
Introducción

El Derecho Sancionador ha sufrido un proceso de constante transformación a lo largo de las últimas décadas que, incluso hoy día, no puede considerarse totalmente cerrado. A lo largo de este proceso, el Derecho Sancionador ha sido objeto de un sustancioso debate en el seno de nuestra doctrina y dentro del propio orden jurisdiccional, en cuyo trasfondo ha latido en todo momento, el conflicto existente entre los dos grandes objetivos perseguidos: el debido respeto por las garantías de los ciudadanos y la efectividad del propio sistema sancionador.

En los años anteriores a la aprobación de la Constitución de 1978, la doctrina se esforzó en dotar de unas mínimas garantías materiales y procedimentales a un orden sancionador que carecía de un marco jurídico mínimo. En este sentido, los trabajos elaborados durante esta década resultan suficientemente expresivos de la deficiente situación en la que se encontraba el Derecho Sancionador¹, entre cuyas principales características se pueden citar la invasión de la potestad administrativa en ámbitos propios del poder judicial, la previsión de las llamadas sanciones de plano y la existencia de una potestad reglamentaria omnímoda. Como puso de manifiesto R. PARADA VAZQUEZ en estos años, el progresivo crecimiento del Derecho Sancionador, y la ausencia de criterios sustantivos habían convertido “el tema de las infracciones administrativas en una cuestión grave, quizá la más grave de las que tiene planteadas el ordenamiento jurídico español”².

1. Entre los más relevantes se encuentran los trabajos de R. PARADA VAZQUEZ, El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal, RAP núm. 67; de L. MARTIN RETORTILLO, Multas administrativas, RAP núm. 79, y de E. GARCIA DE ENTERRIA, El problema jurídico de las sanciones administrativas, REDA núm. 10.

2. El poder sancionador de la Administración..., op. cit. Este autor realizó un exhaustivo estudio sobre el

Esta situación fue en gran parte superada como consecuencia de la aprobación de la Constitución de 1978 ya que permitió, a partir del art. 25.1 CE, consolidar el nuevo planteamiento teórico de la potestad sancionadora de la Administración que la doctrina y la jurisprudencia habían iniciado en los comienzos de los años 70, de tal manera que se puede afirmar que la Constitución posibilitó vertebrar el hasta entonces caótico mundo de la sanción administrativa en torno a unos determinados principios y garantías básicas.

En efecto, el art. 25.1 CE³, optó por una visión unitaria del orden penal y sancionador, a fin de alcanzar mediante el reconocimiento expreso de la potestad sancionadora de la Administración la reducción y limitación de dicha potestad administrativa⁴. Y esta regulación conjunta de la infracción penal y administrativa del art.

desarrollo del sistema sancionador en nuestro ordenamiento jurídico. Entre otros aspectos pone de manifiesto el origen de la situación española a partir de la Constitución de 1812 que atribuyó a los alcaldes una doble naturaleza: como "rectores de la Administración municipal" y como "el último eslabón del orden judicial (art. 275 de la Constitución), a los que encomendó el juicio de conciliación, la decisión de juicios civiles de ínfima cuantía y en lo penal, el conocimiento de los negocios criminales sobre injurias y faltas livianas y la instrucción de sumarios en el territorio de la demarcación municipal y detención de delincuentes con inmediata remisión al juez del partido" pág. 69. Este mismo autor pone de manifiesto cómo esta facultad represiva de un órgano administrativo fue objeto de posterior desarrollo por el legislador ordinario y de una forma equívoca confirmada por el código Penal de 1848.

3. Señala el citado artículo lo siguiente: "Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento".

4. FSANZ GANDASEGUI señala al comentar el art. 25 de la Constitución que "sin entrar por el momento a valorar la oportunidad de introducir en la norma fundamental referencias expresas a la potestad sancionadora de la Administración, es comprensible que el constituyente quisiera que fuera la misma Constitución la que estableciera los límites a los que, en adelante debería sujetarse, con ánimo de rectificar el ordenamiento vigente en aquello que fuera incorrecto y que estableciera las líneas para el desarrollo futuro.

Responde así la Constitución a los deseos generalizados de la doctrina y de la sociedad de poner un freno, de reaccionar ante los excesos cometidos con anterioridad, sobre todo en aquellas materias -orden público, principalmente- donde la Administración sancionaba arbitrariamente con escasa sujeción a límites". La Potestad Sancionadora de la Administración. La Constitución Española y el Tribunal Constitucional, EDERSA, 1985, pág. 34.

Aunque el art. 25.1 CE no hace ninguna declaración al respecto, J.SUAY RINCON ha puesto de manifiesto que el tratamiento unitario se infiere del planteamiento constitucional: "A primera vista, el artículo se limita a proclamar el principio de legalidad en materia sancionadora. Algo sin embargo, llama la atención desde el primer instante, y es que la sanción penal y la sanción administrativa reciben exactamente la misma consideración del constituyente, lo que nos lleva directamente a pensar que en la mente de éste está la idea de asimilar las sanciones administrativas a las penales, de hacer participar a aquéllas de la esencia punitiva de éstas. El constituyente, puede decirse, ha tomado partido por una de las dos opciones posibles". El Derecho Administrativo Sancionador: perspectivas de reforma. RAP núm. 109, pág. 211.

25.1 de la Constitución, ha llevado al Tribunal Constitucional a considerar que tanto el Derecho Penal como el Derecho Administrativo Sancionador son dos manifestaciones del "Ius Puniendi" del Estado, y en consecuencia, a dotar a la potestad sancionadora de un marco general dentro de los grandes principios del Derecho Penal, tales como los principios de legalidad y tipicidad⁵; así como las garantías procedimentales derivadas de la conexión interpretativa que llevó a cabo el Tribunal Constitucional entre el artículo 24 y 25 de la Constitución⁶.

5. Con anterioridad a la Constitución de 1978, el Tribunal Supremo, en alguna ocasión, se había pronunciado a favor de la identidad sustancial entre los delitos y las infracciones. Ejemplo de esta doctrina es la Sentencia de 9 de febrero de 1972 (Ar. 876). Con posterioridad a la Constitución ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional a la vista del art. 25.1 CE, dentro de una abundante jurisprudencia que inició en las Sentencias 2/1981, de 30 de enero, (comentada por E.GARCIA DE ENTERRIA en su trabajo La incidencia de la Constitución sobre la potestad sancionatoria de la administración, REDA núm. 29), 11/81 de 8 de abril, 18/1981 de 8 de junio, y 77/1983, de 3 de octubre. Señala en concreto la STC 11/81, de 8 de abril que "los principios de orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal como refleja la propia constitución (art. 25, principio de legalidad) y una muy reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (Sentencias de la Sala cuarta de 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980, entre las más recientes) hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales".

Dentro del ámbito europeo, la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de febrero de 1984, en relación con el caso *Oztürk*, ciudadano turco que fue sancionado por la Administración alemana por infracción de las normas de circulación, se pronunció en estos términos. En concreto los hechos que dieron lugar a dicha Sentencia consistieron en que el ciudadano turco, al desconocer la lengua alemana había sido asistido en su comparecencia en el procedimiento mediante intérprete, pero la Administración, y allí se encontraba el motivo del recurso había imputado los gastos al sancionado. El recurrente impugnó la sanción administrativa impuesta ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por considerar vulnerado el art. 6.3.e) del Convenio de Roma que señala que "todo acusado tiene, como mínimo, los siguientes derechos... e) A ser asistido gratuitamente de un intérprete, si no comprende o no habla la lengua empleada en la Audiencia". La cuestión debatida consistía en saber si dicho precepto de carácter procesal penal era de aplicación a una sanción administrativa. El Tribunal consideró de aplicación dicho precepto a las infracciones administrativas por los siguientes motivos: En primer lugar, entendió que dentro de la actual tendencia descriminalizadora de algunos ilícitos, los Estados miembros son libres para elegir una política u otra en la calificación como administrativa en lugar de como penal, pero que ello no podía determinar la aplicación del Convenio: "Una attitude aussi éntendue risquerait de conduire á des resultats incompatibles avec l'objet et le but de la Convention." Para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos el carácter irrelevante de la calificación como sanción penal o administrativa tiene su fundamento en la ausencia de diferencias esenciales entre delitos e infracciones: "Il importe peu de savoir si la disposition legal méconnue par M. Oztürk vise á protéger les droits et intérêts d'áutruí ou seulement á satisfaire aux exigences de la circulation. Ces deux finalités ne s'excluent point mutuellement; surtout, le caractéer géneral de la norme et le but, á la fois préventif et répressif, de la sanction suffisent á établir, au regar de l'article 6 de la Convention, la nature pénale de l'infraccion litigieuse." Sentencia comentada por M.G. RUBIO DE CASAS, Potestad sancionatoria de la Administración y garantías del administrado. Comentario a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de febrero de 1984; el caso *Oztürk*, RAP 104, 1984.

6. La declaración de inconstitucionalidad de las denominadas sanciones de plano constituyó una de los primeros logros de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En la STC 18/1981, de 8 de Junio, el Tribunal

En los años 80, la doctrina y el Tribunal Constitucional dirigieron sus esfuerzos a extraer el mayor número de consecuencias y efectos del art. 25.1 de la Constitución en relación con la potestad sancionadora y a asentar parte de las grandes cuestiones que han preocupado secularmente a la doctrina española⁷. De esta manera, cuestiones tan importantes como la propia legitimidad de la potestad sancionadora de la Administración, la identidad sustancial entre delito e infracción administrativa⁸ y, como consecuencia de esta común perspectiva, la identificación

Constitucional anuló la sanción impuesta sin previa audiencia a unos funcionarios de correos pertenecientes al sindicato C.S.U.T. por considerar que una interpretación finalista de la Constitución permiten extender las garantías previstas en el art. 24 de la Constitución al procedimiento administrativo sancionador.

7. A esta época corresponden los trabajos de La Potestad Sancionadora de la Administración..., op. cit.; de J. SUAY RINCON, Sanciones administrativas, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1989; o de M. REBOLLO PUIG, Potestad sancionadora, alimentación y salud pública, INAP, 1989, entre otros.

8. Durante los años 50 y 60 la doctrina española se inclinó más bien por el reconocimiento de una diferencia más formal que sustantiva. Así F. GARRIDO FALLA se manifestó a favor del criterio formal para distinguir el delito de la infracción, pero matizó que la distribución de las competencias entre los órganos jurisdiccionales y la Administraciones no constituye un arbitrio del legislador, pues la potestad sancionadora resulta inherente a la materia cuya competencia se atribuye a la Administración: "Y en la materia que se trata, este nexo no puede ser otro que el hecho de que la sanción se imponga precisamente para reprimir transgresiones que se han producido en un campo cuya competencia y cuidado ha sido previamente encomendado a la Administración". Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas. RAP núm. 28, pág. 37. Cabe citar asimismo dentro de esta idea de la sanción como manifestación de la autotutela administrativa a M. MONTORO PUERTO. La infracción administrativa: características, manifestaciones y sanción, Barcelona, 1965. Por su parte J.L. VILLAR PALASI distinguió la sanción administrativa de la sanción penal por el diferente objetivo perseguido. Poder de policía y precio justo. El problema de la tasa de mercado. RAP núm. 16, pág. 28.

Entre los defensores que tradicionalmente han defendido la identidad entre infracción y delito se encuentra J. CEREZO MIR. Entiende, en conocidas palabras, que "desde el núcleo central del Derecho penal hasta las últimas faltas penales o infracciones administrativas discurre una línea continua de un ilícito material que se va atenuando pero que no llega a desaparecer nunca del todo". Curso de Derecho Penal español. Parte general I, 2ª Ed., Tecnos, Madrid, 1981, pág. 49. Este mismo autor en la 4ª Ed., 1994, incluye aspectos relativos a la nueva legislación administrativa en esta materia, dentro de idéntico planteamiento: "Hasta el momento no ha sido posible encontrar un criterio que permita apreciar una diferencia cualitativa entre lo ilícito penal y lo ilícito administrativo" pág. 54. Entre los administrativistas defendieron con anterioridad a la aprobación de la Constitución la identidad de ambas formas de lo injusto, L. MARTÍN RETORTILLO R. PARADA VAZQUEZ Y E. GARCÍA DE ENTERRÍA. El primero de dichos autores puso de manifiesto en su trabajo Multas administrativas... op. cit., la ausencia de diferencias entre delito e infracción a fin de defender que "los principios rectores de las multas penales habrán de orientar, en la medida de lo posible, el sistema, o el mundo que más bien parece asistémico, de las multas administrativas". R. PARADA VAZQUEZ, preocupado por el sistema español preconstitucional, propugnó una judicialización de la potestad sancionadora en su trabajo El poder sancionador de la Administración..., op. cit.. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, asimismo, con anterioridad a la aprobación de la Constitución de 1978, defendió en su trabajo El problema jurídico de las sanciones..., op. cit., la distinción meramente formal entre sanciones y penas.

Tras la aprobación de la Constitución J. SUAY RINCON realizó un pormenorizado estudio sobre los diferentes planteamientos generales existentes en la doctrina española, alemana e italiana y elaboró lo que segura-

del marco jurídico general aplicable al Derecho Sancionador constituyen, hoy día, parte de un bagaje jurídico que ha calado profundamente en nuestro panorama sancionador.

En la década actual la doctrina ha protagonizado un intento de relativizar la visión penalista del Derecho Sancionador y, en todo caso, de matizar la propia importancia de la común perspectiva del orden penal y sancionador, por entender que el régimen sancionador no puede limitarse a una aplicación mimética del Derecho Penal⁹. De esta manera, la doctrina ha otorgado a cuestiones como la propia identidad sustantiva entre delito e infracción administrativa un carácter secundario dentro de los problemas del Derecho Sancionador, pues como ha señalado A. NIETO lo esencial es determinar el concreto régimen jurídico aplicable al Derecho Sancionador y “decir que dos fenómenos son iguales en la realidad no significa necesariamente que hayan de tener el mismo régimen jurídico; de la misma forma que el Legislador puede dotar del mismo régimen jurídico a figuras que en el mundo real son, sin duda alguna, ontológicamente diferentes”¹⁰.

Es evidente que la regulación constitucional no permite solucionar los múlti-

mente ha constituido la formulación más completa sobre la identidad sustancial entre delitos e infracciones. Sanciones administrativas..., op. cit. Aunque la idea sobre la identidad sustancial se ha asentado en nuestro panorama constitucional, recientemente han surgido nuevas voces que defienden la existencia de diferencias ontológicas entre el Derecho Penal y Administrativo Sancionador. Con carácter general, recientemente J.CID MOLINE fundamenta su tesis en las diferentes consecuencias y objetivos de la sanción y de la pena. Garantías y sanciones.(Argumentos contra las tesis de la identidad de garantías entre las sanciones punitivas), RAP núm.140, pág.141 y sgtes. Cabe en todo caso señalar que al igual que la defensa de una identidad sustancial entre ambos órdenes buscaba la ampliación de determinadas garantías penales a las sanciones administrativas, la reacción contraria se ha debido en gran parte a las dificultades que se han visto en la extrapolación automática de determinados aspectos del régimen jurídico penal al sancionador.

9. A esta época corresponden los estudios de G. QUINTERO OLIVARES, La autotutela, los límites al poder sancionador de la Administración Pública y los principios inspiradores del derecho penal. RAP núm. 126, de A. NIETO GARCIA Derecho Administrativo Sancionador, Tecnos, Madrid, 1993; y de J.CID MOLINE, Garantías y sanciones..., op. cit., entre otros.

10. Derecho Administrativo Sancionador..., op. cit., pág. 128. En esta misma línea G. QUINTERO OLIVARES ha señalado que de la defensa de una identidad entre delitos e infracciones no cabe “extraer precipitadamente la conclusión de que unas y otras se tienen que someter a las mismas garantías... llegar a defender eso equivaldría a despreciar las diferencias que de funciones y fines tienen la administración y el orden jurisdiccional penal.” Más adelante señala que “las garantías que del mismo se derivan (principio de legalidad) han de estar presentes en ambos procesos sancionadores (administrativo y penal) mas no por eso deben operar del mismo modo y en los mismos momentos”. La autotutela, los límites al poder sancionador de la Administración... op. cit.. En esta misma línea, J. CID MOLINE defiende la diferente aplicación de las garantías penales al orden sancionador, con fundamento en las diferencias entre pena y sanción. Garantías y sanciones..., op cit., pág.141 y sgtes.

ples interrogantes que plantea la compleja realidad sancionadora, pues aunque 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 supuesto una aproximación al marco jurídico del Derecho Sancionador de indudable importancia, no resuelve, por sí misma, todas las cuestiones específicas del Derecho Sancionador. Por ello, tras la aclaración de los grandes principios que definen el marco jurídico, la preocupación actual se centra más bien en dotar al régimen jurídico sancionador de unas soluciones más concretas.

La necesidad de seguir avanzando en la clarificación del régimen jurídico del Derecho Sancionador, se pone de manifiesto en la ausencia de una política clara sobre la elección del sistema de protección -penal o administrativo- de determinados bienes jurídicos¹¹, en las carencias que en este campo se constatan en el fallido intento de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de establecer

11. La doctrina ha puesto de manifiesto que la identidad sustancial de ambos ilícitos es plenamente compatible con la existencia de una diferencia valorativa "sobre lo que debe considerarse merecedor de pena (punible) o por el contrario, merecedor solamente de sanción administrativa". A. TORIO LOPEZ Injusto penal e injusto administrativo (presupuestos para la reforma del sistema de sanciones) Homenaje a GARCIA DE ENTERRIA, Tomo III, Civitas, 1991, pág. 2539. Se trata en opinión de este autor de un ejercicio de estimación sobre el sistema de protección en cada caso que compete al legislador si bien éste se encuentra sujeto a un proceso lógico previo a la norma cuyo método exige una descripción rigurosa de las propiedades de la materia a fin de detectar cuál de los dos sistemas de protección resulta más adecuado. J. CERESO MIR, apunta dentro de esta línea que "en la redistribución de la materia (el legislador) ha de tener en cuenta de un modo primordial la gravedad de las infracciones desde el punto de vista material (desvalor ético-social o cultural) y sólo en segundo término consideraciones de política criminal (la rapidez y eficacia de la sanción). Algunas faltas del Libro III del código penal podrían transformarse en infracciones puramente administrativas y las infracciones administrativas más graves deberían convertirse en delitos o faltas o ser suprimidas cuando coincidan con figuras delictivas existentes actualmente en el código. Curso..., 4ª Ed., op. cit., pág. 58.

Estos criterios valorativos sobre la política legislativa han sido recogidos dentro del derecho comparado en la Circular de 19 de diciembre de 1983 del Consejo de Ministros italiano con motivo de la Ley 689/1981 de 24 de Noviembre (Modificaciones del sistema penal) Publicada en la Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (abreviadamente GU) núm. 5, suplemento ordinario al núm. 22, de 23 de enero de 1984. Dicha circular ha sido publicada en el BLE 1985-41. La intención de dicha circular viene determinada por la nota introductoria: "Basándose en la experiencia relativa a la legislación más reciente y con el fin de evitar la repetición de oscilaciones e incongruencias espectaculares en la elección legislativa del instrumento sancionador, el documento aclara con toda precisión los motivos técnicos que pueden inducir a una preferencia por la sanción administrativa (responsabilidad, solidaridad, prescripción, eventuales sanciones accesorias), poniendo por otra parte, de manifiesto, todas las hipótesis en que -en relación con la gravedad de la falta, con la efectividad de ciertas sanciones y con el peligro de la excesiva discrecionalidad en la aplicación o reducción de las propias sanciones- parece justificable de algún modo el recurso a sanciones penales".

una parte general del régimen jurídico del Derecho Sancionador o, en fin, en la propia jurisprudencia en la que, aún hoy día, cabe encontrar declaraciones contradictorias sobre algunas cuestiones importantes y con excesiva frecuencia las soluciones no son acompañadas de un depurado rigor conceptual.

El presente trabajo pretende realizar algunas aportaciones al régimen jurídico de las sanciones y de las infracciones administrativas que permita dotar de una mayor claridad al régimen jurídico aplicable al sistema sancionador. El norte de esta búsqueda está puesto en el examen de la propia realidad sancionadora española, y por tanto, el estudio se desarrolla con especial atención al propio ordenamiento jurídico-sancionador español. En efecto, los problemas del Derecho Sancionador tienen un carácter específico frente a las realidades de otros países de nuestro entorno cultural¹², dada la larga tradición española de un sistema de represión de las faltas de carácter administrativo por lo que el estudio de las respuestas a tales problemas debe prestar especial atención a nuestra realidad normativa y jurisprudencial.

Por otra parte, dicho régimen jurídico no puede limitarse a una aplicación del Código Penal, pues el Derecho Sancionador, en la medida que se encuentra integrado dentro del Derecho Administrativo, participa de una doble naturaleza penal y administrativa. En palabras de A. NIETO, el Derecho Administrativo Sancionador constituye “una habilísima fórmula de compromiso entre el Derecho Penal y Administrativo”¹³, lo cual exige un esfuerzo especial de armonización de las téc-

12. El planteamiento español ha tenido una trayectoria diferente a la países de nuestro entorno cultural como Italia y Alemania. En estos países el proceso ha sido el contrario ya que se caracterizó por la hipertrofia del Derecho Penal y la necesidad de proceder a una despenalización de parte de las faltas. Fundamentalmente en Alemania el debate sobre la diferencia entre las infracciones y delitos -y en concreto la defensa de una diferencia entre ambos órdenes- surgió como una necesidad de justificar la despenalización de una parte de las infracciones administrativas. V.H. MATTES ha resumido los diferentes planteamientos que la doctrina alemana elaboró con este motivo. *Problemas de Derecho Penal Administrativo I*, traducción de J.M. RODRIGUEZ DEVESA, 1979. Entre las más relevantes se encuentran las tesis de la teoría del Derecho Penal de policía de FEUERBACH, el sustrato cultural de las normas penales frente a las administrativas que mantuvo M.E. MAYER o la tesis de GOLDSCHMIDT que diferenciaba entre la violación de bienes jurídicos frente a las faltas administrativas que suponían únicamente la omisión del deber de colaboración con la Administración del Estado.

13. Por una parte señala este autor que “su encuadramiento en el Derecho Administrativo está pues, por encima de cualquier duda”. Y por otra parte entiende que “la aplicación de los principios penales (ya examinados más atrás), se justifica por la necesidad de garantizar los derechos fundamentales del ciudadano...”. *Derecho Administrativo Sancionador...*, op. cit., pág.159. En esta misma línea G. QUINTERO OLIVARES ha señalado que “en lo que ahora importa hay que señalar que la actividad sancionadora es una manifestación

nicas propias de cada sistema que permita una aplicación coherente y satisfactoria de acuerdo con las necesidades específicas del Derecho Sancionador. Por ello, el estudio del régimen jurídico del Derecho Sancionador exige un análisis de las figuras y categorías del Derecho Penal -en algunos casos del Derecho en general- a fin de averiguar en qué medida se integran en las necesidades de la infracción y sanción administrativas.

Desde un punto de vista metodológico, la parte general del Derecho Penal (Fuentes, Acción, Tipicidad, Antijuridicidad, Culpabilidad) constituye un punto de partida para la elaboración de una teoría de la sanción e infracción administrativas. Sin embargo, el actual planteamiento del sistema sancionador exige algunas adaptaciones sobre lo que podría considerarse una metodología penal a la realidad sancionadora.

De esta manera, se analiza en primer lugar, lo que podría configurar una aproximación a una teoría de la sanción, que dentro del Derecho Administrativo se limita -al menos hoy día- a determinar un concepto de sanción. El debate sobre la existencia de un concepto, bien sustantivo -metalegal-, o bien meramente formal, se mantiene actualmente como trasfondo de esta cuestión. Las dificultades para encontrar un concepto sustantivo que explique las diferentes medidas sancionadoras, permiten un amplio abanico de posibilidades al legislador, cuyo único límite será la coherencia del sistema. Se analiza esta cuestión en primer lugar, por cuanto en el Derecho Administrativo la posible delimitación de un concepto de sanción sirve para, a su vez, delimitar el campo del Derecho Sancionador frente a otras potestades administrativas.

En segundo lugar, se aborda el alcance de la reserva de Ley en materia sancionadora. Quizás ésta sea la cuestión más debatida en la doctrina, desde las más diversas perspectivas -constitucionalistas, penalistas, administrativas-. Pero, a pesar de ello, se mantienen -aún hoy día- algunos interrogantes sobre las concretas consecuencias que la reserva de Ley tiene sobre la materia sancionadora.

Posteriormente, se estudian los tres elementos esenciales de la infracción, acción, tipicidad y culpabilidad; si bien invierto el orden metodológico penal en el

del principio de autotutela, pero no es solamente eso, ya que los objetivos de la Administración en ese campo se constituyen como una aportación a una propuesta de ordenación general que encabeza el derecho penal. La autotutela, los límites..., op. cit., pág. 260.

estudio de estos tres elementos, a la vista de situación que en un plano teórico se encuentra el orden sancionador.

Dentro de la acción, interesa en estos momentos el examen del sujeto activo, por cuanto como es sabido, el Derecho Sancionador ha asumido en este campo posibilidades específicas frente al Derecho Penal. Estas variaciones del sujeto activo, responden a las distintas formas de realización de la acción por omisión (titulares de actividades empresariales, órganos de administración, propietarios o poseedores), que hoy día, se encuentran en íntima conexión con el elemento de culpabilidad, pues la responsabilidad deriva de una situación de control de la acción que se encuentra muy íntimamente unida a la diligencia exigible. Por ello, analizo, en primer lugar, los elementos de tipicidad y antijuridicidad y únicamente tras el examen de la culpabilidad dedico un capítulo al sujeto activo de la acción.

La tipicidad y antijuridicidad de la infracción han sido objeto de una atención doctrinal que ha permitido aclarar muchos aspectos de su régimen jurídico. No obstante, la exigencia de una pormenorizada tipificación de las obligaciones permite realizar, a la vista del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, alguna puntualización sobre la función que el tipo puede llegar a tener en el Derecho Sancionador y las consecuencias que ello puede conllevar para el ordenamiento jurídico. Además, el elemento de tipicidad ha tenido importantes efectos en la aplicación de las sanciones administrativas como lo demuestra la abundante jurisprudencia sobre este extremo, pero esta misma jurisprudencia pone de manifiesto la ausencia de un régimen jurídico más completo sobre las reglas de individualización de las sanciones.

Dentro del elemento de antijuridicidad, dedico un apartado a examinar las causas de justificación en el Derecho Sancionador. Como tendremos ocasión de analizar, la infracción en cuanto acción típicamente antijurídica puede encontrar en algún supuesto, una explicación más sólida sobre su funcionamiento en las causas de justificación que en las propias técnicas del Derecho Administrativo. Y en otros supuestos, por el contrario, sólo el Derecho Administrativo puede explicar algunas vertientes de la antijuridicidad de una acción típica.

La culpabilidad como elemento de la infracción, exige algunas puntualizaciones sobre su planteamiento general tanto en el Derecho Civil como en el Penal, e incluso su distinción de figuras procesales afines como puedan ser la presunción de inocencia o presunción de culpabilidad. Tras el examen de estas cuestiones, examino en qué medida puede o no concurrir este elemento desde la perspectiva de las

causas de exclusión de la culpabilidad: "caso fortuito" y "error invencible". Los grandes pronunciamientos o declaraciones sobre su existencia o inexistencia seguramente deben dar paso a un planteamiento más sutil, pero no por ello menos coherente.

En relación con el sujeto activo de la acción, analizo tres cuestiones: Por una parte, realizo algunas observaciones generales en relación con los efectos generales del reconocimiento de la responsabilidad sancionadora de las personas jurídicas. A partir de allí, examino los problemas que plantea el sujeto activo en tres clases de acciones que aunque, como he señalado, recuerdan a la estructura penal de "acción por omisión", tienen un alcance específico en el Derecho Administrativo: el titular de una actividad económica por los actos u omisiones realizadas por sus empleados; los titulares de un órgano de administración de las formas societarias, por las actuaciones derivadas de las decisiones de tales órganos y, finalmente, los propietarios o poseedores de determinados bienes.

La diversidad de situaciones posibles del sujeto activo, exige un examen del supuesto de coautoría, dado que la responsabilidad solidaria o mancomunada plantea algunos problemas de integración en la realidad sancionadora que debe ser objeto de una adecuada respuesta.

Es evidente que dentro de una parte general de la infracción y de la sanción administrativas existen otros aspectos que no abordo en el presente estudio, tales como las consecuencias del denominado principio "non bis in idem", o la prescripción de las infracciones y sanciones. Pero dado que han recibido una respuesta normativa que ha aclarado, con mayor o menor acierto, gran parte de los problemas que planteaban y que además constituyen aspectos que extralimitan el ámbito propio del régimen sustantivo de las infracciones y sanciones al afectar claramente a aspectos procedimentales del régimen sancionador, he optado, a riesgo de sobrepasar las posibilidades razonables de este trabajo, por un ejercicio de acotamiento del estudio. Y así, he considerado que las fuentes del Derecho, la teoría de la sanción y los elementos positivos y negativos de la infracción, conformaban un bloque suficientemente coherente como objeto de estudio.