
Capítulo VI

Conclusiones

1.- En la Introducción del presente estudio, justificaba la necesidad de seguir profundizando en el régimen jurídico del Derecho Sancionador, en la ausencia de criterios claros y seguros en esta materia, ya que su configuración como una manifestación del "Ius Puniendi" del Estado y la consiguiente aplicación de los principios constitucionales básicos derivados del art. 25.1 CE, ha posibilitado el diseño de un marco de carácter general pero del que lógicamente no cupo inferir un régimen jurídico completo. De hecho, como así mismo recordaba al inicio de este trabajo, la ausencia de unos criterios claros se constataron en el fallido intento que constituyó la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, -LRJAP y PAC-, ya que en la medida que pretendió articular una parte general del régimen jurídico del Derecho Sancionador, puso de manifiesto la ausencia de una suficiente elaboración teórica al respecto. La Ley 30/92, recogió las ideas más importantes que durante los años 80 habían formulado la doctrina y el Tribunal Constitucional que, a su vez, expresó en los principios de reserva de Ley, tipicidad, culpabilidad, responsabilidad solidaria, proporcionalidad, prescripción de las infracciones y sanciones; asimismo definió un conjunto de reglas de carácter procedimental que, seguramente, ha constituido la parte que de forma más honda ha incidido en nuestro sistema sancionador. La suerte de los principios de carácter sustantivo ha sido desigual, pues en tanto que algunos de ellos, como los principios de reserva de Ley o tipicidad, no han conllevado unos efectos concretos en la realidad posterior a la Ley, otras reglas de funcionamiento, como la prescripción, consiguieron llenar un vacío normativo con efectos muy positivos, y en fin, la regulación de otras técnicas, como la responsabilidad solidaria, únicamente ha conseguido crear un clima de confusión ya que el Tribunal Supremo ha seguido una doctrina contraria.

A lo largo del estudio, he intentado despejar algunas claves que deben, en mi opinión, sustentar el sistema sancionador y que permiten estructurar las diferentes propuestas que he ido apuntando a lo largo del trabajo. Dichas claves se pueden resumir de una forma gráfica en la necesidad de acentuar el carácter convencional del sistema sancionador dentro de unos parámetros que resulten útiles y razonables, la conveniencia de articular un régimen jurídico de mayores matices a partir del reconocimiento del carácter heterogéneo de los diversos sectores del ordenamiento sancionador (sanidad, consumo, medio ambiente, contrabando...etc) y la verdadera urgencia de mejorar la armonización de las diferentes técnicas civiles, penales y administrativas que confluyen dentro del complejo entramado que constituye el Derecho Sancionador. A partir de estas ideas-clave, resumo a continuación las propuestas más importantes de las realizadas a lo largo del estudio.

2.- El intento postconstitucional de corregir las deficiencias del sistema desde principios y reglas constitucionales llevó a intensificar el carácter sustantivo del concepto de sanción con el fin de no dejar en manos del legislador la determinación de las sanciones administrativas. Pero según hemos visto, la formulación de un concepto de sanción de carácter exclusivamente sustantivo encuentra importantes escollos para una aplicación coherente del mismo ya que determinadas medidas pueden encontrar una explicación teórica razonable tanto como sanción como al margen del concepto de sanción, es decir, dentro de la estructura interna de cada figura. Seguramente, las dificultades para encontrar un concepto claro de sanción puede explicar la insistencia de la doctrina en aludir a la finalidad de la sanción como elemento diferenciador. Pero, también el contenido de determinadas finalidades (retributiva o preventiva) frente a otros fines u objetivos (coercitivos, disuasorios, etc...) encuentra también graves dificultades para explicar de forma clara el carácter sancionatorio de determinadas medidas.

Frente a ello, cabe replantearse esta cuestión a partir del reconocimiento de un mayor protagonismo al legislador general, de manera que de forma paralela al Código Penal, la Ley defina las medidas que tienen un carácter sancionador de acuerdo con dos criterios: el primero de carácter sustantivo en función de la mayor proximidad de una medida bien al concepto de sanción bien a otra categoría diferente, y cuando una medida pueda responder igualmente a varias categorías, en función del mayor respeto a las garantías del ciudadano; el segundo de carácter formal, en virtud del cual, cuando puedan responder a varias categorías y a través de las dos quepa garantizar igualmente los derechos mínimos del ciudadano, la elección sea en última instancia competencia del legislador.

3.- El carácter heterogéneo de los diferentes sectores del ordenamiento sancionador permite establecer un régimen jurídico diferente en función de las diversas situaciones que concurren en el Derecho Sancionador con suficiente relevancia jurídica ya que el Derecho Sancionador, por su propia extensión responde a necesidades muy diferentes. Estas diferencias se detectan desde dos perspectivas distintas. Por una parte, desde un punto de vista vertical, de tal manera que el tratamiento de las infracciones y sanciones más graves sea parcialmente diferente al régimen jurídico de las infracciones de menor importancia. Y por otra parte, desde un punto de vista horizontal, de modo que recoja las diferentes necesidades de cada sector del ordenamiento e incluso, dentro de un mismo sector, las diversas situaciones que resultan jurídicamente relevantes. Los criterios aplicables se pueden resumir de la siguiente manera:

a) En relación con la reserva de Ley, convendría completar la definición de lo que puede o no ser objeto de remisión al Reglamento mediante una visión conjunta de las infracciones y sanciones. En efecto, según hemos comprobado, las reglas que se aplican al Derecho Sancionador además de conllevar un menor contenido que en otros sectores del ordenamiento afectados por una reserva de Ley, resultan insuficientes para explicar las diferentes situaciones que conviven dentro del orden sancionador. Hasta la fecha, tales criterios se han referido casi exclusivamente al contenido de las infracciones y, en concreto, a lo que puede o no considerarse supuesto básico de la infracción, de manera que los tipos descritos en el correspondiente Reglamento puedan subsumirse en el tipo previsto en la Ley. Pero, como hemos visto, este criterio no puede explicar situaciones que concurren en nuestro ordenamiento jurídico ya que no siempre la relación Ley-Reglamento responde a una relación supuesto básico-modalidad concreta y no por ello debe considerarse necesariamente el contenido reglamentario inconstitucional. Por el contrario, encajan dentro este criterio fórmulas donde el contenido de la Ley realmente es escaso (el tipo que se limita a identificar como infracción la vulneración de determinada normativa reglamentaria), a pesar de que, en ocasiones, llevan aparejadas sanciones verdaderamente graves.

Por ello, cualquier intento de ahondar sobre esta cuestión exige completar la visión de la descripción de las infracciones mediante un criterio relativo a las sanciones, de tal manera que determinadas remisiones al Reglamento únicamente se puedan realizar en relación con las sanciones leves. Este criterio, además, permitiría controlar las remisiones al Reglamento para la definición de sanciones graves que, en mi opinión, es el verdadero peligro que entraña la actual situación. Por

último, esta doble visión permitiría establecer unos criterios lógicos dentro de las relaciones de sujeción especial o respecto de determinadas Administraciones dotadas de autonomía. Como hemos visto, los argumentos que pretenden justificar una total inaplicación de la reserva de Ley, resultan en este campo forzados, pero si lo que se pretende es modular sus exigencias (y excluir de su aplicación las sanciones menos graves), resulta innecesario acudir a argumentos específicos ya que dentro de la estructura general de la reserva de Ley, cabe encontrar criterios razonables para estas situaciones.

b) El carácter heterogéneo cabe predicarlo asimismo del elemento de tipicidad y en concreto del posible empleo de las denominadas cláusulas omnicomprendivas. En efecto, según hemos visto, el límite constitucional de estas cláusulas no se encuentra en la exigencia de establecer un listado minucioso de las acciones punibles, ya que, siempre que las infracciones se refieran al régimen sustantivo establecido en la propia norma, la función informativa del tipo pierde en el Derecho Sancionador gran parte de su fundamento, ya que la propia norma establezca el conjunto de derechos y deberes que debe respetar el destinatario de la misma. El límite deriva, en mi opinión, de la exigencia constitucional de predeterminación de las sanciones en virtud de la cual la norma debe atribuir a cada infracción la correspondiente sanción, lo cual de forma indirecta afecta a la necesidad de definir un listado de infracciones, ya que no cabe la posibilidad de atribuir sanciones sino se especifican las acciones correspondientes. Por ello, entiendo que estas cláusulas resultan adecuadas a la Constitución cuando la norma las refiere al contenido de deberes establecidos en la propia norma y las contempla como cláusula residual dentro de las infracciones leves, pues permite conocer con certeza la consecuencia jurídica que conllevará la comisión de todas aquellas infracciones muy graves o graves y también, aunque con menor rigor, aquellas que con carácter residual tienen carácter leve.

c) Por último, el elemento de culpabilidad aparece con el mismo carácter heterogéneo, pues, según hemos comprobado, las causas de exculpación ("caso fortuito" y "error invencible") concurren de una forma desigual en los diferentes sectores del ordenamiento, o incluso dentro de un mismo sector del ordenamiento su concurrencia puede variar en función de las condiciones del sujeto activo de la infracción. Así, en algunos sectores del ordenamiento el interés público reclama un deber absoluto de diligencia por parte del agente actuante, que normalmente cabe situarlo en aquellos ámbitos de la realidad de gran incidencia en la colectividad (vr. gr. salubridad, sanidad, seguridad, etc...); por el contrario, otros sectores del

ordenamiento jurídico admiten la concurrencia del caso fortuito o de error invencible. Por otro lado, dentro de los sectores de mayor protección cabe distinguir entre la responsabilidad del titular de la actividad que puede resultar objetiva, es decir, al margen del elemento culpable y el del agente, autor directo de la infracción, en el que el elemento culpable puede normalmente concurrir. En fin, este carácter heterogéneo aparece, asimismo, en las diversas situaciones que derivan de las distintas relaciones de las personas con el bien objeto de regulación. Así, el alcance de la responsabilidad sancionadora del propietario del medio utilizado en la comisión de la infracción, varía de unos sectores del ordenamiento a otros - contrabando, transporte terrestre o circulación-, de tal manera que algunas normas imputan la responsabilidad al propietario y otras no. Sin perjuicio de la tendencia de la jurisprudencia del Tribunal Supremo a erradicar este tipo de previsiones, puede encontrarse una explicación de los diferentes regímenes jurídicos en la diversa diligencia que en cada situación demanda el interés público. La responsabilidad objetiva aparece también de forma heterogénea, en relación con la figura del poseedor de manera que cuando la actividad conlleva un riesgo potencial alto para la colectividad (materia de protección alimentaria, etc...) cabe entender que existe una responsabilidad objetiva.

4.- El Derecho Sancionador se ha debatido entre una doble visión penalista o civilista que, a su vez, se ha materializado en un intento de aplicación de las correspondientes técnicas que no siempre se ha caracterizado por su adecuada utilización. El Derecho Sancionador configura un complejo entramado que deriva de su doble condición de potestad administrativa y manifestación del "Ius Puniendi", al que se añade la utilización de diversas técnicas de carácter civil. La superposición de estas técnicas dentro del Derecho Sancionador sin un previo análisis de su conveniencia, ha derivado en una situación caracterizada por la falta de claridad técnica. Creo que la actual situación exige un esfuerzo para separar técnicas, analizar su origen y determinar en qué medida aporta o no algo al Derecho Sancionador a la vista de un triple criterio: garantías del ciudadano, efectividad del sistema y coherencia del mismo.

A lo largo del trabajo hemos visto las dificultades que han encontrado términos tales como "presunción de inocencia" y "presunción de culpabilidad", ya que se ha planteado como categorías antitéticas cuando la presunción de inocencia hace referencia únicamente a la participación en los hechos pero no a la concurrencia de error o negligencia, y la segunda a la concurrencia o inexistencia de negligencia en

la comisión de los hechos pero no a la participación en los hechos ocurridos. Igualmente hemos visto las deficientes alusiones a la carga de la prueba respecto a las causas de exculpación que se ha pretendido definir como una característica específica del Derecho Sancionador cuando constituye un planteamiento común al Derecho Penal.

En fin, esta falta de reflexión previa se pone de manifiesto en la regulación normativa de la responsabilidad solidaria. En el capítulo correspondiente, he intentado poner de manifiesto las posibles ventajas e inconvenientes de la aplicación de las diferentes acepciones de la responsabilidad solidaria y creo que no existe ningún motivo sólido -ni práctico ni teórico- que permita justificar esta modalidad, y excluir la responsabilidad independiente de cada infractor. La falta de solidez y eficacia de la responsabilidad solidaria se pone especialmente de manifiesto en la única fórmula de responsabilidad solidaria que parece aceptar la jurisprudencia y la doctrina, en virtud de la cual se debe incoar expediente a cada uno de los presuntos partícipes con el fin de imponer una sola sanción que pueda ejecutarse sobre el patrimonio de uno de ellos, sin perjuicio del sistema de regreso en la vía civil. Frente a ello, la responsabilidad independiente además de su mayor coherencia dentro del marco punitivo en el que se desenvuelve, permite imponer tantas sanciones como partícipes, lo cual permite entender que las posibilidades de hacer efectiva la multa son cuando, menos iguales, que en el supuesto de responsabilidad solidaria.

5- Pero, además, el Derecho Sancionador en cuanto potestad administrativa, ha utilizado técnicas propias del Derecho Administrativo tales como la adecuada utilización teleológica de las potestades administrativas o el de proporcionalidad que sirven de cajón de sastre argumental a los Tribunales. No obstante, esta situación revela el deficiente estado de nuestro sistema normativo que se pone de manifiesto en la amplia extensión con que aparecen definidas las sanciones, en la ausencia de criterios claros para su aplicación (criterios para la aplicación atenuada o agravada de la sanción),e incluso en la inexistencia de criterios que relacionen las sanciones con otras medidas de seguridad o de control de la legalidad como, por ejemplo, mediante las causas de justificación de la antijuridicidad.

Parece claro que, sin un esfuerzo excesivo, la situación normativa es susceptible de una mayor concreción a través de la subdivisión de las sanciones -muy graves, graves, leves etc...- en tres grados, mínimo, medio y máximo, así como mediante una más clara regulación de las circunstancias atenuantes y agravantes y de

las reglas para la aplicación de las mismas. Por otra parte, la estructura teórica de la infracción administrativa permite considerar la existencia de unas posibles causas de justificación de la antijuridicidad, tales como el estado de necesidad, cumplimiento de una orden o ejercicio de un derecho que, además, explican de forma más clara los motivos que pueden dar lugar a la anulación no sólo de la sanción sino de otras consecuencias derivadas de la infracción (medidas de restitución, etc...).

En principio, parece lógico entender que el legislador debería definir un régimen jurídico más claro de las sanciones y no parece que dicha meta sea, a la vista del panorama descrito en el estudio, inalcanzable. No obstante, este paso únicamente cabe darlo previa contestación a una cuestión que late en todo el proceso del Derecho Sancionador. En efecto, no se puede olvidar que el sistema sancionador se ha asentado durante las últimas décadas en una dualidad de planteamientos: por un lado, el plano normativo que ha establecido un sistema sancionador extenso y duro (las sanciones son realmente graves en muchos casos) y carente de un régimen jurídico completo, lo cual ha permitido la coexistencia de otro plano diferente, en gran medida desconectado y autónomo del anterior, constituido por la praxis administrativa y sobre todo por la doctrina jurisprudencial. Efectivamente, la ausencia de un sistema normativo completo ha permitido un amplio margen a la Administración -que al contrario de lo que pudiera pensarse son escasas las sanciones que impone realmente graves- y a los órganos judiciales que han utilizado esta discrecionalidad para llevar a cabo, según hemos comprobado, una aplicación restrictiva del sistema sancionador.

Pues bien, no cabe duda que una regulación normativa más detallada, con unas reglas más específicas sobre la aplicación de las sanciones, reduciría no solo la libertad de la Administración sino también de los órganos judiciales al respecto, lo cual, seguramente, de mantenerse la actual escala de sanciones, obligaría, en la práctica, a un endurecimiento en la aplicación de las sanciones. En efecto, parece claro que la actual práctica jurisprudencial -y también administrativa- que, según hemos podido comprobar, se ha caracterizado por una interpretación restrictiva en la aplicación de las sanciones -expresiva, sin duda, de una conciencia colectiva de la excesiva dureza del sistema sancionador-, no podría subsistir dentro de unas reglas normativas más estrictas. Por ello, con anterioridad a este posible cambio normativo, el legislador debería definir con claridad los objetivos que desea perseguir, y en consecuencia elegir la escala de las sanciones con mayor rigor, ya que

únicamente de esta manera cabrá, además de controlar la propia congruencia entre objetivos y sistema normativo, formular un régimen jurídico que permita integrar dentro de un mismo planteamiento, los objetivos de la previsión normativa y las técnicas necesarias para su adecuada aplicación práctica.