el Tomo III de los Estudios sobre la Constitución Española (Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría)*, edit. Cívitas, Madrid, 1991.

(18) Dicho precepto ha sido parcialmente modificado por la reciente Ley 4/1999, de modificación de la LPC, que viene a suprimir la prohibición de delegación del ejercicio de la potestad sancionadora, con el objeto - según reza su Exposición de Motivos - de favorecer la descentralización en aras del principio de eficacia.

(19) De conformidad con la *STS de 20 de diciembre de 1989 (Ar. 9640)*: «...Los conceptos de legalidad y de tipicidad no se identifican, sino que el segundo tiene un propio contenido, como modo especial de realización del primero. La legalidad se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la Ley, pero para la tipicidad se requiere algo más, que es la precisa definición de la conducta que la Ley considere pueda imponerse, siendo en definitiva medio de garantía el principio

constitucional de la seguridad jurídica y de hacer realidad junto a la exigencia de una *Lex previa*, la de una *Lex certa*».

(20) Inicialmente existen dudas a propósito del empleo por el artículo 25 de la CE del término «legislación». Pero con el tiempo las dudas quedaron completamente disipadas. Así, por orden cronológico, nuestras más altas instituciones (el Consejo de Estado, el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional) terminaron coincidiendo y se decantaron por considerar que el término legislación era equivalente al de ley en sentido propio y que, por tanto, el artículo 25 establece una auténtica reserva de ley en materia sancionadora.

(21) Debe reconocerse, sin embargo, la existencia en dicha norma de defectos técnicos de notable importancia, acertadamente puestos de relieve por SUAY RINCÓN, J., «La renovación...», cit., pág. 28 - . Así, tal como aparece configurado en la LPC, el principio de legalidad parece limitarse, en principio, a asegurar solamente la cobertura legal de la potestad sancionadora (art. 127). Sin embargo, más adelante se extiende a su campo natural, esto es, a los aspectos relativos a las infracciones y sanciones, si bien ello se hace ya bajo la cobertura de la tipicidad (art. 129), donde, en cambio, no se efectúa la menor precisión sobre lo que constituye el núcleo esencial de ésta.

(22) Todavía tras la CE, y después de superadas las dudas iniciales como ya se ha expuesto, la polémica se mantuvo viva en el ámbito de las denominadas «relaciones especiales de sujeción», siendo destacable al respecto GARCÍA MACHO, R., «Sanciones administrativas y relaciones de especial sujeción», *REDA* núm. 72 (octubre-diciembre, 1991), pág. 515 y sigs. y también procede citar a *Las relaciones de especial sujeción en la Constitución Española*, edit. Tecnos, Madrid, 1992. Asimismo, LÓPEZ BENÍTEZ, M., *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, edit. Cívitas, Madrid, 1994; y a LASAGABASTER, HERRARTE, I., *Las relaciones de sujeción especial*, edit. Cívitas, Madrid, 1994.

(23) Como ha señalado el Tribunal Constitucional en diversas sentencias (por todas, *sentencia del Casino de Mallorca, 42/1987, de 7 de abril*), el principio de reserva de ley no se manifiesta de modo tan estricto en el ámbito de las infracciones y sanciones administrativas como por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto, donde rige una reserva absoluta de ley. En el ámbito penal, la ley legitimadora ha de cubrir por entero tanto la previsión de la penalidad como la descripción de la conducta ilícita (tipicidad) sin posibilidad de recurso alguno a un reglamento de aplicación o desarrollo. Se trata, en consecuencia, de uno de los matices o modulaciones a las que hacíamos referencia. Mientras que en la esfera administrativa basta con «una cobertura legal», pudiendo la ley formal remitirse al Reglamento en orden a la tipicidad. Así, la STC de 3 de octubre de 1983 emplea la expresión «necesaria cobertura de la potestad sancionadora en una norma de rango legal».

(24) O, como dispone la STS de *14 de noviembre de 1991*, siempre que «tales remisiones no hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley». El Tribunal Supremo reitera estas declaraciones en las SSTs de *29 de abril de 1991* (Ar. 3526), *14 de marzo de 1991* (Ar. 2233), *4 de febrero de 1991* (Ar. 2888), *2 de junio de 1992* y *28 de septiembre de 1992*. Y en similares términos se pronuncia el Tribunal Constitucional que, en su sentencia *83/1990, de 4 de mayo*, viene a declarar: «En el ámbito de las sanciones administrativas, la garantía formal, esto es, la reserva de ley sólo tiene una eficacia relativa o limitada, en el sentido de permitir un mayor margen de actuación al Ejecutivo en la tipificación de ilícitos y sanciones administrativas, (...), en cualquier caso, tal relativización no puede conducir a admitir como conformes con el principio de reserva de ley las regulaciones reglamentarias independientes y no claramente subordinadas a la Ley, de modo que el artículo 25.1 CE resultaría vulnerado si la regulación reglamentaria de infracciones y sanciones careciera de toda base legal o se adoptara en virtud de una habilitación a la Administración por norma de rango legal carente de todo contenido material propio,

tanto en lo que se refiere a la tipificación de los ilícitos administrativos, como a la regulación de las correspondientes consecuencias sancionadoras». Y en igual sentido se manifiestan, entre muchas otras, las sentencias 207/1990, de 13 de diciembre y 93/1992, de 11 de junio.

(25) Según el precepto, por tanto, la operatividad del reglamento se reduce a la especificación o graduación del cuadro sancionador establecido por la ley, sin que en ningún caso quepa la innovación de dicho cuadro o la alteración de su naturaleza y límites por la vía reglamentaria. A tal efecto y pese a su extensión, resulta de interés transcribir literalmente alguno de los fundamentos jurídicos de la sentencia del Tribunal Constitucional, de 25 de octubre de 1993, dictada a propósito del Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas aprobado por Real Decreto 2826/1982, de 27 de agosto:

«...Una constante doctrina de este Tribunal ha recordado que el Derecho fundamental contenido en el artículo 25.1 de la CE, extensible al ordenamiento administrativo sancionador, incorpora una doble garantía: la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas (...). La segunda, de carácter formal, se refiere al rango, necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto el término legislación vigente contenido en el artículo 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora. De ahí que este Tribunal haya señalado que, si bien el alcance de la reserva de Ley establecida en el artículo 25.1 no puede ser tan riguroso en relación con la regulación de las infracciones y sanciones administrativas como por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto (...) no lo es menos que aquel precepto constitucional determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal (STC 77/1983, RTC 1983,77), habida cuenta del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan. En definitiva, *el artículo 25.1 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 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 norma de rango legal. Ahora bien, todo ello ha de acompañarse de una precisión, también realizada por este Tribunal (así, STC 11/1981, RTC 1981,11): 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 (...). En este sentido, y como este Tribunal ya ha tenido oportunidad de señalar, no cabe duda de la constitucionalidad de la norma reglamentaria sancionatoria posterior a la Constitución, que se limita, sin innovar el sistema de infracciones y sanciones en vigor, a aplicar el 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 aquéllas (STC 42/1987)...».*

En esta misma línea se ha pronunciado la STS de 20 de junio de 1994, también a propósito del Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades

Recreativas; cuya resolución es comentada por ROMERO SOLIS, E., «La reciente evolución jurisprudencial en torno al principio de legalidad en el Derecho Administrativo sancionador. A propósito del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, de 27 de agosto de 1982», *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 21 (enero-marzo, 1995), pág. 123 y sigs..

Todavía resta por dilucidar, sin embargo, si el marco de actuación así delimitado resulta idóneo también para acotar las posibilidades de configurar infracciones y sanciones a través de las ordenanzas locales. En sentido restrictivo, se pronuncia

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La problemática puesta en aplicación de la LRJPAC: el caso del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto. Nulidad radical del Reglamento y desintegración general del nuevo sistema legal», *REDA* núm. 80, 1993, pág. 657 y sigs.. Esta es la opinión dominante en la doctrina y en la jurisprudencia. Aunque hay también algunas opiniones contrarias, como por ejemplo, las de PAREJA I LOZANO, «*Autonomía y potestad normativa de las Corporaciones locales*», *RAP* núm. 138 (septiembre-diciembre, 1995), pág. 107 y sigs.; y, asimismo, PAREJO ALFONSO, L., *La potestad normativa local*, edit. Marcial Pons, 1998, pág. 56 y sigs..

(26) En tal sentido se pronuncian, entre otras, las SSTC 76/1990, de 26 de abril; 246/1991, de 19 de diciembre y 270/1994, de 17 de octubre.

(27) También aquí se advierte la incorrección de los términos empleados por la LPC. De este modo, la responsabilidad a la que se refiere este artículo 130 constituye un claro intento por evitar el empleo de la expresión técnica más adecuada para el caso, esto es, la culpabilidad, quizá - como señala SUAY RINCON, J., «*La renovación...*», cit., págs. 28 y 29 - por las implicaciones que ésta conlleva.

(28) Entre las más recientes, destacan las SSTS de 8 de marzo de 1993 (Ar. 1930), 9 de julio de 1994 (Ar. 5590) y 12 de diciembre de 1995, habiendo señalado esta última: «La jurisprudencia del TS, en línea con la del TC, ha establecido que la potestad sancionadora de la Administración, en tanto que manifestación del *ius puniendi* del Estado, se rige por los principios del Derecho penal, siendo principio estructural básico el de culpabilidad, incompatible con un régimen de responsabilidad objetiva, sin culpa, encontrándose esta exigencia expresamente determinada en el artículo 130.1 de la LRJPAC, al establecer que sólo podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de mera inobservancia».

(29) En este sentido se pronuncia el citado artículo 130.1 de la LPC. Sobre responsabilidad de las personas jurídicas se ha desatado también una importante controversia. Su viabilidad en el planteamiento del Derecho administrativo sancionador ha de corregirse a partir de las puntualizaciones forzadas por la jurisprudencia constitucional; y, en particular, resulta sumamente esclarecedora la doctrina que se contiene en la STC 246/1991, de 19 de diciembre, que fue objeto de comentario por LOZANO CUTANDA, B., «La responsabilidad de la persona jurídica en el ámbito sancionador administrativo», *RAP* núm. 129 (septiembre-diciembre, 1992), pág. 211 y sigs.. También plantean problemas específicos las fórmulas de la responsabilidad conjunta y de la responsabilidad solidaria adoptada por la normativa específica de algunos sectores. Así, sobre la responsabilidad conjunta, vid. PÉREZ ROYO, F., *Infracciones y sanciones tributarias*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1972; y MAYOR MENÉNDEZ, P., «Sobre la responsabilidad conjunta...», cit., pág. 345 y sigs.

(30) Sobre la virtualidad renovada del principio de proporcionalidad en el actual contexto constitucional son sumamente ilustrativos los trabajos de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Voz: «Principio de proporcionalidad (Derecho Administrativo)»*, *Enciclopedia Jurídica Básica*, volumen III, edit. Cívitas, Madrid, 1995, págs. 5.083 a 5.085; y de BLANQUER, D., *Introducción al Derecho Administrativo*, edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, pág. 266 y sigs.; así como el pionero tratamiento de LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I., *El principio general de proporcionalidad en el Derecho Administrativo*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1988.

(31) Tal como establece el propio artículo 131.3, inciso segundo, para cumplir con la exigencia de la proporcionalidad en la graduación de la sanción se tendrá en cuenta especialmente, aunque no únicamente, la existencia de intencionalidad o reiteración, la naturaleza de los perjuicios causados y 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. Asimismo, incorporando en el número 2 del precepto citado un criterio ya antes sancionado por algunas leyes sectoriales, se da relevancia también a la cuantía del beneficio obtenido por el infractor al señalarse que «el

establecimiento de sanciones pecuniarias debe prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas». Se trata, así, de una aplicación concreta de uno de los elementos fundamentales del principio de proporcionalidad: la regla de la adecuación del contenido de los actos a los motivos y fines que lo justifican, esto es, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, la finalidad represiva y disuasoria de la sanción exige que ésta sea superior al beneficio que el sujeto infractor ha obtenido por la comisión del ilícito administrativo.

(32) En esta línea pueden resultar ilustrativas las palabras de GARBERI LLOBREGAT, J., *El procedimiento...*, ob. cit., pág. 144, quien señala: «...En abstracto, los términos de la comparación que permiten averiguar si una concreta actuación de los poderes públicos infringe o no el principio de proporcionalidad son, por un lado, el contenido y la finalidad de la medida o resolución que adopta la autoridad pública y, de otro, la entidad del sacrificio que a los derechos individuales del sujeto pasivo de la medida comporta la misma. Con ello se demuestra que las exigencias inherentes al mencionado principio no operan tan sólo frente a medidas sancionadoras definitivas (las que imponen una pena o sanción administrativa) sino propiamente frente a cualquier tipo de medida pública restrictiva de los derechos de los ciudadanos y, en especial, en los actos de investigación, en la adopción de medidas cautelares (suspensión de funciones, etc.) y en la ejecución de dichas medidas».

(33) Vid. STS de 1 de febrero de 1995 (Ar. 1085) y, en igual sentido, la de 30 de abril de 1995 (Ar. 3081). Asimismo, sobre el principio de proporcionalidad, vid. TORNOS, J., «Infracción y sanción administrativa: el tema de su proporcionalidad en la jurisprudencia contencioso-administrativa», REDA núm. 7 (octubre-diciembre, 1975).

(34) Es cierto que dicho principio no aparece constitucionalmente consagrado de manera expresa, sino que ha sido el TC, cumpliendo su misión de intérprete supremo de la Constitución, quien ha tenido el mérito de afirmar desde sus primeras resoluciones su vigencia en materia sancionadora (sentencia 2/1981, de 30 de enero) señalando su íntima conexión con los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones recogidos principalmente en el artículo 25 CE. Dicha doctrina ha sido reiterada con posterioridad en diversos pronunciamientos como, por ejemplo, en las sentencias 66/1986, de 23 de mayo, 87/1986, de 16 de julio, 234/1991, de 3 de enero, 150/1991, de 4 de julio y 204/1996, de 16 de diciembre; e, igualmente, corroborada por el TS, entre otras sentencias, en las de 3 de abril y 10 de noviembre de 1990, 3 de diciembre de 1991 y 1 de julio de 1992.

(35) Así lo ponen de manifiesto NIETO, A., *Derecho administrativo sancionador...*, ob. cit., pág. 421; y GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Régimen Jurídico...*, ob. cit., pág. 1907.

(36) No obstante, permanecen otros problemas como la virtualidad del principio de *non bis in idem* en los casos de sujeción especial, en que parece prevalecer la viabilidad de una doble sanción administrativa y penal, en defensa y prestigio del interés público que personifican los agentes sujetos en régimen especial con la Administración Pública (funcionarios, concesionarios, etc.). Sobre ello, resulta sumamente ilustrativa la exposición que realiza NIETO, A., *Derecho administrativo...*, ob. cit., pág. 436 y sigs.. También plantea problemas el alcance concreto de la estricta doctrina de la triple identidad que es la acogida por la legislación general, así como el procedimiento para hacer efectiva la sanción que, en su caso, ha de prevalecer.

(37) LÓPEZ MENUDO, F., *El principio de irretroactividad en las normas jurídico-administrativas*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1982, págs. 154 y 155.

(38) La LPC fija tales plazos de forma separada para la prescripción de las infracciones y de las sanciones, los cuales estarán en función de la gravedad de la infracción. Y también las reglas para el cómputo de los indicados plazos y sus posibles causas de interrupción. A este respecto, resulta especialmente significativa en esta materia la STS dictada en recurso extraordinario de revisión, de 14 de

diciembre de 1988, en cuanto fijó la doctrina de que, a falta de norma directamente aplicable, se acudirá por analogía a los plazos previstos en el Código Penal para los delitos y para las faltas.

(39) Sobre la materia de la prescripción, vid. LOZANO, B., *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*, edit. Marcial Pons, Madrid, 1990, pág. 201 y sigs.

(40) Con la vigencia de este peculiar instituto, y en aras de la seguridad jurídica, el legislador no hace sino establecer (SSTS de 10 de mayo de 1990 y 24 de mayo de 1991) un preciso límite al ejercicio del *ius puniendi* de la Administración. Así, al mismo tiempo que confiere a las autoridades públicas la potestad sancionadora, impone a las mismas la obligación de sujetar dicho ejercicio a unos plazos, finalizados los cuales el ilícito deberá quedar impune o inexigible la sanción impuesta. Tal obligación de la Administración de someter a plazo el ejercicio de la potestad sancionadora genera, correlativamente, el derecho subjetivo del infractor a no ser imputado o a que no le sea exigida la sanción sino durante la pendencia de los plazos de prescripción.

(41) En este sentido se ha pronunciado el TC en diversas sentencias como, por ejemplo, en la 18/1981, de 8 de junio, 73/1985, de 14 de junio, 74/1985, de 18 de junio, 2/1987, de 21 de enero y 181/1990, de 15 de noviembre. En apoyo de esta línea argumental se pronuncia, entre otros, GARCIA DE ENTERRIA, E., «La incidencia...», cit., págs. 364 y 365, quien, además, añade que sería una burla pretender que ese ámbito de libertad tan cuidadosamente diseñado por la norma constitucional y que ocupa un lugar central en la posición jurídica del ciudadano, en cuanto define su ámbito general de actuación lícita, protegido por ello frente a las actuaciones represivas del Estado, dejase de ser operante frente a la Administración. La fisura en el sistema de libertades sería irreparable si tal consecuencia se admitiese. La actuación represiva de la Administración sobre los ciudadanos no puede beneficiarse de esas facilidades respecto a la que aplican los Tribunales.

(42) GARBERI LLOBREGAT, J., *El procedimiento...*, ob. cit., pág. 70, señala que la declaración jurisprudencial más clarificadora, con respecto a la aplicación de las garantías procesales del artículo 24 CE al procedimiento administrativo sancionador, es la recogida en la STC 89/1995 (reiterada luego en la posterior 45/1997), según la cual: «...constituye una doctrina reiterada de este Tribunal y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (así, por ejemplo, Sentencias del TEDH de 22 de mayo de 1990 - Asunto Weber - y de 24 de febrero de 1994 - Asunto Bandenoun - , entre otras) la de que los principales principios y garantías constitucionales del orden penal y del proceso penal han de observarse, con ciertos matices, en el procedimiento sancionador, y, así, entre aquellas garantías procesales hemos declarado aplicables el derecho de defensa (STC 41/1982) y sus derechos instrumentales a ser informado de la acusación (STC 190/1987 y 29/1989) y a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa (STC 190/1987 y 212/1990), así como el derecho a la presunción de inocencia (SSTC 42/1989, 76/1990 y 138/1990)».

(43) Este principio se muestra como punto de partida de la aplicación de cualesquiera otros derechos o principios informadores del procedimiento. De este modo, y desde la vertiente del ejercicio de las potestades públicas, «la garantía del procedimiento» constituye una obligación impuesta a la Administración y por cuyo estricto cumplimiento deben velar los titulares de las unidades administrativas encargados de la resolución de los asuntos. Pero, a su vez, tal garantía se conforma como un derecho de los interesados, «derecho subjetivo al procedimiento» del que se ha hecho eco la jurisprudencia y cuya vulneración se alza como una inequívoca causa de nulidad absoluta del acto administrativo, tal como reza el artículo 62.1.e) de la LPC.

(44) Esa exigencia de que el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración se realice a través de un procedimiento, hasta el punto de no poder imponerse una sanción sin el concurso del mismo, comporta en la práctica diversas exigencias, entre las que destacan la prohibición de imponer sanciones de plano

(STC 18/1981, de 8 de junio); la predeterminación legal o reglamentaria de un procedimiento (art. 134.1 LPC); la derogación de la regla *solve et repete*; la *reformatio in peius* (STC de 12 de julio de 1987); la exigencia de que toda resolución sancionadora ha de venir motivada (STC de 15 de octubre de 1982); la prohibición de denegar de forma irrazonable las pruebas solicitadas por el inculpado (STC de 20 de abril de 1985); etc.

(45) Ello es contrario a lo que ocurría en la LPA de 1958, cuyo título VI, Capítulo II - art.s 133 a 137 - contenía un verdadero procedimiento administrativo común para el ejercicio de la potestad sancionadora. La nueva opción del legislador de 1992 ha sido criticada por GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Régimen Jurídico...*, ob. cit., pág. 1934 y sigs., al considerar que dicha norma sustituyó un procedimiento administrativo común por una multiplicidad indeterminada de procedimientos, tantos cuantas sean las manifestaciones de la actividad sancionadora, lo que, a su juicio, constituye un error. En igual sentido, se han manifestado GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II*, ed. 5.a, Madrid, 1998, págs. 183 y 184.

(46) EBOLLO PUIG, M., «Derecho administrativo sancionador de las Comunidades Autónomas», *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 2 (abril-junio, 1990), pág. 40, nota 3, señala que nuestro Derecho administrativo sancionador es exclusivamente sectorial sin que exista un «marco legislativo general» y sobre todo porque sus dispersos componentes no son fácilmente reconducibles a un sistema, como reconoce la doctrina. Así, la generalidad de las leyes administrativas sectoriales, tanto estatales como autonómicas promulgadas con posterioridad a la Constitución, incorporan un título o capítulo dedicado a las infracciones y sanciones administrativas, cual ocurre con la Ley de Costas, con la Ley de Carreteras y con la Ley de Ordenación de los Transportes, entre otras.

(47) Ya entonces se calificó acertadamente «como un craso error de política administrativa» (SUAY RINCON, J., *Sanciones...*, ob. cit., pág. 62 y sigs.), pues, desde el punto de vista de la eficacia, habría resultado preferible «primar» este tipo de multas como medio para asegurar el cumplimiento de lo ordenado por la Administración.

(48) Entre otras, cabe citar la Ley 29/1985, de 2 de agosto de Aguas; la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras; la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales, etc.

(49) Sobre el régimen jurídico aplicable a las multas coercitivas, vid., entre otros, los trabajos de GARRIDO FALLA, F. y PASTRANA, J. M.a, *Régimen Jurídico...*, ob. cit., pág. 110 y sigs.; MENÉNDEZ REXACH, A., *Comentarios...*, ob. cit., coordinada por Leguina Villa, J. y Sánchez Morón, M., pág. 278; FERNÁNDEZ MONTALVO, R., *Comentario sistemático...*, ob. cit., dirigida por Santamaría Pastor, A. y otros, págs. 317 y 318; TABOAS BENTANACHS, M., *Administraciones Públicas...*, ob. cit., coordinada por Pendás García, B., pág. 87 y sigs.; y PARADA VAZQUEZ, J. R., *Régimen Jurídico...*, ob. cit., pág. 331 y sigs..

(50) En principio, este artículo no aporta nada nuevo a la regulación que antes se contenía en el 107 de la LPA de 1958, en virtud del cual se establecía que, cuando así lo autoricen las leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen, la Administración podrá, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado.

(51) En esta línea, BARCELONA LLOP, J., *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, (Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria), Santander, 1995, pág. 346 y sigs., declara que precisamente es el diverso fin de unas y otras lo que determina un régimen jurídico dispar.

(52) A tal efecto, la STC 239/1988, de 14 de diciembre, la define como de constreñimiento económico, adoptada previo el oportuno apercibimiento en lapsos de tiempo y tendente a obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo dispuesto en la decisión administrativa previa. En definitiva,

la multa coercitiva se conforma como un instrumento para lograr el efectivo cumplimiento de lo ordenado por un acto administrativo. Se trata, a la postre, de una obligación nueva y distinta de las fijadas en el acto cuya ejecución se pretende. Si bien, como explicita el apartado 2 del citado artículo 99, no se fundamenta en criterio sancionatorio alguno sino que es el correlato de la autotutela ejecutiva de la Administración expresamente declarado constitucional por el Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos. Por todos, cabe citar las Sentencias 22/1984, de 17 de febrero (RTC 1984/22), 137/1985, de 17 de octubre (RTC 1985/137), 144/1987, de 23 de septiembre (RTC 1987/144) y 239/1988, de 14 de diciembre (RTC 1988/239), habiendo declarado esta última lo siguiente: «...En dicha clase de multas... no se impone una obligación de pago con un fin represivo o retributivo por la realización de una conducta que se considere administrativamente ilícita, (...), sino que consiste en una medida de constreñimiento económico, adoptada previo el oportuno apercibimiento, reiterada en lapsos de tiempo y tendente a obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo dispuesto en la decisión administrativa previa. No se inscriben, por tanto, estas multas en el ejercicio de la potestad administrativa, sino en el de la autotutela ejecutiva de la Administración (...) 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 continuación o apercibimiento...». Por su parte, también el TS ha sido unánime al excluir el carácter sancionador de la multa coercitiva. Cabe citar, entre otras muchas, la sentencia de 10 de julio de 1984 (Ar. 5577), la cual declara que la multa coercitiva está encaminada a vencer la resistencia de los particulares y a forzar el cumplimiento de la obligación de reparar que sobre ellos pesa. Por tanto, se trata de medidas de distinta naturaleza, por su carácter teleológico, esto es, por no ser una multa sancionadora sino coercitiva para el cumplimiento del mandato de la Administración. En igual sentido, se pronuncian las de 18 de junio de 1985, 3 de julio de 1986 y de 20 de octubre de 1992.

(53) Como también hiciera ya en su momento el artículo 107 de la citada LPA.

(54) No obstante, con respecto a este último supuesto GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T. R., *Curso de Derecho administrativo...*, ob. cit., pág. 726, señalan que carece de justificación ya que, si la ejecución del acto puede llevarla a cabo cualquier persona, lo más lógico es acudir al sistema de ejecución subsidiaria, que garantiza una ejecución más rápida, incluso, y responde mejor al principio de proporcionalidad que debe presidir la elección y utilización de todos los medios de ejecución forzosa, en la medida que no echa sobre el obligado nuevas cargas, perfectamente innecesarias para conseguir el fin perseguido. En igual sentido se manifiesta PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Régimen Jurídico...*, ob. cit., pág. 331 y sigs., haciéndose eco de las palabras del Profesor García de Enterría.

(55) La ejecución forzosa se justifica por la satisfacción de los intereses públicos. Se basa en la presunción de legalidad del acto, con lo que también es lógico que las consecuencias jurídicas del mismo puedan imponerse forzosamente, ya que ello es una consecuencia más de la imperatividad del acto que encuentra su razón de ser en dicha presunción. Es, por tanto, el corolario de una concepción que presume legales las decisiones administrativas. En cualquier caso, como bien pone de relieve LAFUENTE BENACHES, M., *La ejecución forzosa de los actos administrativos por la Administración Pública*, edit. Tecnos, Madrid, 1991, pág. 32 y sigs., dicha potestad es una de las más discutidas con respecto a su constitucionalidad, fuera de toda duda tras la declaración del Tribunal Constitucional (de conformidad con su doctrina, la potestad de ejecución forzosa administrativa encuentra su fundamento en la presunción *iuris tantum* de legalidad y en el principio de eficacia de la actuación administrativa), sino respecto a sus límites, principalmente cuando incide en los derechos y libertades particulares. De ahí, la importancia de que la Administración respete tales exigencias cuando ejecuta forzosamente sus actos - por lo que ahora

interesa, la previa existencia de un acto administrativo - , las cuales adquieren, en todo caso, especial relevancia en el ámbito de las multas coercitivas, dadas las graves consecuencias que su imposición conlleva para el administrado.

(56) Dicho acto administrativo actúa como un título ejecutivo para el ejercicio de la potestad de ejecución forzosa (que debe notificarse al destinatario y ser eficaz), exigiéndose, además, que la Administración aperciba al administrado para que lo cumpla. Dicho acto no deberá ser necesariamente firme - salvo que el legislador establezca otra cosa - pero sí ejecutivo y ejecutorio y, además, que no esté suspendida su eficacia a consecuencia de la interposición de un recurso administrativo o jurisdiccional - BARCELONA LLOP, J., *Ejecutividad...*, ob. cit., pág. 311 y sigs. Asimismo, LAFUENTE BENACHES, M., *La ejecución forzosa...*, ob. cit., pág. 67 y sigs. - .

(57) En la práctica es muy frecuente - sobre todo en las resoluciones sancionatorias masivas, como las multas de tráfico - que dicho apercibimiento se haga en el mismo momento de la notificación de la resolución que impone la obligación. Dicha notificación fija el plazo de cumplimiento «voluntario» y apercibe de la aplicación del medio de ejecución correspondiente.

(58) La exigencia de apercibimiento previo, como trámite anterior a la ejecución forzosa, trata de asegurar al máximo la regla de la prevalencia de la ejecución voluntaria - BARCELONA LLOP, J., *Ejecutividad...*, ob. cit., pág. 332 y sigs. - . Se conforma como un trámite esencial, de tal manera que, como tiene dicho este mismo autor - págs. 340 y 341 - , «...sólo en casos urgentes o cuando las circunstancias especiales que puedan concurrir así lo requieran, cabrá admitir que se pueda prescindir de este trámite sin viciar radicalmente un ulterior procedimiento de ejecución y siempre que el título contenga ya el otorgamiento de un plazo para el cumplimiento voluntario. En otro caso, la ausencia de este trámite conllevaría la nulidad absoluta del procedimiento de ejecución por omitirse un trámite esencial y legalmente exigido para garantizar el principio de prevalencia de la ejecución voluntaria...».

(59) Dicho precepto prevé la posibilidad de que los órganos sancionadores impongan multas coercitivas, en los supuestos considerados en la LPA - que ahora habrá que entenderlos referidos al 99 de la LPC - , señalando igualmente que: «...la cuantía de la multa no superará, en ningún caso, el 10% de la sanción máxima fijada para la infracción».

(60) Ese artículo dispone: «Los órganos sancionadores podrán imponer multas coercitivas cuando transcurran los plazos señalados en el requerimiento correspondiente, y conforme a lo previsto en la LPA. La cuantía de cada una de ellas no superará el 20% de la multa fijada para la infracción cometida».

(61) Este artículo dice: «Podrán imponerse multas coercitivas reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado en los supuestos establecidos en el artículo 107 de la LPA y cuya cuantía no excederá en cada caso de quinientas mil pesetas».

(62) Concretamente, el artículo 126.2 de la Ley de Puertos señala: «Asimismo, las Autoridades Portuarias y Marítimas gozarán, para garantizar el cobro de las multas e indemnizaciones y el restablecimiento del orden jurídico vulnerado, de los medios de ejecución forzosa recogidos en la LPA - hoy en la LPC - , y en la legislación de Costas».

(63) A tal efecto, el artículo 36 de la Ley de Residuos establece: «2. Si los infractores no procedieran a la reposición o restauración de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior, los órganos competentes podrán acordar *la imposición de multas coercitivas con arreglo al artículo 99 de la Ley 30/1992*, una vez transcurridos los plazos señalados en el requerimiento correspondiente. La cuantía de cada una de las multas no superarán un tercio de la multa fijada por infracción cometida».

(64) De ahí que, pese a su extensión, resulte conveniente transcribir en parte dicho precepto, que dispone: «...2. Transcurrido el plazo de remisión del expediente, sin

haberse remitido completo, se reiterará la reclamación, y si no se enviara en el término de 10 días (...) *se impondrá una multa coercitiva de cincuenta mil a doscientas mil pesetas a la autoridad o empleado responsable. La multa será reiterada cada 20 días, hasta el cumplimiento de lo requerido...*». No obstante, se admite que «...8. Aquel a que se le hubiere impuesto la multa prevista en el apartado anterior podrá ser oído en justicia...»; estableciendo, asimismo, que «...9. Si no hubieran satisfecho voluntariamente, las multas firmes se harán efectivas por vía judicial de apremio». En todo caso, el artículo añade que «10...Impuestas las tres primeras multas coercitivas sin lograr que se remita el expediente completo, el Juez o Tribunal pondrá los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal, sin perjuicio de seguir imponiendo nuevas multas. El requerimiento cuya desatención pueda dar lugar a la tercera multa coercitiva contendrá el oportuno apercibimiento».

(65) Como pone de relieve BARCELONA LLOP, J., *Ejecutividad...*, ob. cit., págs. 361 y 36, no es raro que, en relación con las multas coercitivas, la legislación establezca ciertas pautas o límites cuantitativos. Así, por ejemplo, hay leyes que fijan un tope máximo alzado (art. 26.3 de la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito: 10 millones de pesetas); otras otorgan un margen decisorio indicando un máximo y un mínimo (art. 11 de la Ley de Defensa de la Competencia: de 10.000 a 150.000 pesetas); o establecen una relación proporcional a través de porcentajes entre la cuantía de la multa y la estimada del acto cuya ejecución se pretende, porcentajes que operan como máximos (art. 111 de la Ley de Aguas: hasta un 10% de la sanción máxima fijada para la infracción cometida; artículo 107 de la Ley de Costas: hasta un 20% de la sanción establecida para la infracción cometida); o, en fin, las hay que combinan diversos criterios (art. 22 de la Ley Orgánica sobre protección de la Seguridad Ciudadana: máximo de 25.000 pesetas, importe que se puede aumentar sucesivamente en el 50% en caso de reiteración en el incumplimiento aunque con el límite cuantitativo máximo establecido para las sanciones, límite que es de 100 millones de pesetas). En todo caso, no debe olvidarse que este principio de proporcionalidad actúa, en última instancia, como instrumento de fiscalización de las multas coercitivas, en cuanto permite al Tribunal reducir su importe si estima su desproporción - vid., por ejemplo, la STS de 10 de julio de 1984 - . Y ello porque la cuantía de la multa ha de ser proporcionada al acto cuya ejecución forzosa se pretende - BARCELONA LLOP, J., *Ejecutividad...*, ob. cit., págs. 362 y 363 - .

(66) Concretamente, el principio de proporcionalidad exige que en los supuestos en que se impongan multas sucesivas, los lapsos de tiempo que medien entre unas y otras sean suficientes para cumplir lo ordenado, esto es, adecuados o proporcionados para que en el ínterin quepa al sancionado realizarlo; pues, en caso contrario, cabe anular la multa.

(67) En este ámbito de la suspensión de la imposición de la multa coercitiva adquiere especial relevancia la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, quien viene entendiendo que la actividad de la Administración al imponer y ejecutar una sanción al administrado no vulnera el principio de presunción de inocencia, cuando tal ejecución haya estado precedida de un procedimiento en el que haya tenido lugar una mínima actividad probatoria de los hechos imputados, en virtud de los cuales se sanciona al administrado. Como señala, LAFUENTE BENACHES, M., *La ejecución forzosa...*, ob. cit., pág. 48 y sigs., se considera que esta potestad es sólo el instrumento para hacer «efectivo» el contenido de una decisión administrativa que se presume adoptada con respeto al procedimiento legalmente establecido para ello y, por tanto, resulta compatible con dicho principio de presunción de inocencia. De ahí que entendamos que, a la hora de decidir sobre la suspensión o no de la imposición de una multa, deban sopesarse tales extremos, pues, al igual que sucediera con las medidas provisionales, la suspensión generalizada de tales medidas desvirtuaría su finalidad última y conllevaría a la postre a la ineficacia de la potestad administrativa sancionadora. Por ello, es preciso

también aquí que, de conformidad con el principio de proporcionalidad, primero la Administración y, en su caso, los Tribunales, ponderen cuidadosamente todos los intereses en juego y las circunstancias concurrentes en cada caso.

(68) Por mor de los principios constitucionales, dicho control jurisdiccional ha de ser plenario y, sobre todo, eficaz a la vista de la efectividad del derecho a la tutela jurisdiccional que consagra el artículo 24 de la CE. Vid. BARCELONA LLOP, J., *Ejecutividad...*, ob., cit., pág. 379 y sigs.

(69) Existen, pues, dos tipos de medidas resarcitorias: aquellas que miran a la *restitutio integrum*, esto es, a la restitución de un bien a su primitivo estado, a la situación en que se encontraba antes de que se quebrantase el orden jurídico por la acción de un particular; y aquellas otras que, ante la imposibilidad de proceder a la restitución *in natura* por haber sido el bien objeto de una destrucción total o parcial, pretenden compensar a la Administración por la pérdida del bien, mediante la obligación de indemnizar o pagar una cantidad en metálico equivalente al valor de aquél. Y ello porque, como acertadamente señala DEL RÍO MUÑOZ, F., «La responsabilidad civil en los procedimientos sancionadores administrativos», *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 25 (enero-marzo, 1996), págs. 11 y 12, en no pocas ocasiones la realización del hecho tipificado como infracción administrativa, además de la lesión del bien jurídico que legitima la sanción, genera unas consecuencias dañosas que requieren la restauración del orden alterado, la vuelta a la situación real existente con anterioridad a la comisión de la infracción, así como la indemnización de los daños y perjuicios causados; restablecimiento e indemnización que, en muchas ocasiones, tienen una cuantía económica muy superior a la sanción que, conforme a la normativa aplicable en cada caso, quepa imponer.

(70) GONZÁLEZ CANO, M.a I., «La exigencia de responsabilidad por daños y perjuicios derivados de la infracción administrativa: exclusividad jurisdiccional y autotutela administrativa», *REDA* núm. 85 (enero-marzo, 1995), pág. 49 y sigs., lleva a cabo un análisis de los antecedentes históricos y precedentes inmediatos de la institución, poniendo de relieve que la totalidad de los casos regulados se refieren a la necesidad de protección del demanio para reparar posibles daños que se causen en los bienes y derechos de la Administración. Destaca, asimismo, el trabajo de FONT I LLOVET, T., «La protección del dominio público en la formación del Derecho Administrativo español: Potestad sancionadora y resarcimiento de daños», *RAP* núm. 123 (septiembre-diciembre, 1990), pág. 8 y sigs., quien realiza una completa exposición sobre la evolución histórica de esta técnica como medio de protección de los bienes de dominio público. Este autor pone de relieve el gran arraigo histórico que, en materia de bienes de dominio público, tiene el otorgamiento a la Administración de poderes para imponer el resarcimiento de los daños causados a los mismos; y destaca, finalmente, la estrecha vinculación existente entre la potestad punitiva - sanciones - y la reparación de daños y resarcimiento de los perjuicios ocasionados por la infracción.

(71) Entre otras, pueden citarse la *Ley de Puertos de 19 de enero de 1928* y la *Ley de Montes de 8 de junio de 1957*, cuyo artículo 82.1 disponía que la Administración Forestal podía exigir las responsabilidades que procedan por los daños y perjuicios causados (en parecidos términos se expresan los artículos 459 y sigs. del Reglamento de Montes, aprobado por Decreto 485/1962, de 22 de febrero), etc. Precisamente, el mantenimiento de la afectación y utilidad pública de esos bienes justificaban esa exención jurisdiccional.

(72) Hasta este instante, la jurisprudencia se había manifestado en diversas ocasiones en contra de esta posibilidad de que fuese la Administración la que fijase la cuantía de la indemnización a percibir por los daños que sufriese, entendiendo que las reclamaciones relativas a responsabilidad extracontractual eran cuestiones civiles y, en consecuencia, tenían que plantearse en ese orden jurisdiccional. En esta línea se pronunciaron, entre otras, las SSTS de 15 de abril de 1975 (Ar. 2556), 30 de noviembre y 13 de octubre de 1986 (Ar. 6850 y 8034), y 21 de diciembre de 1987 (Ar.

9684). Únicamente en aquellos supuestos en que la normativa administrativa reguladora de la actividad de que se trate estableciese la obligación del infractor de indemnizar los daños y perjuicios, se ha admitido por nuestros Tribunales - sentencias de 29 de enero de 1991 (Ar. 336), en materia de montes, y de 1 de febrero de 1994, en materia de urbanismo, etc. - la posibilidad de que, en ese ámbito sectorial concreto, el *quantum* indemnizatorio lo fijase una resolución administrativa, conociendo de la reclamación judicial los Tribunales Contencioso - administrativos. Fuera de estos supuestos, y aún en ellos si la Administración no ejercía esa potestad, la reclamación debía de plantearse ante el orden jurisdiccional civil. En consecuencia, *con arreglo a esta jurisprudencia, no puede decirse que existiese un reconocimiento general del principio de autotutela administrativa en esta materia.* Vid. sobre estos extremos, DEL RÍO MUÑOZ, F., «*La responsabilidad civil...*»

cf0 , cit., pág. 23 y sigs.

(73) Esa mayor amplitud del régimen jurídico previsto para las medidas reparatorias ha sido también puesto de relieve por GONZÁLEZ CANO, I., «*La exigencia de responsabilidad...*», cit., pág. 57, al señalar que a partir de esta nueva regulación «...los daños y perjuicios cuya reparación o indemnización puede exigir la Administración, en el marco de su potestad sancionadora, pueden venir referidos *no sólo a los bienes demaniales, sino a los bienes patrimoniales del Estado, a bienes del Estado no vinculados a dichas utilidades públicas;* supuestos en los que, independientemente de su régimen especial de protección, que cuenta como se sabe con ciertas prerrogativas en favor de la Administración, como son, por ejemplo, la facultad de reintegro posesorio, de deslinde, etc, no estaba previsto que la Administración pudiese exigir daños y perjuicios prescindiendo de la intervención judicial ordinaria».

(74) Sin embargo, el presente análisis no pretende agotar las múltiples cuestiones que plantea esta materia de la reparación de daños causados a la Administración, porque ello escaparía con mucho al objeto de esta investigación, que se limita a destacar algunos de los diferentes instrumentos que ofrece hoy la LPC para lograr una mayor eficacia práctica de la actividad sancionadora de los Poderes Públicos. Sobre este particular, resulta obligado aludir a la reciente obra de GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *La reparación de daños causados a la Administración*, edit. Cedecs, Barcelona, 1998, donde el autor realiza un exhaustivo y profundo análisis de cada una de las implicaciones y problemas que suscita esta potestad reparatoria de la Administración.

(75) Así se recoge, por ejemplo, en el artículo 469 del Reglamento de Montes.

(76) En esta misma línea se pronuncia SÁNCHEZ MARÍN, R. C., «La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas en la Ley 30/1992», *REALA* núm. 259 (julio-septiembre, 1993), pág. 540.

(77) En este sentido se expresa, por ejemplo, PARADA VÁZQUEZ, R., *Régimen jurídico...*, ob. cit., pág. 391, quien añade que, si no fuera así, sobraría la referencia que se contiene en el citado precepto legal de que en caso de incumplimiento «queda expedita la vía judicial correspondiente». Por su parte, resultan sumamente interesantes las palabras de PEMÁN GAVIN, J., «La regulación de la potestad sancionadora...», cit., pág. 400 y sigs., quien critica dicha opción legislativa por carecer, en su opinión, no sólo de una fundamentación sólida, sino incluso de una explicación mínimamente racional. Al igual que nosotros, este autor destaca que la regulación que se contiene en la LPC supone una ruptura con la tendencia observada en la legislación sectorial reciente; y, además, que tal precepto legal supone una excepción a la regla general que concede a la Administración la posibilidad de proceder a la ejecución forzosa de sus actos administrativos recogida en el artículo 95 de la propia LPC, de tal manera que el acto administrativo por el que se impone al infractor la obligación de pagar una indemnización por los daños causados, con ocasión de la infracción cometida, no podrá ser objeto de ejecución forzosa por la propia Administración que lo dictó.

(78) Tales extremos han sido acertadamente puestos de relieve por CANO GONZÁLEZ, I., «La exigencia de responsabilidad...», cit., pág. 52 y sigs., quien además añade: «...habría que rechazar la instauración por vía reglamentaria de esta forma de autotutela administrativa pues, de una parte, el citado artículo 22 del Reglamento parece vulnerar el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 de la CE y 51 de la LPC) al no limitarse a desarrollar el artículo 130.2, yendo más allá de lo establecido en dicho precepto. El Reglamento sustituye, así, la prescripción legal o reserva de jurisdicción por las vías de la decisión ejecutoria y el apremio administrativo. Y, por otro, porque también interfiere en lo que se denomina reserva de ley para establecer esta medida de ejecución administrativa, ya que como dispone la LPC el apremio sobre el patrimonio del administrado debe venir establecido por Ley (art. 97)...». Asimismo, sobre la necesidad de que sea una Ley la que autorice a la Administración la imposición a los administrados de obligaciones de reparación o indemnización, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo...*, ob. cit., pág. 195 y sigs.

(79) En caso de incumplimiento por el infractor de tales obligaciones, podrá la Administración acudir a cualquiera de los medios de ejecución forzosa previstos en la propia LPC. Particularmente, y por lo que se refiere al incumplimiento de la obligación de reponer, podrá optarse por la imposición de multas coercitivas (art. 99 de la LPC) o por la ejecución subsidiaria (art. 98).

(80) Asimismo, de conformidad con el RPS, la exigencia de dicha responsabilidad civil habrá de tramitarse en el procedimiento administrativo sancionador, pudiendo declararse ambas - sanción y reparación - en la resolución sancionadora (art. 22.1 RPS) y defiriendo a un procedimiento complementario posterior únicamente la determinación de los daños y perjuicios causados por el infractor cuando su valor no haya quedado cuantificado a lo largo de aquel expediente (art. 22.2 del RPS).

(81) No obstante, debe reconocerse que éste es el punto más polémico, pues todavía hay opiniones que se decantan a favor de limitar dicha autotutela ejecutiva al ámbito de los bienes de dominio público.

(82) Sobre el particular, interesan las palabras del Profesor SUAI RINCÓN, *Sanciones administrativas*, ob. cit., pág. 66 y sigs., quien tempranamente dijo: «De un tiempo a esta parte, hay que reconocer, sin embargo, que ya están comenzando las leyes a atribuir a la Administración los poderes necesarios para exigir las indemnizaciones, al margen de las sanciones administrativas, dando así lugar al nacimiento de una auténtica acción de responsabilidad de oficio»; cuyo autor cita como ejemplos materias tales como urbanismo, aguas, montes y, en general, las conectadas al dominio público.

(83) Así, por ejemplo, puede ocurrir que se inicie un procedimiento sancionador contra infracciones administrativas que hayan causado además daños en un bien público, pero que finalmente no se imponga la sanción por falta de dolo o culpa; en cuyo caso, la modificación legislativa que propugnamos permitiría declarar y ejecutar la reparación de daños por el simple hecho de que existiera un infractor no sancionado. En este sentido se manifiestan numerosas sentencias del Tribunal Supremo, entre las cuales podemos citar la *de 7 de noviembre de 1985* (Ar. 357 de 1986), *10 de febrero de 1989* (Ar. 2461) y *19 de febrero de 1992* (Ar. 1250). En tales casos, la ausencia de responsabilidad infractora del sujeto no impide ordenar la reparación del daño o la indemnización correspondiente.

(84) A este respecto y entre muchas otras, cabe aludir a las SSTS *de 18 de junio de 1991*, que en materia urbanística declara prescrita la infracción (no ejecución de las obras de conservación del edificio dentro del plazo decretado), pero subsistente la orden de reparación del edificio; y las sentencias *de 7 de abril de 1989* (Ar. 3158); *13 de junio de 1990* (Ar. 5402); *19 de enero de 1996* (Ar. 433); y *26 de enero de 1996* (Ar. 456), en materia de aguas y costas, todas las cuales encuentran su correspondiente cobertura en la legislación sectorial.

(85) La existencia de dualidad jurisdiccional pudo tener su justificación en otra época, cuando la jurisdicción contencioso - administrativa no tenía verdadera naturaleza judicial sino meramente administrativa. Sin embargo, no resulta hoy plausible, ya que la jurisdicción contencioso - administrativa es verdadera jurisdicción. Sus órganos se nutren de magistrados procedentes, en su mayoría, de la carrera judicial, con experiencia en cuestiones civiles, pues ni siquiera se exige a todos ellos ser especialista en Derecho público.

(86) Esta consideración de lo contencioso - administrativo como fuero unitario y único para conocer de las cuestiones y conflictos que surjan se pone de manifiesto en otras áreas de nuestro Derecho. Tal es el caso de los contratos, o de la expropiación forzosa que supone la máxima incidencia administrativa en la propiedad privada (hasta el punto de significar su privación) y, sin embargo, su enjuiciamiento se residencia ante los Tribunales de ese orden jurisdiccional. Más próximo a la materia que ahora se analiza resulta el caso de la responsabilidad patrimonial de la Administración, donde se reclamó con interés la unificación y simplificación de su enjuiciamiento residenciándolo en la jurisdicción contencioso - administrativa, tal como reconoce hoy el artículo 139 y siguientes de la LPC. Concretamente, se remite la cuestión a la jurisdicción contencioso - administrativa, cualquiera que sea el tipo de relación, pública o privada de que derive - art. 144.6 - .

(87) A favor de la necesidad cada vez más acuciante de atender a criterios funcionales y de eficacia en la determinación del ámbito de la jurisdicción contencioso - administrativa y, a través de ella, del Derecho administrativo mismo, se ha pronunciado con claridad meridiana la autorizadísima opinión del Profesor García de Enterría. Así, de modo concluyente, por vez primera se expresa en - *Voz: Derecho administrativo*, Enciclopedia Jurídica, Volumen II, edit. Cívitas, Madrid, 1994 - .

(88) A este respecto cabe citar, por ejemplo, las previsiones que sobre medidas resarcitorias se contienen en los diversos Reglamentos dictados por las distintas Comunidades Autónomas para el ejercicio de la potestad sancionadora, donde se prevé la adopción de tales medidas con ocasión de la tramitación de un procedimiento sancionador, estableciendo su compatibilidad con las sanciones que en su caso puedan imponerse. Así cabe citar, entre otros, *el artículo 8 del Reglamento 17/1993, de 30 de mayo*, sobre régimen sancionador de la Diputación Foral de Álava; *el artículo 15 del Reglamento 77/1993, de 26 de agosto*, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Madrid; *el artículo 13 del Decreto 278/1993, de 9 de noviembre*, sobre el Procedimiento Sancionador de aplicación de los ámbitos de competencia de la Generalidad de Cataluña; *el artículo 16 del Decreto 9/1994, de 8 de febrero*, por el que se aprueba el Reglamento sobre procedimiento sancionador de la Junta de Extremadura; *el artículo 18 del Decreto 14/1994, de 10 de febrero*, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento a seguir por la Administración de la Comunidad Autónoma de Baleares en el ejercicio de la potestad sancionadora; etc.

(89) Concretamente, la ejecución de la reparación se logra a través de los medios normales de ejecución administrativa (arts. 95 y siguientes de la LPC, procediendo la imposición de multas coercitivas para compeler al sujeto a que cumpla con su obligación de reparar el daño causado - arts. 111 de la Ley de Aguas y 107.3 de la Ley de Costas - , o la ejecución subsidiaria - art. 37. 2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales, o en el artículo 107.4 y 105 de la citada Ley de Costas - , o el apremio administrativo - arts. 110.2 de la Ley de Aguas y 107 de la Ley de Costas - , tal como la legislación administrativa sectorial se encarga de dejar claro cuando regula el régimen de ejecución de la reparación de daños.

(90) Vid. sobre esta cuestión a GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *La reparación...*, ob. cit., págs. 69 y 129 y sigs., cuando analiza el régimen jurídico de los daños sobre el demanio natural (aguas y costas).

(91) En este sentido se manifiesta la jurisprudencia de nuestro TS. Así, por todas, la sentencia de 8 de mayo de 1995 (Ar. 3834) afirma que, como «...en el presente caso la reposición del litoral a su primitivo estado no resulta posible por la índole de las obras...», se estima la reclamación de la indemnización señalada.

(92) Dicho precepto resulta sumamente expresivo: «La imposición de la sanción que corresponda será independiente de la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados...».

(93) Así, deviene importante la redacción del artículo 37.2 de la Ley de Espacios Naturales protegidos de 1989, al disponer: «Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que en cada caso procedan, el infractor deberá reparar el daño causado. La reparación tendrá como objetivo, en la medida de lo posible, la restauración del medio natural al ser y estado previos al hecho de producirse la agresión...».

(94) Cabe citar, entre otras, la STS de 21 de marzo de 1989 («El Derecho», 89/3255), donde se impone una multa de 500.000 pesetas «...con obligación de realizar las obras de reparación necesarias...», y las de 14 de febrero y 26 de marzo de 1996 («El Derecho», 96/864, y Ar. 2646, respectivamente).

(95) Así, la STS de 4 de marzo de 1993 (Ar. 1616) dispone: «...No puede estimarse que existe una doble sanción por el hecho de que éstas al tiempo que imponen una sanción de multa exigen al sancionado determinadas indemnizaciones por los daños y perjuicios causados...», toda vez que la imposición de tales sanciones se entiende sin perjuicio «...de las que correspondan para exigir indemnizaciones que procedan por los daños y perjuicios que con tales hechos se ocasionaron...».

(96) En esta misma línea destacan, con anterioridad y entre muchas otras, la STS de 24 de enero de 1991 (Ar. 336), que declara que no puede haber confusión conceptual entre acto sancionador y acto restaurador, independientemente de la licitud o ilicitud de la conducta, y las de 19 de febrero de 1992 (Ar. 1250). Este carácter independiente de las medidas reparatorias respecto de la sanción se pone de manifiesto, igualmente, en las sentencias de 13 de junio de 1990 («El Derecho», 90/6295) y 24 de enero de 1991 («El Derecho», 91/641) donde el Tribunal declara la prescripción de las infracciones cometidas, si bien confirma, en el primer caso, la obligación del Ayuntamiento de abonar una indemnización en concepto de los daños causados a la calidad de las aguas públicas a las que se vertieron aguas residuales, y, en el segundo supuesto, la obligación de la entidad recurrente de repoblar los terrenos afectados.

(97) En este sentido se pronuncian, por ejemplo, la STS de 4 de marzo de 1985 (Ar. 1448), en la que se niega todo contenido represivo a la demolición de un edificio, considerando justificado que siga exigiéndose tras la muerte del verdadero responsable, pero no así la multa que a éste le había sido impuesta por idénticas razones; y de 7 de noviembre de 1985 (Ar. 1986), la cual distingue ambas figuras a efectos del cómputo del plazo de prescripción, concluyendo que, aunque haya transcurrido el tiempo existente para la imposición de la sanción, *sí que ha lugar, en cambio, para la adopción de medidas pertinentes con el fin de subsanar los efectos producidos a resultas de la infracción.*

(98) En todo caso, la eficacia de la actividad administrativa y la preponderancia del interés público serían, según el TC, los dos grandes fundamentos de la autotutela administrativa que tendrían su base en el artículo 103 de la Constitución Española.