

# MULTAS ADMINISTRATIVAS \*

P O R

LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER

EN RECUERDO DE ANTONIO ESTEBAN DRAKE, CUYA TEMPRANA Y BRUSCA DESAPARICION, SI HA TRUNCADO UN LARGO CAMINO DE AMISTAD, HA DEJADO, SOBRE TODO, UN SENSIBLE BOQUETE EN LA COMUNIDAD DE UNIVERSITARIOS CRITICOS.

**SUMARIO:** I. PLANTEAMIENTO GENERAL: 1. *La multa en el sistema de sanciones administrativas. Distinción con la multa coercitiva.* 2. *El delicado tema de los límites entre lo penal y lo administrativo.* 3. *Algunos caracteres históricos: criterios de reparto de las multas en el Antiguo Régimen y sus abusos. La lucha por la racionalización del sistema.* 4. *Pervivencia actual de criterios del Antiguo Régimen y algunas de sus causas.* 5. *Proliferación del recurso a la multa administrativa en leyes y reglamentos sectoriales.* 6. *Escasez de reglas generales sobre las multas en las grandes leyes administrativas.*—II. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LAS MULTAS ADMINISTRATIVAS: 7. *El «nivel» introducido por el artículo 603 del Código Penal.* 8. *El carácter de «pena» de la multa administrativa.* 9. *La referencia a las «leyes especiales» del artículo 603 del Código Penal en el contexto de la amplitud de materias contempladas en el libro de las faltas.* 10. *El artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Aplicabilidad directa a las multas administrativas de la prohibición de que la Administración establezca penas.*—III. SUJETOS PASIVOS DE LAS MULTAS: 11. *Escueta referencia a los menores de edad, a las personas jurídicas y a las propias Administraciones públicas.*—IV. PAGO E IMPAGO DE LAS MULTAS: 12. *El «papel de pagos» como criterio de racionalización.* 13. *Supuestos de pago en metálico.* 14. *Un supuesto de evidente desfuncionalidad en la exigencia de papel de pagos.* 15. *El «previo pago» de las multas como carga para poder recurrir.* 16. *La insólita regla de la agravación de la multa en base a la temeridad del recurso: obstáculos a la normal recurribilidad.* 17. *Pago a plazos y rebaja por pronto pago.* 18. *Multas administrativas e indulto.* 19. *Poderes de la Administración para el caso de impago de las multas.*—V. BIBLIOGRAFIA.

## I. PLANTEAMIENTO GENERAL

### 1. *La multa en el sistema de sanciones administrativas.* *Distinción con la multa coercitiva*

No es difícil observar cómo el vigente derecho positivo español atribuye a las Administraciones públicas potestades sancionatorias de gran relieve e intensidad. Dentro del amplio capítulo de san-

(\*) El presente trabajo se publica por gentileza de la Editorial F. SEIX, ya que fue escrito para ser incluido en la «Nueva Enciclopedia Jurídica», donde va a aparecer en breve. La redacción se cerró a comienzos del verano de 1975.

ciones administrativas es la multa una de las más cualificadas. En este momento se va a prescindir de lo que sean los aspectos generales que interesan en conjunto a las diversas sanciones administrativas para centrarse en lo que sean características específicas de las multas. Eso sí, se tratará de las multas sólo desde una perspectiva sancionatoria. En efecto, la multa puede tener otros significados para el Derecho administrativo. Así el artículo 107 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, en su párrafo segundo, avala la distinción entre *multa coercitiva* y *multa sanción*, al establecer que la multa coercitiva será independiente de la multa que pueda imponerse en concepto de sanción y compatible con ella. Sin que sea fácil del todo distinguir entre una y otra categoría (1), la multa coercitiva aparece enumerada como uno de los medios con que asegurar la ejecución forzosa de los actos administrativos—y en este sentido la recoge el artículo 104 de la Ley de Procedimiento Administrativo (2)—, mientras que la multa sanción se caracterizará por su aspecto punitivo (3). Es la multa sanción la que interesa ahora en este lugar y que supone una decisión administrativa que, a consecuencia de la realización de un ilícito, obliga al sujeto sancionado al pago, mediato o inmediato como luego se concretará, de una cantidad de dinero.

(1) Sobre el tema, puede verse, en su conjunto, el magistral trabajo de DORADO MONTERO titulado *Derecho Penal*. Trabajo éste importante a la hora de estudiar tantos aspectos de las sanciones administrativas, que conserva buena parte de su vigor y que evidencia lo buen conocedor que era el ilustre penalista salmantino del Derecho positivo—tanto el penal, como el civil o el administrativo—. Lástima que con demasiada frecuencia resulta desconocido, aun para los especialistas, no sólo de Derecho administrativo, sino incluso de Derecho penal.

(2) A título de ilustración se puede recordar, por ejemplo, lo que dispone en su párrafo 2.º el artículo 45 de la Ley de Contratos del Estado, texto articulado aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril: «Si el contratista, por causas imputables al mismo, hubiera incurrido en demora, respecto de los plazos parciales, de manera que haga presumir racionalmente la imposibilidad de cumplimiento del plazo final, o éste hubiera quedado incumplido, la Administración podrá optar indistintamente por la resolución del contrato con pérdida de fianza o por la imposición de penalidades autorizadas por el Gobierno. Esta misma facultad tendrá la Administración respecto de determinados plazos parciales, cuando se hubiera previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares.»

Obsérvese que las multas que en este concepto pueden imponerse aparecen englobadas dentro del concepto de *penalidades*, denominación que nos sitúa ante las dificultades de diferenciación antes aludidas.

(3) Pienso que no se halla suficientemente elaborado en la doctrina española un tema tan importante como el del fin o los fines que persiguen y deben perseguir las sanciones administrativas y, en concreto, las multas. A su nivel recuerda la importancia que los penalistas conceden al fin de la pena, así como las amplias polémicas surgidas en torno al mismo. No es éste el momento para embarcarse en tan ardua investigación, queriendo sólo ahora dejar apuntado el problema.

En cuanto a terminología, en años anteriores ha venido gozando de cierta consistencia la expresión multas gubernativas (4), que el propio Derecho positivo consagraba (5), si bien el calificativo *gubernativo* tiende a perder prevalencia (6), por lo que hablaré, en principio, de *multas administrativas*.

## 2. *El delicado tema de los límites entre lo penal y lo administrativo*

Se habla de multa administrativa a propósito de aquella que es impuesta por algún órgano de cualquiera de las Administraciones públicas, de acuerdo con las normas del procedimiento administrativo, ya sean las comunes (7) o generales (8), ya alguna especial (9).

---

(4) De *multa gubernativa* se hablaba en la anterior edición de este Diccionario, voz que estuvo a cargo de don MAURO MIGUEL Y ROMERO; también, si bien en plural, *multas gubernativas*, en el *Diccionario de la Administración Española* dirigido por don MARCELO MARTÍNEZ ALCUBILLA. Es de recordar también el trabajo de Cirilo MARTÍN-RETORTILLO, *La multa gubernativa*. Puede verse también, en esta misma edición del Diccionario, la voz *Faltas gubernativas*, de la que es autor don JOSÉ M.<sup>a</sup> VILLAR Y ROMERO.

(5) Así, por no citar más ejemplo que el del Código Penal, la dicción del que ahora es artículo 26 viene hablando de multas impuestas en uso de atribuciones gubernativas; el que ahora es artículo 603, viene hablando de penas impuestas en virtud de atribuciones gubernativas, etc. Consecuentemente los autores distinguen las multas gubernativas, policiales, disciplinarias, etc. Sobre el tema, puede verse el trabajo de DORADO MONTERO, antes citado, así como la bibliografía recogida en la nota anterior.

(6) Como expresión de una tendencia no fácil de perfilar, puede recordarse el artículo 1.º de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado con su pretensión de plasmar una personalidad única para toda la Administración del Estado, así como la misma tensión unificatoria que trató de sembrar la Ley de Procedimiento Administrativo.

(7) Así, por no citar más ejemplo que el del Código Penal, la dicción del que Estado, importante innovación introducida en los artículos 133 y ss. de la Ley de Procedimiento Administrativo, véanse por todos, GONZÁLEZ PÉREZ, *El procedimiento administrativo*, pp. 652 y ss.; GONZÁLEZ NAVARRO, *Estudio preliminar*, pp. 77 y ss.

(8) No son infrecuentes, tampoco, las remisiones al procedimiento común, aunque manteniendo de modo expreso algunas salvedades. Como muestra, puede recordarse lo que dispone el párrafo final del artículo 152 de la Ley de Navegación Aérea de 21 de julio de 1960: «El procedimiento sancionador será el establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo, con la salvedad de que las sanciones enumeradas en los apartados primero [apercibimiento] y tercero [multa hasta 10.000 pesetas] podrán imponerse, desde luego, sin necesidad de formación de expediente.»

(9) Muchos son los problemas que plantea esta especialidad de procedimientos, aunque no voy a ocuparme ahora de ellos, remitiéndome a las obras citadas en la nota siete. Advertiré sólo que no es infrecuente que se hayan consagrado una especie de procedimientos especiales tipo a los que se remiten luego variadas normas, lo cual, si cómodo para la Administración, puede resultar un multiplicador

De modo que la imposición de una multa administrativa implica la puesta en marcha de un acto administrativo. Es importante recalcar el carácter de acto administrativo, de donde resulta, por el contrario, que no se trata de un acto jurisdiccional, aunque como tal acto administrativo, la multa—salvo supuestos excepcionales (10)—tenga luego acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa (11). De este modo, en principio, la multa administrativa podrá abocar, sí, a una decisión jurisdiccional por la vía del control a posteriori. Pero tal decisión judicial es, sin duda, eventual y accesoria, a más de llegar tarde para el caso de que llegue. Aparte de que corresponde a un ór-

---

de formas de actuar administrativo cuya juridicidad, en ocasiones, es más que discutible. Entre estos procedimientos-tipo pueden recordarse, así, supuestos como los siguientes: a) A la regulación contenida en el Decreto 3052/1966, de 17 de noviembre, sobre disciplina de mercado, se remiten, entre otras, las siguientes normas: el Decreto 1559/1970, de 4 de junio, sobre régimen de exportaciones (artículo 61); el Decreto 2807/1972, de 15 de septiembre, sobre precios de venta al público de artículos al por menor; el Decreto 3069/1972, de 26 de octubre, sobre aguas de bebida envasadas; el Decreto-ley 12/1973, de 30 de noviembre, sobre medidas coyunturales de política económica (artículo 7. 1), y el Decreto 1531/1974, de 22 de mayo, sobre regulación de precios de bienes y servicios.

b) Al procedimiento en materia de orden público—aunque en puridad habría que decir a la ausencia de procedimiento característico de este ámbito, como he demostrado en el volumen I de mi obra sobre las sanciones de orden público—se remiten las normas reguladoras de asociaciones, reuniones, comercialización de la leche en Madrid—recuérdese lo que señalo en mi obra recién citada, páginas 276-7, por nota—entre muchas otras, de las que se puede destacar recientemente; el Decreto sobre medidas de seguridad en bancos y Cajas de Ahorro, la Orden de Presidencia de 17 de abril de 1974 por la que se adoptan medidas de seguridad en las armerías (art. 5), así como la de 11 de junio de 1975 sobre expedición de esposas y grilletas (art. 6).

c) Citaré, como último ejemplo, lo que dispone el artículo 8 del Decreto 2584/1973, de 19 de octubre, por el que se regula la publicidad de determinadas inversiones: «Las infracciones del presente Decreto serán sancionadas por el Ministerio de Información y Turismo en la forma prevista en los artículos 63 y concordantes del Estatuto de la Publicidad» (Ley 61/1964, de 11 de junio).

No cabe duda de que los dos primeros procedimientos-tipo recogidos se caracterizan, desde la perspectiva del presunto sancionado, por su falta de seguridad, cuando no por su ilegalidad.

(10) Como ejemplo puede recordarse que si hoy no se duda de la normal recurribilidad de las multas de orden público, durante mucho tiempo se han considerado excluidas del normal acceso al contencioso-administrativo. Véase al respecto la primera parte de mi libro *Las sanciones de orden público en Derecho español*, volumen I.

(11) A la vista del indudable carácter de órganos judiciales que ofrecen en la actualidad los tribunales de lo Contencioso-administrativo, nada tienen que ver con las sanciones administrativas las multas que pueden imponer dichos tribunales a tenor, por ejemplo, de lo que dispone el artículo 61, párrafo 3, de la Ley de lo Contencioso-administrativo de 27 de diciembre de 1956: «Si en el plazo señalado no se hubiese recibido el expediente, el Tribunal, de oficio, lo recordará nuevamente para que lo efectúe en un plazo de diez días con apercibimiento de multa de 500 a 5.000 pesetas al jefe aludido en el párrafo dos y a cualesquiera otros responsables de la demora.»

gano judicial que no es el habitualmente llamado a ejercitar las funciones represivas. Con esta referencia indirecta se quiere aludir, muy de pasada, a un problema de gran trascendencia y significado, cual es el de la distinción entre sanciones penales y sanciones administrativas, así como al del sorprendente e injustificado (12) incremento que ofrecen en la realidad española las sanciones administrativas (13). En efecto, y para marcar los contrastes, no se puede olvidar que la multa aparece comprendida en el elenco de penas que enumera el artículo 27 del Código Penal. Es la multa, por tanto, una de las sanciones penales, una de las penas que imponen los Tribunales de justicia como consecuencia de los procesos criminales. Resulta, por tanto, que el sistema represivo español conoce las multas penales junto a las multas administrativas. Conviene así preguntarse acerca de si existen criterios para distinguir con facilidad ambos tipos de sanciones. Muy destacada y concienzuda literatura se ha empeñado desde hace años en la ardua tarea de dilucidar los posibles criterios distintivos entre las sanciones penales y las sanciones administrativas. Al respecto me limitaré aquí a remitirme a la importante bibliografía surgida en torno al tema (14). Opinión muy generalizada que de la misma se deduce es la de que no es fácil en los actuales sistemas jurídicos, si se prescinde de los datos formales

---

(12) Quizá una de las notas críticas más acusadas a predicar del desmesurado sistema de sanciones administrativas sea la de que más que un sistema de participación refleja un sistema imperativo de imposición. En efecto, y partiendo de la base de la gran entidad de las normas reglamentarias a la hora de configurar las sanciones administrativas—aspecto este sobre el que más adelante se insistirá—va a resultar la existencia, en la práctica, de muy importantes poderes que la clase política y la alta burocracia se autoatribuyen y a las que estarán sometidos el resto de los ciudadanos.

(13) Véase, sobre el tema, L. MARTÍN-RETORTILLO, *Sanciones penales y sanciones gubernativas*, pp. 11 y ss.

(14) De entre los anteriores administrativistas españoles puede recordarse el trabajo de GARCÍA OVIEDO, *Las contravenciones de policía*, trabajo—de 1928—en el que se recibe la problemática que venía preocupando en Alemania desde hacía más de veinte años, y que justo dos años antes se había plasmado, en Italia, en el conocido libro de ZANOBINI sobre las sanciones administrativas.

Entre la reciente producción es de gran interés para un tema tan amplio y ofrece, además, abundante bibliografía el trabajo de Alejandro NIETO, *Problemas capitales del Derecho disciplinario*. Véase, también, L. MARTÍN-RETORTILLO, *Libertad religiosa y orden público*, pp. 81 y ss.

De entre la bibliografía penalista, he gustado de citar el muy importante trabajo de DORADO MONTERO, ya aludido, *Derecho Penal*, con minuciosas referencias de autores y legislación; últimamente, véase J. CEREZO MIR, *Limites entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo*, ponencia—inédita todavía al momento de escribir estas líneas—presentada a la reunión de Catedráticos de Derecho Penal celebrada en Santiago de Compostela en la primavera de 1975. Las referencias bibliográficas son también abundantes.

y orgánicos, hallar criterios en base a los que delimitar, de una vez para siempre, una posible distinta naturaleza, entre infracciones penales e infracciones administrativas (15) o tomando la cuestión por el reverso, entre sanciones penales y sanciones administrativas. Por lo que respecta, en concreto, a las multas no es infrecuente, por ejemplo, que las multas administrativas alcancen cuantías que sobrepasen con mucho a las de las multas penales (16). En ocasiones, un mismo texto legal establece la sanción de multa penal para determinadas conductas, a la par que en preceptos próximos se contemplan, en cambio, la sanción de multa administrativa para conductas parecidas (17). No faltan tampoco ejemplos de conductas sancionadas en determinados momentos históricos con multa penal, mientras lo son con multa administrativa en otros (18). Es decir, y muy en esque-

---

(15) Se pueden recordar aquí, por vía de analogía, las siguientes palabras de GÓMEZ ORBANEJA, *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Criminal*, I, Barcelona, 1947, página 30: «Todos los esfuerzos hechos desde Hegel para distinguir conceptualmente lo antijurídico penal de lo civil han fracasado notoriamente.» Muy recientemente CEREZO MIR, *Limites entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo*, ha podido afirmar, tomando apoyo en muy abundante bibliografía, las siguientes palabras: «Hasta el momento no ha sido posible encontrar un criterio que permita apreciar una diferencia cualitativa entre lo ilícito penal y lo ilícito administrativo.»

(16) Véase ANTÓN ONECA, *Derecho Penal, Parte General*, tomo I, p. 76.

(17) Tal es, por ejemplo, el caso de la Ley de Caza de 4 de abril de 1970, que prevé en su artículo 42, junto a la de privación de libertad, la sanción penal de multa, mientras en el artículo 48 regula las sanciones administrativas de multa. Véase, sobre el tema, MARTÍNEZ PEREDA, *Sanciones y responsabilidades en materia de caza*. Para una crítica de la «desjudicialización» que representa la figura de las *infracciones administrativas*, véase pp. 188 y ss.

Otro ejemplo a recordar es el de la Ley General del Servicio Militar de 27 de julio de 1968, que titula su capítulo VIII con la rúbrica *Disposiciones penales: En vía judicial* se titula la sección primera y, *En vía gubernativa*, la segunda. En ambos se contempla, entre otras, la sanción de multa para la que las dos secciones prevén, en principio, el mismo tope de 50.000 pesetas (arts. 103 y 106, respectivamente). Aunque no debe olvidarse, en este sector, la sorprendente posible coincidencia en un mismo órgano de la faceta *judicial*—aun tratándose de un órgano sometido a la jerarquía administrativa—y de la *gubernativa*. Me remito, así, a lo señalado en mi trabajo: *La protección formal de las competencias: la posición de los entes locales en el sistema de conflictos*, pp. 688-9.

(18) Como ejemplos clásicos suelen citarse los de contrabando, la legislación de tasas de posguerra, etc. Muy ilustradoras me parecen las siguientes palabras de BOLEA, *Comentarios a la Ley de lo Contencioso-administrativo*, página 241: «No existe una separación entre lo "injusto criminal" y lo "injusto administrativo"; si las infracciones y sus consecuentes sanciones aparecen comprendidas en el Código Penal o en normas administrativas, no existe otra razón que lo justifique que la de haber sido calificadas previamente de mayor o menor gravedad, según un criterio valorativo político. Prueba evidente de la conclusión antedicha la constituyen los numerosos ejemplos de conversión o intercambiabilidad que la legislación positiva nos ofrece. Así, por ejemplo, la Ley de 1 de enero de 1929, de Contrabando y Defraudación, era una ley penal cuya aplicación correspondía a

ma, los diversos criterios materiales de distinción (19) no resisten a una crítica seria (20). De ahí que, por reflejar de alguna manera sencilla el estado de la cuestión acerca de tema de tanta enjundia, haya comenzado mi alusión afirmando que de multa administrativa se puede hablar cuando la sanción es impuesta por un órgano de

---

los Tribunales de Justicia, mientras que el actual texto refundido de 11 de septiembre de 1953 califica los actos tipificados de contrabando y defraudación como infracciones administrativas cuyo conocimiento se reserva a la Administración (art. 49), cuyas resoluciones podrán ser configuradas ante la Jurisdicción contencioso-administrativa; la Ley de 9 de mayo de 1950, sobre uso y circulación de vehículos de motor, "penaliza" determinadas figuras que antes eran meras infracciones administrativas, etc.» (El propio BOLEA ha insistido en la dificultad de hallar criterios sustanciales de separación en *Las Comunidades de Regantes*, p. 322.) Desde hace tiempo se hace campaña para judicializar las infracciones tributarias. Para un planteamiento del tema, puede verse recientemente RODRIGUEZ MOURULLO, *Presente y futuro del delito fiscal*, con bibliografía. Otro ejemplo todavía: DÍEGUEZ CUERVO, *Ejecución sancionadora de las leyes sociales*, p. 57, ha podido escribir a propósito de tales sanciones, consideradas a la sazón como gubernativas: «Este régimen de ejecución se modifica sustancialmente con la segunda Ley sobre accidentes de trabajo (y su Reglamento) de 1922, ya que a partir de este año, la imposición de sanciones queda a cargo de la *jurisdicción ordinaria*.» Y añade por nota: «La razón del cambio parece obedecer al deseo de "apartar los expedientes relativos a las sanciones sociales del conocimiento de toda autoridad de carácter político administrativo" (Real Orden de 22 de marzo de 1925, artículo 1).»

(19) Resulta curiosa la recepción que hacía GARCÍA OVIEDO, *Las contravenciones de policía*, p. 807, del criterio de la importancia del daño como distintivo. Se justificaba, aun sin ser convincente, pues si no harían falta muchos tribunales. Pero, como he señalado antes, no sirven hoy los criterios cuantitativos desde el momento en que no es nada difícil que las sanciones administrativas sobrepasen con mucho en cantidad a las sanciones judiciales. Pero, por otro lado, también habría que someter a revisión el criterio de que harían falta muchos tribunales. Porque el sistema de sanciones administrativas exige, sin duda, un cuantioso número de funcionarios. Y los funcionarios, en momentos como los actuales, le suponen muchos dineros al erario.

(20) A este respecto me remito, por todos, al tantas veces citado trabajo de DORADO MONTERO.

Quiero recordar aquí que alguna sentencia reciente del Tribunal Supremo ha hecho uso, al tratar de multas administrativas, de la doctrina de los supraconceptos, potenciada en la doctrina española por Sebastián MARTÍN-RETORTILLO en su conocido libro *El Derecho civil en la génesis del Derecho Administrativo y de sus instituciones*. En efecto, en la sentencia de 9 de febrero de 1972 (*Aranzadi 876*) sobre multa impuesta por la Administración fluvial y de la que fue ponente el señor Mendizábal Allende, el Considerando 2.º es del siguiente tenor: «Que las contravenciones tipificadas en los artículos 33 y 34 del Reglamento de Policía de Aguas no pueden ser aplicados nunca de un modo mecánico, con arreglo a la simple enunciación literal ya que se integran en el *supraconcepto del ilícito*, cuya unidad sustancial es compatible con la existencia de diversas manifestaciones denominadas entre las cuales se encuentran tanto el ilícito administrativo como el penal, que exigen ambos un comportamiento humano, positivo o negativo, una antijuridicidad, la culpabilidad, el resultado potencial o actualmente dañoso y la relación causal entre éste y la acción, como ponen de manifiesto por vía de ejemplo la comparación del artículo 1.º del Código Penal con el artículo 77 de la Ley General Tributaria, esencia unitaria que, sin embargo, permite las reglas diferenciales inherentes a la distinta función para la cual han sido configurados uno y otro ilícito.»

la Administración (21), y en base a las peculiaridades del procedimiento administrativo. Lo que significa reconocer por vía de contraste que de multa penal podrá hablarse cuando la sanción sea impuesta por los tribunales de justicia y en aplicación de las reglas de enjuiciamiento criminal. Lo cual, por supuesto, no acaba de resolver del todo el problema. Siempre surgirán supuestos límites de dudoso encuadramiento (22), pero sirve al menos como *modus operandi*. Con todo, y siendo muy importante marcar las diferencias y distinguir las categorías, hay que dejar constancia de lo que es posición general, reconocida tanto por los autores como por los tribunales. Me refiero en concreto a la corriente, cada vez más intensa, que afirma, tal vez para superar las disfunciones que implica la desafortunada importancia que han adquirido las sanciones administrativas, la aplicación orientadora y supletoria de los principios y criterios que orientan el ámbito sancionatorio penal, al ámbito de lo sancionatorio administrativo (23). Lo que significa que los criterios y principios rectores de las multas penales habrán de orientar, en la medida de lo posible, el sistema, o el mundo que más bien parece asistemático, de las multas administrativas.

3. *Algunos caracteres históricos: criterios de reparto de las multas en el Antiguo Régimen y sus abusos. La lucha por la racionalización del sistema*

Es criterio generalmente admitido el que la diferente naturaleza de las sanciones —y de ahí la necesidad de distinguirlas— se plantea a partir del Estado constitucional, esclarecido en esto por las ideas de la Ilustración (24). En concreto, la distinción y separación de

(21) Es, en definitiva, el criterio aconsejado, entre otros muchos, por ZANOBINI, *Rapporti tra il diritto amministrativo e il diritto penale*, p. 147, cuando señalaba: «Criterio práctico: son penas administrativas y no sanciones penales todas aquellas cuya aplicación está reservada por la Ley a la autoridad administrativa.»

(22) Se puede recordar así, a modo de ejemplo, la importante tradición del Derecho español —y me refiero a momentos históricamente recientes dejando ahora al margen la situación existente en el Antiguo Régimen, donde la impostación global del problema era del todo diferente, como en otro lugar recuerdo— de acuerdo con la cual se autorizaba a determinadas autoridades administrativas la imposición de las sanciones penales infimas.

(23) Me remito aquí a las abundantes referencias de autores y de jurisprudencia que he recogido en *Libertad religiosa y orden público*, pp. 81 y ss. Últimamente, véase F. PÉREZ ROVO, *Infracciones y sanciones tributarias*, pp. 26 y ss.

(24) Véase, por todos, entre la bibliografía reciente, CEREZO MTA, *Limites entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo*, con abundantes referencias.



poderes adquiere el carácter de presupuesto necesario para ello. En efecto, en el Estado preconstitucional, al tener atribuidos unos mismos órganos la facultad de mando administrativa y la facultad represiva, la cuestión se plantea en términos muy distintos: al existir confusión no hay lugar a distinciones. Va a corresponder al monarca y a sus oficiales y consejeros la facultad de sancionar y, entre ella, la de imponer multas. Las multas se insertan así en la genérica facultad de Gobernación. De entre los muchos aspectos históricos interesantes expondré ahora, sucintamente, sólo alguno de los más característicos.

Se ha destacado (25) cómo a lo largo del período de la Monarquía absoluta deben englobarse, entre las penas más frecuentes, las *pecuniarias*, penas que en ocasiones se presentaban bajo forma de confiscación (26), implicando en otras el pago de cantidades concretas a la manera de las multas actuales (27). En estos casos, era criterio general (28) el de que el importe de la multa se repartiera normalmente por tercios: un tercio para el juez, otro para la Cámara real y otro para el denunciador del delito (29). Con frecuencia era

---

(25) Para esta breve exposición me remito al excelente libro de F. TOMÁS VALIENTE, *El Derecho Penal de la Monarquía Absoluta*, especialmente pp. 163 y ss. y 393, que seguiré muy de cerca.

(26) Por lo que respecta al Derecho hoy vigente, el nuevo Estado Español prohibió, a partir de 1945, la pena de confiscación—véase voz «Confiscación» en el tomo IV—transcurridos ya varios años desde el término de la guerra civil. El artículo 32 del Fuero de los Españoles vino a disponer en su párrafo primero: «En ningún caso se impondrá la pena de confiscación de bienes». Reconocida tal prohibición, la consideración concreta de diversos supuestos de multas administrativas—de neto significado político—nos depara la duda de si no se está admitiendo indirectamente la confiscación, si se considera conjuntamente la cuantía de la multa impuesta con el patrimonio del sancionado. Cfr. PARADA, *Poder sancionador de la Administración*, p. 89.

En otro terreno, se puede recordar aquí el sorprendente artículo 5.º del Decreto 3052/1966, de 17 de noviembre, sobre sanciones en materia de disciplina de mercado, que introduce la regla—de tan dudosa y discutible legalidad—de que la cuantía de las sanciones es ilimitada, dependiendo su alcance de la discrecionalidad de la Administración.

(27) F. TOMÁS VALIENTE, *op. cit.*, pp. 381 y 393.

(28) TOMÁS VALIENTE, *op. cit.*, en p. 163, nota 36, enumera una serie de leyes de muy variadas épocas que consagran el criterio.

(29) Esto sin tener en cuenta que, como descubre el autor citado—página 164—, junto a las penas pecuniarias legales existían las «penas pecuniarias arbitrarias»: «en virtud del principio del arbitrio judicial y de la inexistencia de una resistencia doctrinal y práctica contra la indeterminación legal de las penas, durante el período que estudiamos los jueces impondrán en sus sentencias muy frecuentemente penas distintas de las "legales ordinarias" y que eran llamadas "arbitrarias", porque la moderación de su clase y rigor en relación con cada condena concreta dependía del arbitrio del juez...».

el tercio real el que llevaba la peor parte en los repartos, lucrándose del mismo, en ocasiones, el propio juez (30). En la panorámica general de esta forma de reparto de las multas se ha podido observar la situación partidista en que se encontraba el juez: a consecuencia de la propia configuración institucional, los jueces estaban especialmente interesados en que se sancionara con pena pecuniaria, y en que se sancionara de forma cuantiosa. Los abusos (31) fueron frecuentes y de muy considerable entidad, siendo éste uno de los datos que explican la mala opinión para con los jueces del Antiguo Régimen (32). De ahí que entre las pretensiones de las ideas ilustradas, que irán siendo aceptadas por el constitucionalismo (33) y que lucharon, no siempre con éxito, por plasmarse, está la de su-

---

(30) Por lo que respecta, en concreto, a la situación aragonesa en el medioevo, son interesantes las siguientes palabras de LALINDE, *La consideración jurídica de las aguas en el Derecho medieval hispánico*, p. 45: «En las Ordenanzas de Zaragoza Fernando I nombra "guardas de la huerta", que cuidan, entre otras cosas, de los daños producidos por los riegos de la limpieza de las acequias y del turno de los riegos, para lo que la ciudad se divide en cuatro distritos (...). En cada uno de estos distritos se nombran seis guardas, que perciben el producto íntegro de las multas que imponen.»

(31) Así, afirma literalmente F. TOMÁS VALIENTE, *El Derecho Penal de la Monarquía Absoluta*, p. 165: «Sin dificultad puede constatarse una nutrida y no exhaustiva serie de abusos judiciales derivados de este interés en percibir una parte de las penas pecuniarias. Algunos jueces, según cuenta CASTILLO, hacían avenencia secreta con el condenado para moderarle la condena a cambio de cobrar incrementada su participación en la pena pecuniaria. Otros retenían presos a los reos condenados en primera instancia a penas pecuniarias hasta que, para verse libres de la prisión, consentían la sentencia y renunciaban a la apelación contra ella, con lo cual el juez sentenciador percibía su parte de la pena pecuniaria...»

(32) Para tan importante tema me remito a las sugestivas consideraciones de GARCÍA DE ENTERRÍA, *Revolución francesa y Administración contemporánea*, pp. 40 y siguientes y *passim*. Como testimonio, entre los muchos existentes de los autores de la época, puede recordarse el curioso escrito de José del CAMPILLO: *Lo que hay de más y de menos en España para que sea lo que debe ser y no lo que es* (Edición de Antonio Elorza, Madrid, 1969). Se afirma allí, por ejemplo: «El haber justicia de menos sólo nace de haber jueces de más (...). Hay de más jueces malos, los cuales no deben llamarse jueces, sino usurpadores de la justicia» (p. 90). Y algo más adelante: «con el soborno se alimenta, con los regalos vive y con la justicia que debería ejercer negocia, pues haciendo comercio de ella atiende más al que la capta con el oro que el que la busca con razón» (p. 93).

(33) Como testimonio se pueden recordar las siguientes palabras del Discurso Preliminar de la Constitución de Cádiz: «El intolerable y depravador abuso de privar a un reo de su propiedad, es casi simultáneo en los más de los casos al acto del arresto; y bajo el pretexto especioso de asegurar el modo de resarcir daños y perjuicios, derechos a la Cámara del Rey, o acaso por otros motivos más ilegales o injustos, se cometa una vejación, cuyo enorme peso recae, no ya sobre el arrestado, sino sobre su inocente familia, que desde el momento del secuestro empieza a pagar la pena de delitos que no ha cometido (...). Por el mismo principio de no hacer trascendental al inocente la pena de los delitos de otro, se prohíbe para siempre la confiscación de bienes» (LXIV). En efecto, el artículo 304 prohibía la pena de confiscación de bienes.

perar tan anacrónica situación. De esta manera, la fijación de límites claros y patentes para las cuantías, la despatrimonialización de las multas con la retribución por otros conceptos de los funcionarios de la Justicia, la tendencia a que la cuantía de las multas se destine en su integridad a la Hacienda pública, el control sobre los importes de los ingresos realizados, la regla, sobre la que más adelante se insistirá, de abono de la multa a través de un específico *papel de pagos*, etc., son eslabones de una muy larga cadena de actuaciones y tendencias por lograr la racionalización del sector, que pugnarán por introducirse en el sistema.

#### 4. *Pervivencia actual de criterios del Antiguo Régimen y algunas de sus causas*

Pero la vitalización de los postulados ilustrados y constitucionalistas que serán motor que ponga en marcha una importante racionalización del sistema sancionatorio penal, con exigencias algunas ya superadas, pero otras decisivas y difícilmente sustituibles, va a presentar en el sistema español algunas peculiaridades muy dignas de ser notadas. Dejando ahora al margen la referencia a las resistencias, altibajos y carencias que dicha tensión creadora encuentra en la evolución del sistema jurídico español, en este momento sólo quiero insistir en un aspecto muy concreto, pero de palmario interés para el tema de las multas administrativas, sobre el que ahora se trata de discurrir. Esa tendencia a la racionalización de lo sancionatorio penal va a encontrar en España como subproducto o, más bien, como resistencia, abierta o solapada, el potenciamiento, ingente y a todas luces desmesurado, de lo sancionatorio administrativo, donde, a su vez, va a hallar plaza el tema de las multas administrativas. La ineficacia a que se ha visto abocado el subgrupo de las faltas del Código Penal, la no incorporación al propio Código de una categoría similar a la de las contravenciones (34), delitos de poli-

---

(34) No es infrecuente hallar en la jurisprudencia la utilización del término «contravención», aunque se matice sin demasiados perfiles conceptuales. Véase, como muestra la sentencia de la Sala Cuarta de 27 de abril de 1966 (*Aranzadi* 2.691), sobre sanción impuesta por la Administración forestal, por extracción de piedras destinadas a las obras de construcción del Pantano de Compuerto, así como la de la Sala Tercera de 9 de febrero de 1972 (*Aranzadi* 876), sobre multa impuesta por la Administración fluvial, ya citada.

cia (35) o como se les quiera llamar (36), asumida por otros sistemas sancionatorios, la escasa dotación de personal de los órganos de la Justicia, así como la ausencia de modalidades procesales ágiles, elementales y rápidas (37), son aspectos formales y exteriores de los que se puede inferir la virtualidad reservada a las sanciones administrativas, sobre todo en estos últimos años. Las causas que lo explican deben ser mucho más profundas, sin que sea éste el momento para emprender su investigación. Podría, quizá, sin más pretensiones que la de intentar alguna aproximación u ofrecer alguna pista, señalar las siguientes: La prevalencia de la Administración pública en un Estado totalitario (38), el interés de las autori-

(35) BECCARIA, el autor del portentoso opúsculo sobre los delitos y las penas, escribió también unas *breves reflexiones en torno al Código general sobre los delitos y las penas, por lo que hace referencia a los delitos de policía*; Cfr. F. TOMÁS VALIENTE en la *Introducción* a su edición de *De los delitos y las penas*, Ed. Aguilar, Madrid, 1969, pág. 20. El propio profesor salmantino se ha referido en otro lugar (*El Derecho Penal de la Monarquía Absoluta*, pp. 212-3) a la distinción de VIZCAÍNO PÉREZ entre delito criminal y delito contra la policía y buen gobierno, tratando él mismo de sistematizar, como algo propio y específico, «la contravención a las normas de carácter gubernativo».

(36) Del trabajo de CEREZO MIR antes citado, nota 47, tomo el siguiente dato que por su actualidad me parece de gran interés: «En el artículo 2.º de la Ley federal suiza del Derecho penal administrativo de 22 de marzo de 1974, que entró en vigor el 1 de enero de 1975, se declara la aplicación, en principio, de los preceptos de la Parte General del Código Penal a las contravenciones, y en los artículos 73 y siguientes se prevé la posibilidad de interponer un recurso suspensivo contra las decisiones de las autoridades administrativas ante los órganos de la jurisdicción criminal.»

(37) Sobre el efecto multiplicador que para la proliferación de las sanciones administrativas han tenido las insuficiencias del sistema judicial penal, ha insistido PARADA reiteradamente. Véase, por ejemplo, *Poder sancionador de la Administración y crisis del sistema judicial penal*, pp. 83 y ss. Conviene, en todo caso, no olvidar que hoy en día es la Administración la que de hecho viene teniendo la iniciativa legislativa y reformadora, siendo casi por propia definición, prácticamente pasiva la situación de quienes trabajan al servicio de la organización de justicia, a la hora de establecer nuevas represiones, o incluso de intentar una reforma sistemática del actual caos. La «boca que pronuncia las palabras de la ley» calla, por la lógica del sistema, a la hora de producirse la Ley... o el Decreto.

Por otro lado, hay un dato muy significativo que debe ser destacado en este momento. Acaba de publicarse un estudio bastante completo sobre los efectivos de la Administración española, en el que se incluyen también los funcionarios de la organización judicial. Pues bien, frente al generoso potenciamiento del número de funcionarios en toda la Administración, potenciamiento que alcanza magnitudes impresionantes en algunos departamentos o servicios, se afirmará, en cambio: «Merece asimismo especial atención el limitado índice de crecimiento de los funcionarios en el Ministerio de Justicia, sin duda uno de los colectivos más estabilizados. Los escasos aumentos que se han producido se deben primordialmente a los diversos Cuerpos y Escalas Auxiliares del Departamento» (Cfr. Dirección General de la Función Pública, *Evolución y previsión de efectivos en la Administración civil del Estado*, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1974, pp. 69-71).

(38) PARADA VÁZQUEZ, *Privilegio de decisión ejecutoria*, pp. 92-93, ha hablado de «la añoranza en la Administración civil del poder jurisdiccional, que era, y es toda-

dades políticas por conservar su influencia en el sistema represivo, la estrecha vinculación de la iniciativa legislativa a órganos de la Administración pública, la fuerza expansiva de la Administración pública como organización que a la hora de planear y actuar encuentra escasos límites, el acantonamiento, por el contrario, de la organización judicial, el peso real adquirido por la burocracia en un Estado como el actual Estado español son, en mi opinión, algunas de las causas a que responde este monstruoso potenciamiento de las sanciones administrativas, y de las multas administrativas, en concreto, a lo largo de los últimos años.

Todo lo cual me lleva a cerrar esta consideración histórica con una consideración que expondré con palabras ya utilizadas en otra ocasión (39): «... salvando muchas distancias, por supuesto, numerosas características del actual sistema de sanciones administrativas se aproximan, con semejanzas sorprendentes, a peculiaridades del sistema penal del Antiguo Régimen. ¡Sorprendentes fijaciones a nivel social! Porque no hay que olvidar que el sistema penal anterior a la Monarquía absoluta no nos parece hoy muy viejo y anticuado sólo porque hayan pasado muchos años. El mero transcurso del tiempo, como tal, sería lo de menos (40). Es que los cambios en el derecho público, por referirme sólo ahora a la estructura jurídica, han sido de considerable relieve y significado. Este desfase—no sólo cronológico, insisto—, que caracteriza a la realidad del sistema de sanciones administrativas, hace mucho más apremiantes las necesidades de estudio y análisis.

He aquí algunos puntos de semejanza que permiten afirmar cómo algunas sanciones administrativas actuales recuerdan intensamente viejos planteamientos históricos:

- La gran vaguedad y falta de precisión a la hora de señalar los tipos así como las sanciones, llegándose incluso a la admi-

---

vía, típico en la Administración militar». Como un poco más abajo indico en el texto, la reunión en unos mismos órganos de facultades administrativas y de facultades jurisdiccionales, es una situación típica del antiguo régimen, a la que volvieron con fruición los Estados totalitarios.

(39) En la *Introducción* a un Seminario sobre sanciones administrativas, celebrado en la Facultad de Derecho de Zaragoza en diciembre de 1972, que, policopiada para uso interno del Seminario, pienso publicar en breve.

(40) Ahí está, por ejemplo, el vetusto texto de la Carta Magna inglesa, cuya modernidad o actualidad, en lo que a su alcance procesal-criminal se refiere, ha sido defendido hasta tiempos bien recientes.

sión de la analogía, así como a la admisión de sanciones en base a cláusulas generales (41).

- El hecho de que el importe de las sanciones pecuniarias—que constituyen quizá mayoría entre los variados tipos de sanciones administrativas—se atribuya a la propia Administración, pudiendo beneficiar muy directamente al propio servicio sancionatorio e, incluso, a nivel individual—como un dato más del complicado bloque retributivo—a alguno de los funcionarios que han intervenido en las diversas fases sancionatorias.
- En ocasiones pueden lucrarse, incluso, con parte del montante de la multa quienes sin ser funcionarios han contribuido a la sanción con actuaciones de denuncia, por ejemplo (42).
- El hecho de que se reconozca que la propia Administración pueda, en ocasiones, concurrir a *regular* aspectos decisivos del fenómeno sancionatorio, promulgando normas jurídicas.
- Por último, la gran libertad de disposición que se trata de reconocer a la Administración a la hora de la puesta en marcha o no del mecanismo sancionatorio. Se trata del problema que viene preocupando a la doctrina acerca de si los jueces y tribunales están *obligados* a poner en marcha el procedimiento sancionatorio mientras que las autoridades administrativas gozarían de amplia discrecionalidad a la hora de proceder a sancionar (43). Pues bien, no cabe duda de que en el actual sistema sancionatorio las autoridades administrativas aparecen

---

(41) Como prototipo de un muestrario sorprendentemente amplio, me limitaré ahora a recordar dos ejemplos:

a) El apartado i) del artículo 2.º de la Ley de Orden Público considera actos contrarios al orden público y, por tanto, sancionables con multa, «Los que de cualquier otro modo no previsto en los párrafos anteriores faltaren a lo dispuesto en la presente Ley o alterasen la paz pública o la convivencia social».

b) Al año siguiente de la Ley de Orden Público, la Ley de Navegación Aérea, tras haber enumerado en preceptos anteriores una amplia serie de conductas sancionables, dispone en el artículo 158, «Cualquier otra infracción de las disposiciones de esta Ley o de sus Reglamentos será sancionada según el prudente arbitrio de las autoridades aeronáuticas».

(42) De los muchos aspectos que podrían comentarse a este respecto y que algún día habrá que estudiar con detenimiento, quiero recordar sólo estas escuetas, pero expresivas, palabras del artículo 463 del vigente Reglamento de Montes: «De todas las multas que se hagan efectivas corresponde la tercera parte a los denunciantes».

(43) Alcanzó gran relieve el punto de vista generalizado por ZANOBINI, *Rapporti fra il diritto amministrativo e il diritto penale*, citado, para quien la sanción penal constituye un *deber para el Estado*, mientras que la pena administrativa constituye un derecho, un derecho subjetivo.

dotadas de la más absoluta libertad a la hora de poner o no en marcha los mecanismos sancionatorios.

Observaciones todas las anteriores —mero muestrario de un campo en el que habría mucho que profundizar— que, aparte de los juicios morales o históricos que podrían suscitar en lo que tienen de anacronismo, nos sitúan además ante otra tesitura: la de reconocer lo mal parados que quedan principios jurídicos como el de igualdad o el de seguridad que algunos consideran como vigentes en el actual sistema jurídico español, en el que desde luego sí aparecen proclamados en los artículos 3.º y 17 del Fuero de los Españoles, respectivamente.»

Llama la atención, en efecto, el incremento adquirido por las multas administrativas. No voy a ahondar ahora en el vivísimo anecdótico derivado de los actos de imposición cotidiana donde, desgraciadamente, no son escasos los supuestos de manifiesta desconsideración o desprecio para con los ciudadanos quienes, con frecuencia, pueden sentirse del todo desamparados y carentes de los mínimos medios jurídicos de llegar a defender su propia dignidad; ni tampoco insistiré en lo que pueda representar el fácil recurso a la multa, el recurso a lo represivo, de abandono de otras formas de relación y diálogo con los ciudadanos: la fácil solución de reprimir en lugar de haber emprendido el más arduo, pero mucho más fructífero, camino de ordenar, atraer, dialogar, enseñar y convencer (44); ni de analizar lo que representa el sistema de multas, en cuanto patentiza situaciones de imprevisión y dejadez administrativa (45):

(44) Créo haber leído en la prensa —aunque siento no haber guardado la referencia para estudiarla y ofrecerla con precisión— que uno de los políticos responsables de la Administración del tráfico declaraba que si bien se hacía obligatorio el uso del cinturón de seguridad y se sancionaba con multa el incumplimiento del mandato, no dejaba de contemplarse la posibilidad de que tal obligatoriedad desapareciera una vez que los conductores españoles se hubieran habituado al uso del mismo. Si las declaraciones fueron reales —así o en una fórmula aproximada—, constituyen —lo digo con todos los respetos, pero sin ablandar la dureza de mi juicio— un ejemplo típico, de lo que no debe ser el uso de medidas represivas. Si se acude a sancionar con multa *para que la gente se acostumbre* a determinados hábitos o costumbres, se convendrá en que antes que el sancionar está el aconsejar, el enseñar, el recomendar. ¿Que a la Administración le resulta más cómodo el reprimir, como primera medida? No lo sé. Pero si así es, quiere decirse que esa Administración tiene en bien poco a los destinatarios de *sus cuidados*, y que, desde un punto de vista pedagógico, el criterio en que se apoya es el de la vieja praxis de *la letra con sangre entra*, criterio que muchos especialistas consideran hoy del todo superado.

(45) El frecuente recurso a las multas, dejando ahora al margen posibles situaciones de desviación de poder, en cuanto en algunos supuestos parece acudir

ni se trata de hacer condenas en bloque, sin más ni más, ni tampoco de pretender que queden impunes conductas de evidente sentido y significado antisocial. El tema de las multas aparece tan caótico, se presenta tan entremezclado, que lo primero que se desearía sería introducir un poco de claridad. El que se formulen críticas (46) —y desgraciadamente son muchas las que se tienen que formular—, el que se estime que en determinados sectores se ha producido un auténtico desquiciamiento, no implica, por el contrario, dar por bueno todo lo que el sistema de multas administrativas trata de contener. Al contrario. Lo que se exige, sí, es que la respuesta a tan ingente problemática sea el fruto, no de la inercia, no de privilegios burocráticos, ni de situaciones de prevalencia de los órganos administrativos, sino que sea consecuencia de una operación de racionalización que esté a la altura de nuestros tiempos. Pienso así que el fenómeno exigiría una seria reflexión colectiva e incluso una respuesta a nivel constitucional (47). Estoy convencido, desde luego, de que en el tema de las multas está muy claro que las respuestas que el derecho positivo ofrece están intensamente condicionadas por presupuestos muy concretos de orden político. Sólo una reflexión colectiva, sólo una muy preparada y consciente decisión comunitaria podría despejar tan incongruente campo.

---

al criterio de las multas como método de resolver problemas fiscales de alguna Administración, me hace pensar en la evidente falta de imaginación que su reiterada implantación significa. Pienso que mil sistemas y procedimientos concordes con las exigencias de los tiempos tiene que haber para alcanzar los fines que tan machacona y simplemente se tratan de lograr obligando al pago de una cantidad. Porque, además, hay otra faceta elemental que debe ser destacada. La multa sería la sanción que de manera más directa e inmediata respondería al más descarnado sistema capitalista —todo se soluciona con el pago de una cantidad de dinero—, teniendo en cuenta, además, la particularidad de que no son infrecuentes las multas que se imponen por cantidad fija e invariable. Lo que significa que en todos estos supuestos, al no ponderarse el alcance económico real del sancionado, se producen discriminaciones sociales muy lamentables.

(46) Uno de los más destacados especialistas en el tema de las sanciones administrativas, a la vista de la realidad del derecho español, no ha dudado en calificar la potestad sancionatoria de la Administración de exorbitante, desproporcionada, injusta y arbitraria. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *La prescripción de las faltas administrativas*, pp. 941 y 944.

(47) Sin que sea éste el momento de aludir al Derecho Constitucional comparado, quiero sólo recordar ahora un dato muy bonito, cuyo interés se relaciona de lleno con el tema que estoy tratando y que constituye un hito interesante en la historia del Derecho público. En la famosa Declaración de Virginia de 1776 se afirmaba en el punto noveno, abordando conjuntamente una serie de temas importantes. «No debe exigirse una excesiva fianza, ni imponerse multas cuantiosas, ni infligirse castigos crueles o no acostumbrados.»



5. *Proliferación del recurso a la multa administrativa en leyes y reglamentos sectoriales*

Si se trata de insistir en la importancia cuantitativa de las multas puede observarse, antes de nada, que no es fácil ofrecer datos de conjunto, tanto si se piensa en el aspecto de las regulaciones como si se piensa en el aspecto de las aplicaciones concretas. En orden a este último, no deja de sorprender, por ejemplo, que el *Anuario Estadístico de España* ofrezca con todo detalle los datos judiciales, de forma que se puede conocer el número de sentencias penales—si son condenatorias o no, etc.—mientras no presta la más mínima atención a los aspectos sancionatorios de la Administración pública. ¡La Administración, que tan exigente es a la hora de requerir datos a particulares y a organismos, ya podría ser consecuente e informar de sí misma!

En el otro nivel, el nivel de las regulaciones, hay que advertir que se trata de un sector continuamente renovado e incrementado: sin interrupción tienen acceso a las páginas del *Boletín Oficial del Estado* normas que albergan, junto a otros aspectos, el establecimiento de nuevas multas administrativas, pormenorizando algunas de sus peculiaridades. Vana sería la pretensión—por las dificultades materiales de la empresa, pero, al mismo tiempo, por su extraordinaria dinamicidad—de querer ofrecer una recopilación completa de la normativa reguladora de las multas y demás sanciones administrativas. Con todo, y sin mayores pretensiones, vale la pena dejar constancia a continuación de alguna de las normas que han venido a implantar la sanción de multa. En cada caso destacaré cuál es la cuantía máxima (48) para la sanción prevista (49). Siendo de advertir, por último, que la enumeración que ofrezco, que de ninguna

---

(48) Si me parece interesante esta referencia a los topes máximos, conviene, en todo caso, no perder perspectiva. Puede ser más gravosa para una familia honrada una multa de 250 pesetas, o de 500, que una de cinco millones para una pandilla de «gángsteres». O, en otro orden de ideas, a una gran sociedad mercantil puede no afectarle en nada una multa muy cuantiosa, mientras que una sanción mucho más pequeña puede ser mortal de necesidad para un pequeño comerciante o industrial. La multa habitual de circulación puede no representar nada para el «señorito» que disfruta derrochando su dinero o el de sus padres, mientras puede resultar muy punitiva para el representante o el técnico que utiliza su vehículo como un instrumento más de trabajo.

(49) La referencia a la cuantía no debe hacer olvidar que no es infrecuente que las regulaciones incluyan también, junto a las multas, sanciones de otro tipo cuya compatibilidad con la multa se reconoce de modo expreso. Como ejemplo

manera intenta ser exhaustiva, no obedece tampoco a ninguna línea sistemática. He aquí alguna de las más destacadas regulaciones:

1) Ley de Montes de 8 de junio de 1957 y Reglamento (Decreto 485/1962, de 22 de febrero): hasta 100.000 pesetas (art. 86 de la Ley y 452 del Reglamento).

2) Incendios forestales, Ley 81/1968, de 5 de diciembre: hasta 500.000 pesetas (art. 31) (50).

3) Industrias agrarias, Decreto 231/1971, de 28 de enero: hasta cinco millones de pesetas (art. 18).

4) Producción de semillas y plantas de vivero, Decreto 3767/1972, de 23 de diciembre: hasta 100.000 pesetas (art. 21).

5) Protección de determinadas especies de animales salvajes, Decreto 2573/1973, de 5 de octubre, con remisión a la Ley de Caza.

6) Búsqueda y recolección de la trufa, Decreto 1688/1972, de 15 de junio: hasta 100.000 pesetas (art. 4.º).

---

puede recordarse la multa de la Ley de Prensa, que puede ir acompañada de suspensión de la publicación.

En ocasiones se prevé que la cuantía máxima de las multas pueda ser superada en base, ya a circunstancias peculiares del sujeto sancionado —reincidencia, especial peligrosidad, etc.—, ya en base a circunstancias objetivas independientes del mismo —declaración de estado de excepción; por ejemplo, para las multas de orden público—. En la enumeración que hago en el texto no siempre se expresan estas posibilidades de superar el tope máximo previsto como regla.

Quiero advertir también que me he limitado a reseñar aquellas multas cuya cuantía está prevista dentro de un tope predeterminado. Pero conviene recordar que hay multas que se expresan en otras magnitudes. Como botón de muestra puede retenerse lo que dispone el artículo 434 del Reglamento de Montes, en su párrafo primero: «El arranque del corcho de reproducción inmaduro que no estuviere debidamente autorizado será castigado con multa del tanto al triple del valor del producto.» Multas de este tipo no son infrecuentes y su cuantía puede llegar a alcanzar cifras astronómicas.

(50) Sobre las multas de montes, bien que en base a la legalidad anterior, puede verse A. GUAITA, *Infracción en materia forestal*, pp. 7 y ss. Al aludir a la incapacidad económica del sector forestal privado, así como a la escasez del impulso público debido a la miseria de las consignaciones presupuestarias, ha podido escribir recientemente Jesús LEGUINA, *Las facultades dominicales de la propiedad forestal*, p. 471: «... realidad ésta frente a la cual es muy escasa la eficacia que pueden desplegar las sanciones pecuniarias, que en todo caso, y cualquiera que sea su fuerza intimidante, no logran nunca reparar los daños causados por los particulares a los intereses públicos forestales». Al abordar el inquietante tema de los incendios forestales, afirma el propio autor: «En cualquier caso lo que parece evidente es que la vigente Ley sobre incendios forestales de 5 de diciembre de 1968 y su Reglamento de 23 de diciembre de 1972 no han logrado atajar de raíz el problema, ni siquiera al poner todo el énfasis en su contemplación como un problema de orden público, con el correlativo traspaso de ciertas competencias a las autoridades gubernativas. Y es que, como ocurre en muchos otros campos de la vida comunitaria, invocar el orden público y reforzar las sanciones gubernativas no constituye siempre la mejor, ni la más inteligente, respuesta política a las tensiones y conflictos que en ella se generan» (*op. cit.*, p. 462).

- 7) Pesca fluvial, Ley de 20 de febrero de 1942 (art. 59).
- 8) Alumbramiento de aguas subterráneas, Decreto-ley 3/1973, de 5 de abril, prohibiendo temporalmente el alumbramiento en determinadas zonas de la provincia de Almería (51): hasta 100.000 pesetas (artículo 3.º).
- 9) Policía de aguas, Reglamento aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958: hasta 10.000 pesetas —con posibilidad de duplicarse en caso de reincidencia— (art. 33).
- 10) Aguas envasadas, Decreto 3069/1972, de 26 de octubre: hasta 500.000 pesetas (art. 17).
- 11) Minas, Ley 22/1973, de 21 de julio: hasta un millón de pesetas (art. 121).
- 12) Investigación y explotación de hidrocarburos, Ley 21/1974, de 27 de junio: hasta cinco millones de pesetas —que podrá elevarse al duplo en caso de reincidencia o reiteración— (art. 80).
- 13) Instalación de industrias, Decreto 1775/1967, de 22 de julio: hasta cinco millones de pesetas (art. 38).
- 14) Suministro de gas. Al modificarse el Reglamento por el Decreto 3340/1972, de 30 de noviembre, la cuantía máxima prevista para las multas se fija en cinco millones de pesetas (art. 92).
- 15) Obras subterráneas en suelo urbano, Decreto 1844/1974, de 20 de junio: hasta 100.000 pesetas (art. 7.º).
- 16) Régimen del suelo y ordenación urbana, Ley de 12 de mayo de 1956: sanciones de hasta cien millones (art. 215 bis, en la versión introducida por la Ley 19/1975, de 2 de mayo) (52).
- 17) Viviendas de protección oficial, texto refundido aprobado por Decreto 2131/1963, de 24 de julio: hasta 250.000 pesetas (art. 35).
- 18) Protección del ambiente atmosférico, Ley 38/1972, de 22 de diciembre: hasta 500.000 pesetas (art. 12).
- 19) Transportes de mercancías por carretera, Ley de 27 de diciembre de 1947: hasta 25.000 pesetas (art. 20, desarrollado por el art. 115 del Reglamento aprobado por Decreto de 9 de diciembre de 1949).

---

(51) Recojo esta norma, aun consciente de su vigencia temporal, como testimonio de una ya amplia serie de Decretos-leyes, a través de los cuales se ha pretendido cumplir finalidades similares.

(52) Algunas de las previsiones del proyecto de ley de reforma eran, a propósito, en concreto del tema de las sanciones administrativas, desafortunadas en extremo, como puso en evidencia BOQUERA, *La lucha contra las licencias de edificación viciadas de ilegalidad*, pp. 14 y ss., cuyas observaciones fueron tomadas en consideración al redactarse la versión definitiva de la Ley de reforma.

20) Navegación aérea, Ley 48/1960, de 21 de julio: hasta 100.000 pesetas (arts. 152,5, 153, 154, 155).

21) Disciplina de mercado, Decreto 3052/1966, de 17 de noviembre: sorprendente regulación, contenida, además, en un Decreto: la cuantía es ilimitada, autorreconociendo la Administración en el Decreto la discrecionalidad administrativa a la hora de concretar sanciones (53).

22) Prensa e Imprenta, Ley 14/1966, de 18 de marzo: hasta 250.00 pesetas en el caso de autores o directores; hasta 500.000 pesetas en el caso de empresarios o empresas (art. 69) (54).

23) Cinematografía, teatro y espectáculos, Ley 46/1967, de 22 de julio: hasta 500.000 pesetas (art. 3.º).

24) Centros y zonas de interés turístico, Reglamento aprobado por Decreto 4297/1964, de 23 de diciembre: hasta un millón de pesetas (artículo 102).

25) Orden público, Ley de 30 de julio de 1959: hasta un millón de pesetas (art. 19, reformado por Ley 36/1971, de 21 de julio), que puede incrementarse en un 50 por 100 en el Estado de excepción (artículo 34), o al sancionar a personas que la Administración considera especialmente peligrosas (art. 23) (55).

26) Ley general del Servicio Militar, 55/1968, de 27 de julio: hasta 50.000 pesetas (art. 106).

Como podría hacerse interminable, corto y termino ya esta larga enumeración. No olvide el lector que me dejo fuera, entre otros, sec-

---

(53) Según el artículo 5.º del Decreto, «Las infracciones administrativas en materia de disciplina del mercado serán sancionadas con multa, en la cuantía que discrecionalmente determinen las autoridades competentes para ello, atendiendo principalmente a la gravedad de la infracción y a su importancia económica». En el artículo siguiente se concreta cuáles son las autoridades competentes para sancionar, reconociéndose la competencia del Consejo de Ministros, a partir de cinco millones. Sobre el tema me remito a un interesante trabajo—inédito—de mi alumno don FRANCISCO PASCAU CANALES, *Sanciones en materia de disciplina del mercado*, donde se hace eco de la doctrina que reconoce dicha discrecionalidad—así, por ejemplo, MANZANEDO—y de la jurisprudencia que la confirma—así, la sentencia de 21 de mayo de 1973, *Aranzadi* 2626—.

(54) De entre la abundante bibliografía que ha ido surgiendo sobre el tema puede recordarse el temprano comentario de Félix SANTOS, *Infracciones en materia de prensa (Jurisdicciones especiales y jurisprudencia)*. Una interesante sistematización de la jurisprudencia contencioso-administrativa surgida con motivo de las sanciones gubernativas, puede verse en GÓMEZ-REINO, *Las infracciones al artículo 2.º de la Ley de Prensa*.

(55) Véase, por todos, J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Orden Público*, y L. MARTÍN-RETORTILLO, *Las sanciones de orden publico en Derecho español*, citados.

## MULTAS ADMINISTRATIVAS

tores tan importantes, si no siempre por las cantidades, sí, al menos, por su frecuencia, como el de las multas de la Administración laboral (56), de la Administración fiscal (57), así como el especialísimo capítulo de las multas de circulación (58), tanto por vías interurbanas como por vías urbanas. En fin, por otro lado, ofrecen una serie de especialidades, y de ahí que no parezca correcto equipararlas del todo con las multas *administrativas*, algunas de las multas que han sido objeto de regulación reciente. Entre ellas pueden mencionarse las siguientes:

a) Juntas del Censo Electoral. Decreto 359/1971, de 25 de febrero: la Central, hasta 50.000; las Provinciales, hasta 25.000, y, las Municipales, hasta 5.000 (art. 1.º).

b) Asociaciones políticas. El Estatuto aprobado por Decreto-ley 7/1974, de 21 de diciembre: hasta cinco millones (art. 29).

### 6. *Escasez de reglas generales sobre las multas en las grandes leyes administrativas*

Pero si, como se ha señalado, la importancia, cualitativa y cuantitativa de las multas administrativas es muy grande, hay un aspecto, en cambio, que debe ser destacado por contraste. Sorprende la escasa atención—por no decir el vacío total—que las grandes leyes administrativas generales dedican al tema de las multas. Quiero refe-

---

(56) Para el aspecto del procedimiento de imposición de sanciones por infracción de la legislación laboral, declarado especial por el Decreto de 10 de octubre de 1958, me remito al estudio de MONTÓYA MELGAR, *El procedimiento de imposición de sanciones*, pp. 27 y ss., si bien ha habido modificaciones ulteriores.

(57) Sobre tan importante sector, objeto de regulación específica por la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963, artículos 83 y siguientes, véase, recientemente, de entre una abundante bibliografía, F. PÉREZ ROYO, *Infracciones y sanciones tributarias*, citada.

Téngase en cuenta, por otro lado, que el sector del contrabando, enjuiciado en otros tiempos por los tribunales, es sancionado ahora por la propia Administración, bien que con una serie de especialidades.

(58) La norma principal sobre la materia la constituye el llamado Código de la Circulación, que fue aprobado por Decreto de 25 de septiembre de 1934, modificado luego en diversas ocasiones y complementado por una amplia normativa. Recuérdese, como reciente, la Orden del Ministerio de la Gobernación de 27 de junio de 1974 (*Boletín Oficial del Estado* de 8 de julio) por la que se establecen restricciones a la circulación en determinadas vías públicas. El artículo 5.º de esta Orden se refiere específicamente a las sanciones con que se refuerzan sus mandatos.

irme a las grandes leyes que modulan con carácter general los aspectos básicos del actuar administrativo y las líneas maestras de su régimen jurídico y de su organización, leyes que, por otro lado, gozan de una fama que no es preciso ponderar ahora. Muy poco, por no decir escaso, es lo que se dedica al tema de las multas administrativas en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, la Ley de Procedimiento Administrativo, la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública e, incluso, en la propia Ley de lo contencioso-administrativo (59). Algo más, para el sector de las administraciones menores, en la Ley de Régimen Local. Frente a la proliferación de normas que al regular sectores concretos de actuación material de la Administración incluyen inevitablemente en la rúbrica dedicada a sanciones, la referencia a las multas, se echa en falta con insistencia una regulación sistemática y de conjunto (60) —lo que no quiere decir uniformista— que afrontase tan importante como disperso tema. La situación de caos, si es que no es abordada como merece de forma radical, lo cual parece la única salida digna, podría despejarse o, al menos, ordenarse, con unos cuantos preceptos de aplicación general claros y transparentes. Gustaría encontrar el catalizador, el polo capaz de aclarar situaciones y de facilitar su comprensión. Pero, en un mundo que se ha ido formando por aluvión (61), predomina todavía la sensación de desorden sin que se haya intentado la sistematización básica. Y si el vacío es casi total en lo que respecta a las grandes leyes administrativas, hay otro sector, más importante aún, en el que el vacío es, de hecho, casi absoluto, lo que todavía sorprende más. Me refiero al sector de las Leyes Fundamentales. Tan importante tema como es el de las multas administrativas, no obtiene allí ninguna respuesta clara y directa. De ahí que, ante la escasez de

---

(59) Por supuesto que no es preciso detenerse ahora en destacar que el propio tema de las sanciones administrativas podría ser objeto de una Ley general donde se abordara la problemática de una manera conjunta, tal y como sucede en numerosos países.

(60) Al respecto pudo señalar GONZÁLEZ PÉREZ, *El procedimiento administrativo*, p. 578, «no existe una regulación general de las sanciones administrativas, salvo en el aspecto procedimental y con importantes excepciones. Es necesario acudir a la regulación de cada una de las materias administrativas, de muy diverso contenido. En la esfera tributaria, la Ley General Tributaria ha supuesto un importante avance...».

(61) Criterios del antiguo régimen coexisten con los constitucionalistas, reglas modernas son difuminadas por antiguas prácticas, soluciones liberales se mezclan con arbitrios totalitarios y, el resultado es la situación descrita, tan censurable como poco satisfactoria.

datos expresos, a la hora de intentar reflejar las grandes líneas de la Institución estudiada habrá que tratar de sacar el máximo jugo a esos pocos elementos de que se dispone, habrá que valerse de las referencias tácitas o implícitas y utilizar el apoyo de construcciones dogmáticas analógicas y habrá que buscar consecuencias generalizables en las regulaciones concretas y pormenorizadas.

Al respecto, voy a tratar de ver si del análisis del vigente derecho positivo se puede dar alguna respuesta con pretensiones de validez general acerca de los siguientes aspectos: ante todo la relación que presenta la imposición y establecimiento de multas con el llamado principio de legalidad de la Administración. Me referiré luego a los sujetos que pueden ser sancionados para estudiar a continuación la forma de realizar el pago de la multa, y la exigencia del *solve et repete* como presupuesto de los recursos. Terminaré aludiendo a las diversas facultades atribuidas a la Administración para el caso de que se produzca el impago de la multa.

## II. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LAS MULTAS ADMINISTRATIVAS

### 7. El «nivel» introducido por el artículo 603 del Código Penal

Al tratar de las grandes líneas que enmarcan el complejo tema de las multas administrativas puede comenzar el análisis por un precepto de larga tradición en el derecho positivo español, cuyo significado se destaca más a la vista del lugar en que está contenido. El precepto es, en concreto, el artículo 603, párrafo primero, del Código Penal que dispone: «En las ordenanzas municipales y demás reglamentos generales o particulares de la administración que se dicten en lo sucesivo y en los bandos de policía y buen gobierno que dictaren las autoridades, no se establecerán penas mayores que las señaladas en este libro, aun cuando hayan de imponerse en virtud de atribuciones gubernativas, a no ser que se determine otra cosa por leyes especiales.» Si el párrafo segundo del precepto, con expresión y con finalidad un tanto equívocas, va a suponer el reconocimiento de la legitimidad de importantes potestades administrativas—tanto de normación como de corrección—, el párrafo primero que se acaba de transcribir viene a constituir algo así como *un nivel o barrera* que aquéllas no deben rebasar. Lástima que este precepto no haya sido

estudiado a fondo (62), porque estimo que constituye—o ha podido constituir—una de esas piezas claves de un sistema jurídico. Obsérvese que se parte del reconocimiento expreso en favor de la potestad reglamentaria de determinados poderes punitivos. Parece, así, que el precepto sería objetable desde diversos puntos de vista y, por supuesto, desde el punto de vista del principio de legalidad (63). Pero contiene en todo caso un sistema de tope o de nivel (64) que, al habi-

(62) Interesantes referencias al tema se encuentran a lo largo de la citada obra de DORADO MONTERO, *Derecho Penal*; véase también, entre la doctrina más reciente, VILLAR Y RCMERO, *Infracciones gubernativas*, pp. 611 y ss. Del artículo 493 del Código Penal de 1848, antecedente director del actual artículo 603, me he ocupado con algún detenimiento en mi trabajo *La fórmula «cuestiones de hecho» como delimitadora de la competencia de los jurados de riego*, pp. 201 y ss.

(63) En relación con tan importante problemática me remito aquí a las sugestivas consideraciones de GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en el tomo I de su *Curso de Derecho Administrativo*, capítulo VI, por lo que respecta al principio de legalidad, y capítulo IV en lo referente a las materias reservadas a la Ley.

(64) Este sistema de tope resultó muy eficiente en muchos supuestos como guía que la propia Administración aceptaba. Recordaré ahora dos tipos de ejemplos, muy reveladores ambos.

a) Como ejemplo de que el tope se acogía expresamente en la propia regulación administrativa de multas puede recordarse, entre otros muchos supuestos, el *Modelo de Ordenanzas de Comunidades de Regantes*, aprobado por Real Orden de 25 de junio de 1884, cuyo artículo 39, al ocuparse de las multas que impongan los Jurados por vía de castigo, especifica que su cuantía «en ningún caso excederá del límite establecido en el Código Penal para las faltas». Acerca de la virtualidad de esta regla puede verse BOLEA FORADADA, *Comunidades de regantes*, pp. 323-4.

b) Otro ejemplo muy esclarecedor es el de la clara defensa del sistema de tope que se observa en algunos dictámenes del Consejo de Estado. Me parece, así, revelador el Dictamen de 13 de marzo de 1963 [expediente número 36.345] de informe del Proyecto de Reglamento de la Ley de Pastos, hierbas y rastrojeras de 7 de octubre de 1938 (*Recopilación de doctrina legal 1968-69*, marginal número 57). Al considerar que el tope propuesto para las multas es poco elevado y, por tanto, de escasa eficacia, razona el Consejo en los siguientes términos: «El proyecto contiene, en todo caso, para las sanciones formalmente consideradas, el límite de 250 pesetas dentro de los términos habilitados por la Ley de 1938. A juicio del Consejo de Estado, este límite puede comprometer gravemente la eficacia de la disposición, y es por ello de todo punto aconsejable que, por medio de una norma de rango adecuado—una Ley en este caso—se lleve el importe de estas sanciones a límites de eficacia compatibles con la justicia. Repárese en que, sin el obstáculo que representa la Ley del 38, el único límite que encontraría en esta materia la potestad reglamentaria de la Administración sería el que resulta de lo previsto en el artículo 603 del Código Penal, según el cual las Ordenanzas Municipales o demás Reglamentos generales o particulares de la Administración que se publicasen en lo sucesivo, y en los bandos de policía o buen gobierno que dictaren las autoridades, no se establecerán penas mayores que las señaladas en este libro (tercero que regula las faltas y sus penas), aun cuando hayan de imponerse en virtud de atribuciones gubernativas, a no ser que se determine otra cosa por Leyes especiales. Sobre esta base, las sanciones de referencia podrían alcanzar el límite de 5.000 pesetas.»

Obsérvese que el Consejo de Estado sugiere que por medio de Ley se supere el límite de 250 pesetas marcado por la Ley de Pastos de 1938, aconseja que las multas no excedan de 5.000 pesetas, tope, entonces vigente, para el libro de las faltas del Código Penal. Nada, desde un planteamiento formal estricto, impedía que esa nueva Ley propugnada desconociera el límite marcado por el Código Penal.



litar las multas reglamentarias por debajo sólo de unos topes predefinidos, pudiera quizá ayudar a superar las objeciones (65).

Vale la pena aludir, siquiera con brevedad, a alguno de los problemas que suscita este precepto.

#### 8. *El carácter de «pena» de la multa administrativa*

El precepto habla expresamente de que en los reglamentos, «no se establecerán penas mayores que las señaladas en este Libro». Se usa, en efecto, la palabra *pena*. No sé cuál sería la interpretación inicial del precepto en su contexto originario, pero de lo que no cabe duda es que con posterioridad se vino entendiendo que las multas administrativas no debían ser superiores a las multas señaladas en

---

(65) La Ley de Régimen Local vino a descartar el viejo e interesante criterio de remisión al tope que para las faltas señala el Código Penal. Así —mucho antes aún de que la Ley 39/1974, de 28 de noviembre, viniera a elevar la cuantía de las multas del Código Penal—, a propósito del gobernador civil, el tope —salvo lo que dispongan Leyes especiales— se señaló en 10.000 pesetas (art. 260, i), que no hizo sino desarrollar lo que ya había puntualizado la base 38 —de la Ley de Bases del Régimen Local de 17 de julio de 1945—, y a propósito del alcalde, en 500 pesetas en los mayores municipios (art. 111, que sigue puntualmente las previsiones de la base 20).

El Estatuto de gobernadores civiles aprobado por Decreto de 10 de octubre de 1958, testimonia de otro criterio que se apoya en una tendencia bien peculiar. Dispone su artículo 22: «Las sanciones que pueden imponer los gobernadores civiles (...) no podrán exceder del límite que la Ley de Orden Público u otras disposiciones especiales autoricen en cada caso.» De este modo, la Ley de Orden Público se ha convertido en quicio del sistema. Ha desplazado nada menos que al Código Penal. La trascendencia de la medida y el deterioro que introduce en el sistema jurídico me parecen evidentes. El dato, sobre el que no es éste el momento de insistir, hay que interpretarlo a la luz del proceso de potenciamiento de la noción de orden público a que me he referido en mi libro *La cláusula de orden público como límite impreciso y creciente del ejercicio de los derechos* (Ed. Civitas, Madrid, 1975). Aun sin insistir más sobre el tema no quiero ocultar mi sorpresa ante este dato de que la Ley de Orden Público sustituya al Código Penal a la hora de regular tan importante aspecto. En cuanto a su estructura, el artículo 22 del Estatuto de gobernadores civiles es bastante similar a la del 603 del Código Penal. Ofrece, sin embargo, la insólita particularidad, de cuya corrección jurídica se puede dudar con toda justeza, de que tan amplia remoción de límites no está contenida en una norma de rango legal, sino en una norma de rango reglamentario. Obsérvese en todo caso que cuando se promulga el Estatuto de gobernadores civiles ya estaba en avanzada fase de elaboración la que habría de ser Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959, y que ambas normas provienen de la iniciativa de un mismo departamento, el Ministerio de la Gobernación. Por lo que respecta al proceso de elaboración de la citada Ley, puede verse JIMÉNEZ ASEÑO, *Antecedentes, texto y doctrina de la Ley de Orden Público*, p. 26. De modo que el Estatuto de gobernadores civiles, al trasladar el nivel a la Ley de Orden Público, debía partir del conocimiento de las importantes cuantías que para las multas se pretendían insertar en tal Ley.

el libro de las faltas (66). Es decir, que no había inconveniente en designar como penas a las multas establecidas en las ordenanzas municipales y demás reglamentos. Con lo cual se estaba dando, para este caso concreto, a la palabra *pena* una interpretación muy amplia y nada estricta. No tengo nada que objetar a tal punto de vista. Eso sí, recordar sólo que la interpretación apuntada casa mal con la concreción que se hace en el artículo 26 del propio Código Penal donde expresamente, al tratar de las penas (67), se prescribe que no se reputarán como tales, entre otras, «las multas y demás correcciones que, en uso de atribuciones gubernativas o disciplinarias, impongan los superiores a sus subordinados o administrados». O sea, que, con la lógica de este precepto, las multas gubernativas no se reputarán penas. Pero, en cambio, como vimos, el artículo 603 se interpreta en el sentido de que las multas gubernativas caben dentro de la alusión a penas (68), que allí se hace (69). En un caso y en otro, ¿se está utilizando la misma palabra —*pena*— en diferentes sentidos? (70). Quizá no quede más remedio que admitir una tal quiebra de significado. En el primer caso, se trataría entonces de penas en sentido estricto, penas penales, enumeradas, clasificadas y pormenorizadas en el título III del libro I. De este modo, las multas gubernativas no se reputarán penas. En el segundo caso, en cambio, al decirse que en los reglamentos no se establecerán *penas mayores a las señaladas en el libro de las faltas* se estaría tomando la expresión penas en sentido amplio, sin afán de precisión, similar a castigo, sanción o corrección. Las multas en tal caso, sí serían penas (71). Quizá no haya más re-

---

(66) He aquí un ejemplo bien reciente: La vigente Ley de Caza, al regular la cuantía prevista para las infracciones administrativas —art. 48, párrafo 3— se atiene con carácter general —dejando a salvo los supuestos de las *circunstancias modificativas* del artículo 49— al límite de las 5.000, previsto entonces para las faltas en el Código Penal.

(67) Precisamente, la rúbrica del título III (del libro I) es *De las penas*.

(68) Véase DORADO MONTERO, *Derecho Penal*, p. 250.

(69) El propio párrafo segundo del estudiado artículo 603 avala tal interpretación.

(70) Las referencias a la «inextricable confusión» que domina toda esta materia son abundantes en la citada obra de DORADO MONTERO. Cfr. así lo que señala en páginas 247 y 248.

(71) En opinión reciente del penalista RODRÍGUEZ MOURULLO (*Presente y futuro del delito fiscal*, pp. 11-12): «Por su parte, el artículo 603 del Código Penal confirma expresamente que las sanciones administrativas son penas (...). Al lado de la pena "criminal", existen, pues, en el ordenamiento jurídico otras penas. De éstas es la pena del Derecho administrativo la que presenta mayores afinidades con la criminal...»

medio que admitir tal desdoblamiento de significados (72), pues si no —si en todo caso se insistiera en que las multas no son penas— mal podría explicarse el papel atribuido al artículo 603 del Código Penal —papel muy eficaz en determinadas circunstancias— a la hora de limitar la cuantía de las multas gubernativas.

9. *La referencia a las «leyes especiales» del artículo 603 del Código Penal en el contexto de la amplitud de materias contempladas en el libro de las faltas*

Cierto que la limitación impuesta a las normas administrativas por el Código Penal para que éstas no establezcan multas superiores a las fijadas para las faltas, ofrece un flanco abierto importante, con su referencia final a las leyes especiales: «a no ser que se determine otra cosa por leyes especiales». De este modo cabría, en primer lugar, que leyes especiales rompieran la barrera fijada y señalaran a

---

(72) Sin perjuicio de lo que más adelante se dice en el texto al analizar este tema con detenimiento, no estará de más recordar ahora que las salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo muy frecuentemente —aunque como ha sido bien destacado, la jurisprudencia en este ámbito es cualquier cosa menos unánime— han negado con copia de argumentos carácter de pena a las multas administrativas. Como testimonio se puede recordar ahora lo que, entre otras muchas, afirma la sentencia de la Sala 4.ª de 18 de marzo de 1962 (*Aranzadi* 1257) sobre multa impuesta por órganos del Ministerio de Agricultura por irregularidades en el almacenamiento, precintado y consistencia de abonos. En el considerando 1.º de la sentencia, de la que fue ponente el señor Roberes García, se afirma en efecto: «por esto, en forma alguna puede considerárseles como penas, cual pretende el recurrente en su escrito de demanda, para sacar más tarde conclusiones que no corresponden al caso debatido. La pena lleva siempre implícita la idea de un mal, la de restaurar un derecho público violado por aquel que poniendo en sus actos una indiscutible malicia o una imprudencia inexcusable quebranta la Ley penal y la sociedad y por ella los Tribunales de Justicia imponen un castigo, una sanción, que a veces es pecuniaria, pero que no puede confundirse en forma alguna con las multas que se imponen por la Administración, que no tienen otra finalidad que la de corregir una conducta, exigir una mayor diligencia en aquellos a quienes se les ha confiado alguna cosa o la prestación de un servicio y no han puesto en él la debida diligencia o no hubieran dado cumplimiento a lo que las Leyes ordenaran sobre el particular. Por ello el Código Penal en sus artículos 26 y último párrafo del 603 excluye estas infracciones del concepto de penas y consecuentemente no puede darse al artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado el alcance pretendido, sino el de simple corrección gubernativa o sanción administrativa, pero nada más.»

Hay que insistir con energía en que no se trata en absoluto de que queden impunes conductas antisociales. Pero ello no impide el reconocer que la lógica de los argumentos transcritos es del todo endeble y hay que rechazarla por el simplismo que encierra. Es como si se quisiera resolver de un plumazo, y por la fuerza imperativa de la sentencia, una de las cuestiones jurídicas más arduas y difíciles.

determinadas multas cuantías mayores; cabría también, en segundo lugar, lo que perturba ya mucho más un posible esquema, que estas leyes especiales rompieran de forma abierta la interdicción impuesta a las normas administrativas, habilitándolas de alguna manera para que fueran éstas las que ordenaran la materia, sin acordarse ya de la barrera introducida por el Código Penal. Ambas posibilidades son importantes y hay que contar con ellas. Con todo, quiero destacar que esta posible ruptura del esquema —en la interpretación del artículo 603— puede considerarse como algo excepcional, como algo que se admite en última instancia, al lado de lo que es una regla general de signo contrario. Porque además, hay algo evidente en el esquema que el Código Penal ofrece. Habitados hoy a un mundo ingente de sanciones administrativas—y en nuestros días ya no se habla de las leyes administrativas como leyes especiales (73), aunque sólo sea por la frecuencia con que se han prodigado—sorprende muy vivamente el leer los preceptos del libro III del Código Penal, dedicado a las faltas: están allí prefiguradas, bien que, con frecuencia, en embrión, muchas de las conductas que son ahora objeto frecuente del sistema de sanciones administrativas. Desde la prensa e imprenta al orden público, la contaminación y las medidas de seguridad, la adulteración de alimentos y las incorrecciones en pesos y medidas, el respeto a la propiedad forestal, etc. Ciertamente que el título de las faltas se ha caracterizado por su falta de operatividad sin que sea éste el momento para estudiar las razones de tal falta de operatividad, ni para aludir a la carencia de adecuación o puesta al día de sus preceptos, ni para lamentar la insuficiencia de los cauces procesales. Importantes temas todos ellos que ahora hay que pasar por alto. Sólo quiero destacar en este momento que si se para mientes en la amplitud de materias contempladas en el libro III, no deja de tener su lógica el comentado artículo 603 del Código Penal, y no deja de ofrecer, por tanto, evidentes visos de excepcionalidad al recurso a las leyes especiales allí previsto. Si tantas infracciones estaban allí previstas, poco sería—así puede interpretarse el precepto estudiado—lo que quedaba a la disposición de las leyes especiales (74). Que tal esquema haya fracasado

---

(73) Véase Sebastián MARTIN-RETORTILLO, *El Derecho civil en la génesis del Derecho administrativo y de sus instituciones*, pp. 37 y ss.

(74) Recordando lo que antes decía de que es lástima no contar con un estudio exhaustivo sobre este precepto que aclarara su instauración y su evolución histórica, y sin mayores pretensiones por mi parte que la de recordar un dato interesante, no me resisto a transcribir aquí el último párrafo—el 77—de la famosa *Instrucción de 30 de noviembre de 1833 para los subdelegados de Fomento*, de la

estrepitosamente, es ya otra cuestión que, por supuesto, no debe desconocerse.

10. *El artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Aplicabilidad directa a las multas administrativas de la prohibición de que la Administración establezca penas.*

Me ha llamado la atención la similitud de estructura que ofrece con el artículo 603 del Código Penal, un precepto importante de una de las leyes administrativas de más relieve. Me refiero al artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. A su tenor, «los Reglamentos, Circulares, Instrucciones y demás disposiciones administrativas de carácter general *no podrán establecer penas ni imponer exacciones, tasas, cánones, derechos de propaganda y otras cargas similares, salvo aquellos casos en que expresamente lo autorice una ley votada en Cortes*». También aquí nos encontramos

---

que fue autor JAVIER DE BURGOS. Dice así: «Una ley especial fijará las penas que han de imponerse a los contraventores de las disposiciones administrativas, y el modo con que las autoridades del ramo deben solicitar de los jueces respectivos la aplicación de ellas. Entre tanto servirá de regla que los agentes de la administración no pueden por sí aplicar otras que las multas determinadas en los reglamentos, en los casos y por las cantidades que ellos señalan.»

El párrafo sugiere muy variadas reflexiones, que aquí me limitaré a enumerar de pasada. Lo que en la fórmula actual son «leyes especiales», era entonces una ley especial. ¿Se prevé un intento de recopilación o de codificación? ¿Se pretende sistematizar la categoría de las *contravenciones*, como supuestos de menor entidad, por debajo de los delitos, con evidente conexión con lo administrativo? Es curioso que el texto transcrito habla de *los contraventores*. Es como si se pensara en una categoría cuya guarda se encomienda a los jueces y no a las autoridades administrativas. Esto parece dar a entender el texto, cuando advierte de que la ley especial deberá fijar, «el modo con que las autoridades del ramo deben solicitar de los jueces respectivos la aplicación de ellas [las penas]». No hay que olvidar que la categoría de *las contravenciones* había sido formulada por autores importantes: recuérdese lo señalado en nota 35. ¿Será la frase de JAVIER DE BURGOS mero mimetismo de algún texto francés, más o menos fielmente traducido? La parte final del párrafo de JAVIER DE BURGOS se reconduce, de alguna manera, al artículo 185 del Código Penal de 1822, recordado recientemente por PARADA, *Poder sancionador*, p. 70, y que, según este autor, «parece copiado del artículo 486 del Código Penal francés».

No se si el texto permite hablar con rigor del principio de legalidad en el sentido en que ahora se suele entender. De todas maneras parece interesante al respecto. El párrafo viene a autorizar provisionalmente y como de manera excepcional —entre tanto— las multas determinadas en los reglamentos, pero consciente de que la materia debiera arreglarse por ley. De todas maneras, quizá sea ya un principio de ordenación, con la afirmación implícita de los correspondientes límites, la referencia a que las multas que se impondrán serán las señaladas en los reglamentos —en los casos y por las cantidades que ellos señalan— lo que viene a significar la prohibición de salirse de esos supuestos, lo que no debía ser infrecuente. Recuérdese lo antes señalado.

con que al final se excepciona una importante regla general. También aquí la praxis ha dado un lamentable tono de generalidad a lo que en el contexto del precepto podía considerarse sólo como excepción. Se ha podido, incluso, hablar de inconstitucionalidad del precepto (75). Pero, con todo, si se pretende destacar lo que tenga de válido la regla general afirmada, resulta del precepto que, en principio, las normas reglamentarias no pueden establecer penas. Y aquí surge un interesante problema interpretativo. ¿Qué penas son éstas sobre las que se prohíbe disponer a las autoridades administrativas? ¿En qué sentido hay que tomar aquí la palabra pena? ¿En un sentido estricto, en un sentido de penas penales, valga la redundancia, tal y como se deduciría del artículo 26 del Código Penal o, en cambio, en un sentido amplio, referido en general a sanciones, tal y como parece ser la interpretación que se deduce del artículo 603 del Código Penal antes reflejada? El problema no es baladí, en absoluto, y además reconduce, de manera inmediata, al tema de las multas. La cuestión es la siguiente: la prohibición dirigida a las normas reglamentarias por el artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, ¿incluye, en concreto, a las multas? De no mediar una ley, ¿pueden los reglamentos establecer multas o forman las multas parte de la interdicción? Poco ayuda, a la hora de resolver el problema, el proceso de elaboración de la ley (76). No ha sido infrecuente tampoco, que los comentaristas de la misma no se detuvieran en la consideración de tal problema. Por mi parte, pienso que hay que interpretar el precepto dando a la palabra «*penas*» un sentido amplio, genérico, de sanción, de forma que se comprenda en él, sin duda, a las multas. En apoyo de tal punto de vista pueden esbozarse, esquemáticamente, los razonamientos siguientes:

a) El Código Penal, al referirse a las penas—en preceptos bien destacados de los que pueden constituir prototipo los artículos 23,1, 2 y 6, entre otros— alude a su *regulación* legal, utilizando incluso con

(75) Como ya he recordado en alguna otra ocasión, F. VICENTE-ARCHE ha insistido enérgicamente acerca de la inconstitucionalidad—desde la perspectiva tributaria— del último inciso del artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Si bien se ha ocupado del tema en diversos lugares, puede recordarse ahora lo que señaló en *Notas de Derecho Financiero a la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales*, pp. 399 y ss.

(76) El precepto comentado, que era el artículo 17 del anteproyecto de ley, no fue al parecer objeto de enmiendas ni se discutió en las Cortes en torno al mismo, pasando al texto aprobado con la misma redacción que le había dado la Administración autora del anteproyecto. Cfr. GÓMEZ ANTÓN, *La Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado*, en los diversos apéndices.

mayúscula la palabra Ley. Es decir, parece claro que el ámbito de las penas penales se contempla en el Código Penal como una materia reservada a la Ley. En donde, por tanto, nada tendría que hacer la Administración por medio de normas reglamentarias. De ahí que no tenga mayor sentido, a la hora de intentar poner orden en el régimen administrativo, prohibirle a la Administración algo que ya tenía prohibido, como es el establecimiento de penas penales en sentido estricto. El relieve que se trata de conceder al principio de legalidad en el derecho penal (77), cobra realce destacado en relación con el problema que se analiza.

b) Al comentar el artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado no se puede olvidar que el precepto anterior de la misma Ley prohíbe a la Administración regular «aquellas materias que sean de la exclusiva competencia de las Cortes». Y, entre aquellas materias de la exclusiva competencia de las Cortes —hay que volver a remitirse aquí al principio de legalidad, en el ámbito penal—, el artículo 10 de la Ley de Cortes incluye las bases del Derecho penal y procesal (apartado i).

c) Parece el artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado un precepto claramente destinado a combatir la parafiscalidad y también la parapenalidad. Es curioso que en la larga lista de conceptos que el precepto enumera, no se alude expresamente ni a los tributos ni a los impuestos. Es como si se partiera de la suposición de que en relación con estos dos últimos conceptos ya basta con la precisión del artículo 9.º del Fuero de los Españoles que exige que los tributos deben haber sido establecidos con arreglo a ley votada con Cortes. Como eso ya está resuelto, el precepto se dedica —pienso—, a combatir la parafiscalidad: ni exacciones (78), tasas, cánones, derechos de propaganda y otras cargas similares. Pues lo mismo podría pensarse en relación con lo sancionatorio. Las sanciones penales están ya reservadas a la Ley. Lo que interesaría ahora sería —sigo pensando— prohibir cualquier modalidad diferente de sanción, incidir sobre la parapenalidad. De modo que la alusión a las penas hay que interpretarla en un sentido amplio, sentido que acoge

(77) Véase, últimamente, sobre el tema, RODRÍGUEZ MOURULLO, *Principio de Legalidad*, con abundante bibliografía, y BARBERO SANTOS, *Postulados político-criminales del sistema punitivo español vigente*, p. 112.

(78) Es curiosa la referencia a las multas que, al definir la palabra *exacción*, da al Diccionario de la Real Academia (XIX edición): «Acción y efecto de exigir, con aplicación a impuestos, prestaciones, multas, deudas, etc.»

sin duda, entre las diversas sanciones administrativas, también a las multas.

La interpretación que sostengo puede significar, al menos, un principio de orden en relación con el delicado tema de las multas. Mucho es ya admitir que una ley autorice expresamente la regulación de multas a través de disposiciones administrativas (79). Por esta vía pueden colarse desórdenes jurídicos sin tasa. A la vista de tales inconvenientes cobra mayor realce la interpretación del artículo 27 en el sentido de que, al menos, al margen de las leyes, los reglamentos no pueden establecer ni regular multas.

Por todo lo anterior, no quiero dejar de manifestar mi disconfor-

---

(79) No se trata de una mera posibilidad intelectual, sino que la observación de la realidad depara multitud de ejemplos. Lo cual fuerza a clamar por una reordenación y racionalización de toda la materia. Porque, además, las fórmulas de habilitación legislativa —que en muchísimos supuestos no pasan de ser meros supuestos de remisión—, en la terminología de GARCÍA DE ENTERRÍA —véase su libro *Legislación delegada y potestad reglamentada y control judicial*, pp. 149 y ss.— se caracteriza, con excesiva frecuencia, por su esquematismo. Tomando al azar un ejemplo, observe el lector la vaguedad y amplitud de una fórmula como la contenida en el párrafo tercero del artículo 18 de la Ley 50/1969, de 25 de abril, sobre movilización nacional: «Con independencia de las sanciones penales —el párrafo primero acaba de establecer nada menos que la sumisión al Código de Justicia militar— podrán establecerse reglamentariamente las administrativas que se estimen pertinentes.» ¡Pensar que los penalistas exigen las notas de claridad, precisión y certeza para que se pueda hablar en puridad del principio de legalidad! Recuérdense, así, las siguientes palabras de RODRÍGUEZ MOURULLO, *Principio de Legalidad*, p. 888: «La Ley penal debe revestir las notas de claridad y exhaustividad en la descripción del presupuesto y ser precisa al señalar la consecuencia. Seguridad jurídica y claridad legal se muestran tan íntimamente vinculadas que la Gran Comisión para la reforma del Derecho penal alemán no ha tenido reparos en hablar, en la fundamentación del proyecto oficial de 1962, equiparándolos como postulados propios de un Estado de Derecho, de los "principios de seguridad jurídica y claridad jurídica" (*Rechtssicherheit und Rechtsklarheit*).» Y algo más adelante puntualiza: «La técnica de las "cláusulas generales" es, sin duda alguna, como asegura CLASS, incompatible con los principios de un Estado de Derecho. El principio de legalidad implica que el hecho constitutivo de delito aparezca descrito de un modo exhaustivo en la ley misma. Es decir, requiere que sea la propia ley emanada del parlamento la que describa, mediante la indicación de los diversos caracteres de la conducta delictiva, la materia de la prohibición a fin de que los límites entre lo lícito y lo ilícito no queden a merced de la decisión judicial. De lo contrario, el legislador no haría sino reenviar su propio cometido al juez, sobrecargando a éste con tareas que no le incumben por ser propias del poder legislativo. Un reenvío de esa índole supondría no sólo una transgresión evidente del principio de legalidad, sino además —como advierte BAUMANN— una grave contradicción del principio de la separación de poderes, característico del Estado de Derecho» (p. 889). ¿Qué pensar, volviendo al ámbito del derecho positivo español, cuando la determinación queda abandonada a la propia Administración, bien por vía de normación, o bien, incluso, lo que no es infrecuente, por vía de sanción, a la hora de escoger cuáles van a ser las conductas que se incluyen en una cláusula sancionatoria vaga e inconcreta?



midad con una corriente jurisprudencial muy extendida que niega expresamente los puntos de vista que acabo de defender. Como mero testimonio de lo que es doctrina corriente, puede reproducirse aquí lo que afirma el Considerando 5.º de la sentencia de la Sala 4.ª del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1966 (*Aranzadi* 89, de 1967), de la que fue ponente el señor Olives Feliú. Al cuestionarse la legalidad del artículo 134 del Reglamento taurino—aprobado por Orden de 15 de marzo de 1962. ¡Obsérvese que se trata de una Orden ministerial! (80)—, en base al cual se había puesto una multa de 150.000 pesetas al ganadero don Antonio P.-T., se razonará en los siguientes términos: «...pero como este artículo es también impugnado en su totalidad por supuesta oposición con el artículo 27 en relación con los 23 y 26 de la Ley de Régimen Jurídico (...), precisa antes de hacer lo primero, desvanecer totalmente tales supuestos de nulidad del artículo 134 antes dicho, los que se hallan basados en la errónea creencia de que las multas administrativas son sanciones de naturaleza verdaderamente penal, como en efecto lo son las que imponen los juzgados y tribunales de la jurisdicción ordinaria o de las jurisdicciones especiales, por razón de delito o falta; pues, las de este grupo sí, y aquellas otras no necesitan de una Ley votada en Cortes para poderse imponer en sanción de hechos previamente definidos como delitos o faltas; pero en la Reglamentación administrativa de múltiples y variadas materias, que se hallan sometidas al cuidado y vigilancia de la Administración y en las que ésta actúa reglamentadamente, en funciones de tutela y policía gubernativa, para intervenir acciones u

---

(80) El *Boletín Oficial del Estado* de 20 de marzo de 1962 publica la Orden ministerial de Gobernación—firmada por Alonso Vega—que aprueba «el texto refundido del nuevo Reglamento de Espectáculos Taurinos». No cabe duda que la expresión *texto refundido* puede inducir a equívocos en cuanto hoy día suele reservarse para uno de los supuestos de delegación legislativa. (Cfr., por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, p. 186 y *passim*). Pero tal equívoco debe salvarse, sin duda, estableciendo que se trata sólo de una norma reglamentaria y de grado infimo. Ni siquiera pasó por Consejo de Ministros. Para nada se dio aplicación a las exigencias del artículo 10, párrafo 4.º, de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, vigente ya entonces: ni Consejo de Ministros ni firma del Jefe del Estado, ni siquiera dictamen del Consejo de Estado. El preámbulo de la Orden comentada puntualiza, eso sí, «que ha sido redactado después de escuchar los informes y asesoramientos de cuantos Organismos intervienen en dicho espectáculo». En orden a ponderar también qué es lo que viene a refundir el comentado Reglamento conviene, asimismo, retener las siguientes palabras de su preámbulo: «Tales modificaciones aparecen dispersas en buen número de *Ordenes ministeriales y circulares* que con el transcurso del tiempo han ido aumentando tan considerablemente que dificultan el conocimiento y aplicación del citado Reglamento, haciendo aconsejable una revisión del mismo...».

omisiones de sus administrados que para nada rozan la materia penal o criminal propiamente dicha, es de todos los tiempos conocido y por todos los Estados de Derecho practicado, que las facultades en tal orden es de cosas reservadas a la Administración, permiten a ésta regular mencionadas actividades de orden público administrativo, imponiendo y exigiendo multas como sanción, como las que son objeto del Reglamento del Espectáculo taurino que nos ocupa, sin que tales sanciones tengan nada que ver con la prohibición contenida en el artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico, pues ni son dichas sanciones penas propiamente dichas ni revisten carácter fiscal de exacciones, tasas, cánones, derechos o cargas de naturaleza similar...» (81).

A la vista de lo más arriba señalado no creo sea preciso ahora detenerse a glosar tan sorprendentes a la par que tajantes afirma-

---

(81) He hablado antes de «corriente jurisprudencial». En efecto, la sentencia de 23 de junio de 1971, *Aranzadi* 3742, ponente: Suárez Manteola—se trata también de un supuesto de multa taurina, ahora de 15.000 pesetas—va a incluir, entrecomillado, un párrafo muy parecido al que acabo de reproducir en el texto, que, a modo de justificación, se hace preceder de la siguiente advertencia: «en consonancia, entre otras, en sentencias de esta Sala de 11 y 15 de junio de 1966, que con *unidad de doctrina* viene declarando», etc.

La sentencia aludida de 11 de junio de 1966 es menos escandalosa que las otras dos—no contiene, por ejemplo, la sorprendente alusión a eso de que «es de todos los tiempos conocido y por todos los Estados de Derecho practicado...»—aunque se inserta, sin duda, en la misma línea. Razonamiento tipo de esta sentencia sería el siguiente: «que, por otro lado, tampoco le afecta lo que dispone el artículo 27 de la repetida Ley de Régimen Jurídico, dado que el Reglamento de 15 de marzo de 1962 no establece penas ni fija exacciones y, además, que allí no consta sino que las multas que faculta aplicar no tienen ese carácter de tipo penal, y si sólo sanciones de índole gubernativa, excluidas, por tanto, de aquel texto legal; todo esto en armonía con doctrina de esta Sala...».

Llamo la atención sobre esta última observación por el hecho de estar contenida en la más antigua de las sentencias citadas.

La misma doctrina se contiene, últimamente, en la sentencia de 20 de marzo de 1973, *Aranzadi* 1222, ponente: Ponce de León y Belloso—multa de 30.000 pesetas—. Si bien se sigue muy de cerca la expresión, no se mantiene ya la sorprendente referencia a los Estados de Derecho. En cambio, la sentencia de 23 de abril de 1974, *Aranzadi* 1923, ponente: señor Suárez Manteola—sendas multas de 12.500 y 15.000 pesetas, al Marqués de Millagodio y al Conde de la Maza, respectivamente—, vuelve a retomar, al transcribir la reiterada doctrina, el estribillo de los *Estados de Derecho*. Por cierto, que esta sentencia ofrece una originalísima y sorprendente solución al problema de la prescripción de las sanciones administrativas cuya endeblez científica es, por otro lado, patente: «se declara de aplicación supletoria el Código Civil, y, a la vista del artículo 1961—«Las acciones prescriben por el mero lapso de tiempo fijado por la ley»— y del 1964—prescripción a los quince años de las acciones personales que no tengan señalado término especial— se sostiene que las multas de que se hace cuestión en la sentencia prescriben a los quince años. ¡Pensar que en el Código Penal—artículo 113—en el que las faltas prescriben a los dos meses, se señala el plazo de quince años para la prescripción de los delitos sancionados con reclusión menor—de doce años y un día a veinte años—!

ciones (82). Concluyo este punto insistiendo en que, en mi opinión, hay que sostener la plena aplicabilidad al mundo de las multas administrativas de las interdicciones contenidas en el artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (83). Las multas que se amparen sólo en disposiciones administrativas (84)

(82) Con afirmaciones de este tenor parece haberse parado el reloj del Tribunal Supremo hace más de cincuenta años, cuando, en efecto, se caracterizaba el mucho menos consistente orden sancionatorio administrativo, a diferencia del penal en que imperaba la nota de la rigurosa legalidad, por «la discrecionalidad o libertad completa o casi completa, es decir, la ausencia o total o casi total de regulación legislativa». Cfr. DORADO MONTERO, *Derecho penal*, p. 253, quien recuerda, para el ámbito del Derecho penal, junto al conocido aforismo de *Nullum crimen sine lege*, el de *leges faciunt crimina*.

(83) Por otro lado, hay que sostener—dejando ahora al margen la cuestión de la posible antifundamentalidad del precepto u otros problemas importantes—que para que se quiebre la interdicción inicial que prohíbe a los Reglamentos imponer penas, pasando a admitirse, en cambio, tal posibilidad, dando entrada a lo que prevé la frase final del propio artículo 27, es menester, en todo caso, tener en cuenta algunos requisitos imprescindibles. Al menos, los siguientes: 1) que tal excepción la autorice una ley votada en Cortes. No otra norma. Ni siquiera las equiparadas, ya que las excepciones deben ser interpretadas restrictivamente. 2) Pero, además, tal autorización debe ser expresa. La dicción del precepto es inequívoca.

Y esto implica una serie de consecuencias. Una de ellas—y no de las menos importantes—es la de que el reconocimiento de potestad sancionatoria no puede hacerse de manera implícita ni como atribución inherente, genérica o global. De ninguna de esas maneras se cumple el «expresamente» de la frase final del artículo 27. O hay reconocimiento expreso, o se incumple el artículo 27. De ahí que no estime correcto el raciocinio contenido en el Considerando 1.º de la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 1972 (*Aranzadi 876*), sentencia que, por otro lado, ofrece aportaciones dogmáticas de valía. Se dice allí, en efecto, «Que el artículo 228 de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879 establece que "la policía de las aguas públicas" y sus cauces naturales, riberas y zonas de servidumbre estarán a cargo de la Administración y la ejercerá el ministro de Fomento», hoy Obras Públicas, declaración que constituye la habilitación genérica e implícita de un haz de potestades administrativas—incluso la sancionadora—en función del concepto de "policía" preventiva y represiva imperante en la época de su promulgación, pues, además, la propia norma transcrita contiene seguidamente una expresa habilitación de la potestad reglamentaria configurada en los términos más amplios, por aludir a "las disposiciones necesarias para el buen orden en el uso y aprovechamiento de aquellas", delegación que respeta formalmente el principio de legalidad y legítima así la tipificación y sanción de las contravenciones mediante el Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces de 14 de noviembre de 1958 (...).» Habilitaciones como esas no pueden considerarse expresas y, por tanto—sin entrar ahora a enjuiciar otros aspectos—, no sirven. La propia sentencia reconoce que el sector sancionatorio enjuiciado no es ortodoxo aun cuando se resista a una condena definitiva. En efecto, a continuación de las frases antes transcritas se incluye lo que sigue: «aun cuando se encuentre extramuros del criterio plasmado en el artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, si bien el desenfoque de una y otra norma haya de corregirse pragmáticamente como consecuencia de haber sido formuladas en épocas distintas entre sí, con arreglo a las concepciones jurídicas peculiares de cada uno de ellas y en un contexto social muy diferente».

(84) Tal ilegalidad no se predica tan sólo de las disposiciones reglamentarias en cuanto modifiquen la cuantía de las multas, sino en cuanto alteren los ele-

deben ser consideradas, sin contemplaciones, como nulas de pleno derecho. Pienso que esta doctrina, de aplicarse en serio, habría de tener una trascendencia insospechada en el sistema español de multas administrativas. Recuérdese —y es sólo un ejemplo entre muchos— todo el ingente campo de las multas de circulación, que halla su fundamento jurídico en una norma que aunque se la denomina *Código* fue aprobada —y es modificada con gran soltura— por medio de decreto (85).

De forma que, y a modo de recapitulación, el artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, si bien presenta descubiertos y limitaciones muy notables, puede ofrecer también algún punto de apoyo seguro a la hora de intentar sanear este mundo de las multas, tan enrevesado y tan poco satisfactorio para unas exigencias jurídicas. Ni que decir tiene que en esta tarea de

---

mentos decisivos de las mismas. Por ejemplo, en cuanto amplien los presupuestos de hecho de aplicación de cada multa, en cuanto aumenten el ámbito de lo sancionable, etc. Tomemos un ejemplo reciente, ya mencionado. La Orden de 11 de junio de 1975 introduce una serie de mandatos y prohibiciones en torno a la expedición de esposas y grilletes. Y, en el artículo 6.º, se dispone que «Las infracciones de lo dispuesto en la presente Orden serán sancionadas, de conformidad con lo establecido en la Ley de Orden Público, con multas cuya cuantía no exceda los límites señalados en el artículo 19, 2 de la misma (...)». De este modo, una orden ministerial trata de ensamblar el ámbito por ella regulado con el sistema de la Ley de Orden Público. Este sistema de adhesión me parece incorrecto sin discusión. No se puede, por simple orden, ampliar los tipos o los presupuestos de hecho contemplados en norma de rango legal.

Por vía analógica —y dejando ahora al margen las enseñanzas decisivas del Derecho penal— podrían recordarse aquí criterios como el del artículo 10 de la Ley General Tributaria, al disponer, que se regularán en todo caso por Ley, la determinación del hecho imponible, del sujeto pasivo y de todos los demás elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria (letra a). Hablo de analogía por no entrar ahora en la discutible sistemática de la Ley de Régimen Local que incluye las multas entre las exacciones municipales —junto a los impuestos, arbitrios, tasas, contribuciones especiales, etc. (artículo 434)— y no entre los otros ingresos —o aún como una categoría independiente— enumerados en el artículo 429. Lo mismo sucede con las provinciales (arts. 602 y 598, respectivamente).

Los autores han llamado también la atención acerca de cómo la misma Ley General Tributaria incluye las multas tributarias dentro del concepto de deuda tributaria (arts. 58, 2, e) y 83).

(85) Un ejemplo muy similar al recogido en la nota anterior —aunque con la particularidad de que la adhesión se produce no ya a una ley, sino a una norma reglamentaria— lo ofrece la Orden del Ministerio de la Gobernación de 10 de abril de 1973 sobre Reglamento por el que han de regirse las escuelas particulares de conductores de vehículos. Esta Orden pretende una adhesión de su sistema al sistema del Código de la Circulación. A este respecto se puede recordar, por ejemplo, lo que dispone el artículo 47, párrafo 1, de la Orden citada: «Las infracciones a las normas generales y particulares que regulan las escuelas de conductores serán sancionadas de conformidad con lo dispuesto en el apartado IV del artículo 275 del Código de la Circulación.»

saneamiento y de purificación, si al legislador le quedan pasos muy importantes por recorrer, a los tribunales de lo contencioso-administrativo les caben muchas posibilidades con sólo tratar de defender a rajatabla principios tan destacados como el de legalidad o el de jerarquía de las normas.

### III. SUJETOS PASIVOS DE LAS MULTAS

#### 11. *Escueta referencia a los menores de edad, a las personas jurídicas y a las propias Administraciones públicas*

El carácter asistemático y fragmentario sobre el que vengo insistiendo, ofrece ahora la particularidad de que no existan tampoco en el vigente derecho positivo español normas claras que resuelvan con pretensión de generalidad el importante problema de quienes son los sujetos jurídicos sobre los que pueden recaer las multas administrativas. No existen así unas normas de general aplicación (86), similares a preceptos tan destacados del Código Penal, como son el artículo 8, 2.º (exención de responsabilidad criminal del menor de dieciséis años), y el 9, 3.º (atenuante de menos de dieciocho años). Ciertamente que el artículo 22 de la Ley de Procedimiento Administrativo, al ocuparse de los interesados reconoce, bajo ciertas condiciones, la capacidad de obrar de los menores. Pero, a simple vista, se diría que el concepto de interesado parece reflejar una situación de ventaja de un ciudadano para con la Administración, por lo que no encajaría, en cambio, para designar a los sujetos pasivos de las multas. Precisamente, el citado artículo 22 de la Ley de Procedimiento Administrativo reconoce posibilidades a los menores «para el ejercicio y defensa de aquellos de *sus derechos* cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico...». Ciertamente que el acto posterior de presentar un recurso contra una multa impuesta sería, sí, un acto de ejercicio de un derecho. Pero, con todo, no se ha resuelto el problema, que es diferente, anterior en el tiempo, de quienes pueden ser sujetos pasivos de las multas. Ahora bien, desde el momento en que a los menores se les reconozca de forma expresa la posibilidad de ejercicio de

---

(86) Aunque sí las haya para algún supuesto específico, téngase en cuenta lo que indico en la nota siguiente.

determinados derechos o facultades, parece lógico pensar que, del mismo modo, han de estar sometidos a las potestades sancionatorias que la Administración tiene atribuidas para cuidar del correcto ejercicio de tales derechos o facultades. Como modelo podrían recordarse las facultades otorgadas a los menores —a determinados menores cualificados— por el Código de la Circulación o por la Ley de Caza. Si el artículo 272 del Código de la Circulación prevé que podrán obtener licencia de conducción los mayores de dieciséis años, parece lógico que, como contrapartida a la atribución de determinadas facultades, de la misma manera se les haya de considerar sometidos a la potestad sancionatoria que el propio Código establece con carácter general.

De todas maneras, siempre queda sin resolver el problema de aquellos casos en que no se estén actuando unas facultades expresamente concedidas. El peatón que no respeta un semáforo, el excursionista que transgrede la legislación forestal, ¿será sancionable siempre, aunque no tenga uso de razón, aunque sea un niño, etc.? Se echan en falta sin duda alguna, criterios claros y elementales. Por ello, también en este punto y sin perjuicio de pretender cuando sea posible la aplicación subsidiaria de otras normas generales del ordenamiento —como son, por ejemplo, los preceptos antes citados del Código Penal— hay que resolver el problema ahora aludido acudiendo a los datos que se obtienen de las regulaciones sectoriales y pormenorizadas. Del análisis de las diversas regulaciones podrían señalarse las siguientes características advirtiendo que no trato en absoluto de profundizar en la materia, sino sólo de ofrecer una referencia muy sumaria y lineal.

a) *Respecto de los menores de edad.*—En ocasiones se adopta expresamente una solución similar de algún modo a la del Código Penal. Tal es el caso de la Ley de Orden Público (87).

En principio, por aplicación de las normas de derecho común, no hay inconveniente en afirmar que de la cuantía de las multas impuestas a menores no emancipados responden las personas que ostenten la patria potestad. Pero aquí puede darse un caso límite, no tan

---

(87) El artículo 24, párrafo 1, de la Ley de Orden Público dispone que «Los menores de dieciséis años deberán ser puestos a disposición de la jurisdicción tutelar propia. Los comprendidos entre esta edad y los dieciocho serán corregidos con atenuación cualificada, y, caso de imponérseles responsabilidad personal subsidiaria, la cumplirán en el establecimiento o institución que designe la autoridad que impuso la sanción, y, en todo caso, con separación de aquellas personas que representen notorio peligro para su moralidad.» Véase, sobre el tema, J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Orden Público*.

infrecuente en nuestros días. ¿Qué sucede en relación con aquellos menores que con toda notoriedad, viven, de hecho, separados de sus padres? ¿Se traslada siempre la responsabilidad pecuniaria? Parece muy fuerte el contestar afirmativamente sin establecer matizaciones. En todo caso, lo que sí es evidente es que no pueden trasladarse a quienes ostenten la patria potestad consecuencias distintas de las estrictamente económicas, como, por ejemplo, el llamado arresto personal subsidiario o prisión supletoria a consecuencia del impago de la multa, del que más adelante me ocupo (88).

b) *Respecto de las personas jurídicas.*—Sin dificultad se admite la posibilidad de que sean multadas las personas jurídicas (89). Hay multas que, incluso, están configuradas pensando en empresas (90) o sociedades mercantiles. La importante polémica que conoce el derecho penal acerca de si las personas jurídicas pueden delinquir y pueden ser castigadas, ni siquiera se suele plantear en el ámbito del Derecho administrativo. Dentro de la complejidad que el tema ofrece, quizá haya una razón elemental que pueda ayudar a explicar de alguna manera la diferencia advertida. Las penas de privación de libertad que son básicas en el sistema penal, si pueden incidir, sin duda, sobre los administradores y representantes mal inciden, en cambio, sobre la persona jurídica como tal. En cambio, en el conjunto de las sanciones administrativas casi cabría decir que la sanción tipo es la multa, observándose una clara repugnancia hacia las sanciones administrativas de privación de libertad, repugnancia que no impide, en todo caso, que existan estas privaciones administrativas de libertad. Entonces la multa sí que incide sin inconvenientes sobre la persona jurídica por lo que su admisión puede resolverse sin mayores dificultades. Y eso, aun sin tener en cuenta planteamientos de tipo fiscal: si la Administración va a poder recaudar con facilidad, el pragmatismo propio del derecho administrativo, justificará con gusto las soluciones conceptuales que lo faciliten.

---

(88) El artículo 24 de la Ley de Orden Público, transcrito en la nota anterior, admite con toda evidencia la posibilidad de que los menores de edad —pero mayores de dieciocho años— puedan ser sometidos a dicho arresto sustitutorio.

(89) Véanse, por todos, MONTORO PUERTO, *La infracción administrativa*, pp. 143 y siguientes; BOLEA FORADADA, *Comunidades de Regantes*, pp. 313-314.

(90) Se puede recordar, por ejemplo, el artículo 69 de la Ley de Prensa e Imprenta de 19 de marzo de 1966, en el que, junto a otras sanciones, se prevén multas a imponer a los empresarios o empresas; en los artículos 153 y 154 de la Ley de Navegación Aérea se contemplan determinadas multas destinadas a empresas nacionales o extranjeras.

c) *Respecto a Administraciones públicas.*—Más aún, las concepciones jurídicas que hoy se llevan toleran, incluso, que multas que imponga una Administración pública puedan recaer sobre personas jurídicas que de alguna manera están insertas en el sector público, así como sobre Administraciones públicas diferentes. Lo que sucede con las multas no es sino reflejo y consecuencia de concepciones generales de acuerdo con las cuales nada impide que entes titulares de poderes públicos pueden estar sometidos, de alguna manera siempre circunscripta, a los poderes de otros órganos o Administraciones públicas (91). Piénsese en el caso, cada vez más frecuente, de la expropiación forzosa. Pues lo mismo sucede en una serie de casos concretos, con la potestad sancionatoria. Así, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ilustra bien acerca de supuestos en que Administraciones locales habían sido multadas por la Administración del Estado y viceversa. El Consejo de Estado ha tenido ocasión, incluso, de teorizar acerca de cómo las Administraciones locales podrán estar sometidas a esta modalidad sancionatoria. Y, por último, puede recordarse cómo la jurisprudencia del Tribunal Supremo refleja con naturalidad el supuesto de que una empresa pública debía abonar a la Administración del Estado, por vía de responsabilidad subsidiaria, la multa que había sido impuesta a un empleado de aquélla (92).

#### IV. PAGO E IMPAGO DE LAS MULTAS

##### 12. *El «papel de pagos» como criterio de racionalización*

En la evolución de la regulación jurídica de las multas gubernativas parece que hay que conceder relevancia destacada a un Real Decreto de 14 de abril de 1848 que creaba, como una especie nueva

---

(91) Sobre el tema puede recordarse el conocido trabajo del profesor Walter RUDOLF, *Polizei gegen Hoheitsträger*, del que me he ocupado en otro lugar y donde plantea la posibilidad, insólita en otros tiempos, de que órganos soberanos pueden estar sometidos al poder de policía de otros órganos administrativos.

(92) Así la sentencia de 15 de febrero de 1973 (Sala Tercera, *Aranzadi* 460) desestima el recurso interpuesto por Iberia Líneas Aéreas Españolas, S. A. contra acuerdo del Tribunal Económico Central, que le declaraba responsable civil subsidiaria de un oficial administrativo sancionado con multa de 600.000 pesetas, por una infracción de contrabando de cuantía mayor, dando aplicación al artículo 21, 3 de la Ley de Contrabando. El oficial administrativo en cuestión había pasado catorce maletas en un vuelo de Spantax proveniente de Frankfurt.



de papel sellado (93), *el papel de multas* (94). Se pretendía de esta manera superar el sistema de recaudación en metálico tan arraigado pero que a tantas irregularidades se prestaba, como antes he destacado. Así, en mandato del artículo 3.º del Real Decreto, «se prohíbe a todas las autoridades civiles, militares, eclesiásticas o de cualquiera otra clase, imponer ni recaudar multas en metálico. Las que impongan gubernativamente penas pecuniarias de este género lo harán exigiendo al multado la presentación del pliego o pliegos equivalentes al importe de la multa...». Esta regulación, que se circunscribía a las multas gubernativas—que dejaba fuera, expresamente, a las multas judiciales (95)—fue completada, en el mismo año y en los años sucesivos, por una abundante normativa que, con buen criterio, trataba de generalizar el sistema de pago aludido a los diversos tipos de mul-

---

(93) Puede ser interesante recordar cómo se describía el nuevo efecto en el párrafo primero del artículo 2.º del Real Decreto citado: «Cada pliego se dispondrá de modo que pueda cortarse en dos partes, una superior y otra inferior. En la primera estampará la autoridad el origen o motivo de la multa, su importe, la ley, decreto o instrucción en cuya virtud se imponga, su fecha, el nombre del multado y, por último, el número que corresponda a la multa, cuidando de observar una numeración sucesiva en todas las respectivas a cada año, y se entregará después a la parte interesada para su resguardo; la segunda, con iguales notas, se conservará por la autoridad como comprobante y garantía de su disposición.»

Quiero llamar la atención, como una peculiaridad propia del Derecho entonces vigente, acerca de la amplitud con que se contemplan las normas reguladoras de multas: de «ley, decreto o instrucción en cuya virtud se imponga» la multa, se habla. Recuérdesse lo razonado más arriba acerca del principio de legalidad.

(94) Según el artículo 1.º del Decreto, «Se establece una nueva clase de papel sellado, que se denominará de *Multas*, con destino a recaudar el impuesto de este nombre, el cual se expendirá en los mismos puntos y bajo las propias reglas que el ordinario. Los pliegos serán del precio de 2, 4, 8, 20, 50, 100, 500, 1.000, 5.000 y 10.000 reales.»

Obsérvese la amplitud de significado con que se utiliza el término «impuesto», al calificar, expresamente a las multas de impuestos, amplitud de significado que casa tan mal con la precisión que hoy pretenden los tributaristas para con los conceptos propios de su disciplina y de la que el propio legislador se ha hecho eco. Así, por ejemplo, cuando—el por otro lado tan discutible—artículo 26 de la Ley General Tributaria considera a los impuestos como una de las categorías incluidas en el amplio término de tributos.

De todas maneras, el precepto del Real Decreto comentado, aun cuando hoy se entienda superada la terminología de aquella época, trata de evidenciar bien a las claras el aspecto fiscal que tienen las multas.

(95) El artículo 5.º del Real Decreto disponía, en efecto: «Las disposiciones anteriores comprenden a los Tribunales y Juzgados en la parte de multas que impongan gubernativamente; pero no se extienden a las que acordaren en virtud de expediente judicial con aplicación a penas de Cámara, las cuales seguirán recaudándose en la forma establecida.» Precepto que, por otro lado, nos sitúa ante la difícil tesitura de determinar cuándo los órganos mencionados actúan *gubernativamente* o cuándo actúa, en cambio, *en virtud de expediente judicial*.

tas previstas (96). El principio quedó, por tanto, asentado, aunque sospecho que no sin resistencias. No es éste el momento de estudiar sus avatares. Así, dando un gran salto histórico, se puede constatar la extendida vigencia del mismo en base al actual derecho positivo. Con todo, hay que destacar que no deja de sorprender que la regla de que las multas se abonarán en papel de pagos no se contenga tampoco en ninguna de las grandes leyes administrativas. También en este punto se observa la carencia, antes aludida, de una regulación general de base para las multas administrativas. Es curioso señalar, en cambio, que el principio se incorporó, desde una perspectiva orgánica, en relación con todo tipo de multas impuestas por el gobernador civil. Así son de recordar la base 36 de la Ley de Bases de Régimen Local, y el artículo 260, *i*), del texto articulado; también el artículo 22 del Estatuto de Gobernadores civiles. En cambio, en las regulaciones pormenorizadas de las multas, es decir, en las regulaciones sectoriales es donde suele ser frecuente la regla de que el pago de las multas, cualquiera que sea el órgano que las haya impuesto, se hará por medio de papel de pagos (97).

### 13. *Supuestos de pago en metálico*

En materia local se observa una generalización del criterio de pago en metálico, tanto por razones legales como por razones fácticas.

Es de recordar así el criterio legal según el cual las multas impuestas por defraudación e infracciones tributarias se harán efectivas

(96) Así, la Real Orden de 8 de agosto de 1848 mandaba que se cumpliera el Real Decreto de 14 de abril estudiado; la Real Orden de 1 de diciembre —y sobre lo mismo insistía otra del día 9— disponía que las penas de Cámara se recaudasen de la misma forma que las multas gubernativas; la Real Orden de 20 de junio de 1849 —cuyo contenido se reiteraría por varias Ordenes posteriores— recordaba el cumplimiento del Real Decreto de 14 de abril de 1848 y encargaba que no se exigieran las multas más que en papel sellado, sin consentir bajo ningún pretexto ni motivo, por plausible ni filantrópico que fuera, que se contraviniera lo mandado; el Real Decreto de 5 de septiembre de 1851 dispone que se recauden por medio de papel sellado, bien que especial, las multas que se impongan en las provincias de ultramar bien gubernativa, bien judicialmente; la Real Orden de 15 de diciembre de 1857 dispone que las multas que los capitanes generales en los distritos declarados en estado de sitio se abonen de acuerdo con lo establecido por el Real Decreto de 14 de abril de 1848 y que ningún particular ni Corporación esté obligado a satisfacerlas de otra forma, etc.

(97) Así se dice expresamente, entre otras, en las siguientes regulaciones: Ley de Orden Público, artículo 20, párrafo 4; Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces, artículo 49; Ley de Caza, artículo 57, 1, *c*); Ley de Montes, artículo 83; Reglamento de Ordenación de los Transportes por Carretera (Decreto de 9 de diciembre de 1949), artículo 115, párrafo 5.

en metálico, como dispone literalmente el artículo 763 de la Ley de Régimen Local.

El Código de la Circulación, al referirse a las multas municipales, dispone en el artículo 286, I (98), que serán hechas efectivas en papel de pagos municipal. Pero ante la frecuencia de que no exista tal efecto, por razones fácticas, se utiliza el criterio del pago en metálico: praxis realmente perturbadora cuya corrección jurídica habría que analizar con detalle.

La jurisprudencia evidencia en ocasiones cómo afloran los inconvenientes que quisieron evitarse al generalizar el criterio del abono de las multas mediante papel de pagos. Así, la sentencia de la Sala 5.<sup>a</sup>, de 22 de noviembre de 1973 (99), contempla el supuesto de la separación del servicio de un policía municipal de Madrid que había cobrado una multa, sin entregar luego su importe a la Administración municipal (100).

#### 14. *Un supuesto de evidente disfuncionalidad en la exigencia de papel de pagos*

La evidente funcionalidad que se persigue con la regla del pago de la multa a través de papel de pagos puede resultar, en cambio, sumamente gravosa al ponerse en aplicación uno de los artículos más discutidos del vigente derecho positivo español, artículo, en mi opinión, muestra palpable de lo que sería a todas luces una norma injusta. Me refiero al artículo 23 la de la Ley de Orden Público en su párrafo

---

(98) En concreto, el artículo 286 del Código de la Circulación prescribe en su párrafo, I: «Las multas serán hechas efectivas en papel de pagos al Estado o municipal, según los casos, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de su firmeza.»

(99) Cfr. ENTRENA CUESTA, «RAP» 74, p. 195.

(100) Aunque el criterio general en materia de multas de circulación es el de pago a través de *papel de pagos* —recuérdese el artículo 286, I del Código de la Circulación, antes transcrito en nota 98— no deja de conocer dicha norma algunas excepciones de importancia. Aludiré a dos de ellas.

a) Cuando las infracciones hayan sido cometidas por personas que no acrediten su residencia habitual en territorio español, entre las especialidades que prevé el artículo 288, se halla la de que «el importe de la multa deberá ser entregado en el acto, en concepto de depósito y en moneda de curso legal en España...» (apartado b).

b) Al advertirse la posibilidad de que por el pronto pago se haga una consistente rebaja en el importe de la multa, el artículo 287 prevé en concreto, al final, que «A efecto del cobro en el acto, los agentes denunciadores irán provistos del correspondiente talonario, especialmente destinado a tal finalidad.» Por supuesto que en tales casos la simplificación que exige la economía del precepto conlleva también el criterio del pago en metálico.

segundo. Si se puede en determinados casos exigir la *inmediata efectividad de la sanción* tan pronto haya sido notificada, si la efectividad de la sanción ha de hacerse en papel de pagos del Estado, la gravedad que significa el inmediato pago de una cantidad que, como la experiencia demuestra, suele ser considerables, se incrementa sobremanera al exigir no dinero metálico sino papel de pagos (101). La libertad de una persona está dependiendo del horario de apertura de las oficinas de Hacienda o del estanco que disponga de ese papel. Resulta entonces que si la Administración quiere aprovecharse de estos horarios de cierre, ella misma condena, sin remisión, a la persona destinataria a la privación de libertad. No voy a insistir sobre el tema del que mucho se ha hablado (102) —y habrá que seguir hablando en tanto no desaparezca tan injusta regulación—. Pero creo que habría que aludir al mismo como consecuencia destacada, si bien indirecta, de la exigencia del pago de la multa en papel de pagos (103).

15. *El «previo pago» de las multas como carga para poder recurrir*

En algunas regulaciones se observa un curioso sistema dual. Podría servir de prototipo lo que dispone el artículo 456, párrafo 1.º, del Reglamento de Montes: «Las multas se satisfarán en papel de pagos al Estado si su importe no se hallase depositado como consecuencia de la presentación de recurso...». Puntualizando el artículo 457, también en su párrafo 1.º, que, «cuando se trate de resoluciones que impongan sanciones, no se tramitará recurso de alzada si no se acompaña el justificante que acredite el previo depósito de la multa en la Caja General de Depósitos, a disposición de la autoridad que la hubiese impuesto» (104). Esta regulación nos conecta con el importante tema

---

(101) Dejo ahora al margen la posibilidad de prestar *caución suficiente* que el propio precepto admite, aunque hay que advertir que a determinadas horas o determinados días el lograr tal caución ha de ser igual de problemático que el hallar el papel de pagos del Estado.

(102) Véase GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Orden Público*, pp. 277 y siguientes, con referencias bibliográficas.

(103) Hablo de consecuencias indirectas porque lo realmente enojoso es la exigencia del pago *inmediato*. Ahí radica el meollo de la cuestión. Pero el hecho de que el pago deba hacerse, además, a través de papel de pagos, si bien de una manera indirecta, viene a agravar la situación.

(104) En este mismo sentido se pueden recordar, por ejemplo, los artículos segundo y tercero de la Orden de 22 de octubre de 1952, modificado por la Orden de 29 de noviembre de 1956 sobre sanciones en materia de prensa y similares, norma de rango menor cuya vigencia, un tanto extrañamente, se sigue sosteniendo.

del *solve et repete* o del *previo pago* que el derecho positivo español extiende, no sólo al pago de tributos, sino también a otros aspectos de evidente relevancia para el fisco, como el de las multas administrativas (105), regla del *solve et repete* que en uno de los más recientes trabajos que se le han dedicado, aparece calificada de «brutal privilegio de nuestra Administración, respecto del cual los autores no han ahorrado los apelativos más duros» (106). Se ha destacado (107) como la Ley de lo contencioso-administrativo significó una drástica limitación de la regla en cuestión en cuanto dejaba de tener, en el ámbito del contencioso-administrativo, validez general para circunscribirse a aquellos supuestos especialmente previstos por las leyes sectoriales. Unánimemente se ha reconocido, así, que la operatividad del artículo 57, 2, e) de la Ley de lo contencioso-administrativo ha sido grande. Al margen del contencioso-administrativo y por lo que respecta al ámbito mucho más extenso del actuar ante la Administración, SANTAMARÍA PASTOR daba cuenta del frustrado intento de reformar la Ley de Procedimiento Administrativo en un sentido radicalmente contrario a la regla del *previo pago* (108). Hubiera sido importante consignar en la Ley de Procedimiento Administrativo algún precepto claro contra la regla del *solve et repete*, a la vista de la generalización que en la práctica conoce, y a la vista, también, de preceptos como el artículo 114, 1, e) de la citada Ley. En efecto, se dispone allí, al enumerar las características comunes a los diversos recursos administrativos, que el escrito de interposición del recurso deberá expresar, junto a otras, «las demás particularidades exigidas en su caso por las disposiciones especiales». Y las disposiciones especiales —no ya las leyes, sino incluso normas reglamentarias de grado inferior— establecen con toda frecuencia la regla del *previo pago* —de una parte, de la totalidad o, aun, de cantidades superiores— para poder recurrir en vía administrativa, contra las multas. De modo que se podrá con-

(105) Es de destacar así, por lo que al ámbito de la Administración local respecta, lo que dispone el artículo 323 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952: «Para reclamar en la vía gubernativa o en la judicial contra cualquier acuerdo o decisión, no será requisito indispensable la previa consignación de la cantidad exigida, salvo el pago de las multas y sin perjuicio de los procedimientos de apremio y de los afianzamientos o garantías legales.»

(106) J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Un paso adelante en la extinción del «solve et repete»*, p. 312.

(107) Me remito a la reciente exposición que del tema hice en mi libro *Las sanciones de orden público en Derecho español*, pp. 127 y ss, donde aludo a los autores y a las corrientes más caracterizadas.

(108) SANTAMARÍA, *loc. cit.*, p. 317.

venir en la incongruencia de la regla —como se ha defendido con toda reiteración— y se podrá incluso afirmar su ilegalidad, e, incluso su antifundamentalidad —como hace entre los autores más recientes SANTAMARÍA aunque él, en puridad, habla de «normas inconstitucionales, normas que incurren manifiestamente en contrafuero» (109)— pero lo cierto es que no se puede desconocer que en la vida práctica la operatividad de la regla del *solve et repete* a propósito de los recursos contra multas administrativas goza de una anuencia impresionante en verdad.

16. *La insólita regla de la agravación de la multa en base a la temeridad del recurso: obstáculos a la normal recurribilidad*

Hay algunos casos insólitos, en verdad, si bien por fortuna no sean muy frecuentes, en los que la denegación del recurso administrativo interpuesto contra la multa puede significar, incluso, una agravación en un 20 por 100 de la cuantía de la multa, de estimarse que la interposición del recurso se hizo con temeridad. En esta dirección, el artículo 457 del Reglamento de Montes, dispone en su párrafo 2.º: «Cuando interpuesto recurso de alzada contra una resolución, fuese ésta confirmada en todas sus partes, las sanciones pecuniarias se incrementarán en un 20 por 100 si se apreciara temeridad manifiesta en la interposición, declarándose así en la resolución del mismo». De esta manera, el Reglamento de Montes, sin que la Ley de Montes hubiera dicho nada al respecto, introduce una cláusula insólita que ni por asomo se encuentra en la regulación general que de los recursos administrativos contiene la Ley de Procedimiento Administrativo y que, si en vía contencioso-administrativa pudiera tal vez explicarse dada la existencia de costas judiciales, mal encaja en el sistema de los recursos administrativos caracterizados por su gratuitad. Más insólita es, todavía, la cláusula que se contiene en el artículo 116 del Reglamento de Ordenación de los transportes por carretera, aprobado por Decreto de 9 de diciembre de 1949. Al regularse, en el párrafo final, los recursos de alzada, se pormenoriza que se interpondrán, «previo depósito del importe de las multas, incrementado en su 20 por 100 (110) en la Jefatura de Obras Públicas, a

(109) SANTAMARÍA, *op. cit.*, p. 318.

(110) Tal criterio —de previo pago o depósito de la totalidad de la multa incrementado en un veinte por ciento— es el que estableció el Decreto de 2 de junio de 1960, sobre sanciones por infracción de la legislación laboral. Véase MONTAÑA MELGAR, *op. cit.*, p. 51.

disposición de la autoridad ante la cual se recurre. Si el recurso fuese desestimado o se hubiese apreciado temeridad o mala fe procesal en el recurrente, el referido 20 por 100 se considerará como un aumento de la sanción». En este último supuesto no sólo se habilita la regla del *solve et repete*, sino que aun se incrementa el necesario ingreso de la totalidad de la cuantía de la multa en un 20 por 100 (111). Para unos cuantos posibles recurrentes temerarios —al margen de la inoportunidad de este argumento— resulta que todos los recurrentes se ven gravados con el ingreso de una importante cifra adicional (112). Artilugios de este tenor no son, en definitiva, sino claro incentivo a prescindir de los recursos (113). Mal casan, por tanto, con la afirmación de la generalidad de los recursos (114) o con el reconocimiento de un auténtico derecho en todo ciudadano a recurrir. No puedo hacer ahora un análisis a fondo de cláusulas similares,

---

(111) Obsérvese, insisto, que por de pronto se habrá ingresado la totalidad de la cuantía de la multa, de modo que el recurso para nada ha incidido sobre la eficacia del acto administrativo de sanción. Digo esto porque la agravación del veinte por ciento tal vez podría entenderse como castigo en el supuesto de que por interponer el recurso se demorara el ingreso de la sanción. Pero no hay tal, en absoluto. La sanción se debe ingresar desde un principio, y se debe ingresar en su totalidad. No está mal recordar aquí que hay multas que se pueden recurrir con sólo ingresar el tercio de su cuantía.

Sobre este problema es muy importante la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 14 de abril de 1972 (*Aranzadi 1766*; ponente: señor Roldán Martínez), que constituyó argumento básico de una interesante glosa aparecida en «Autorrevista», núm. 940, p. 34. A propósito del artículo 116 del Reglamento de Ordenación de los Transportes por Carretera de 1949, reconoce el Tribunal Supremo la prevalencia de la posterior Ley de Procedimiento Administrativo, «cuyas directrices y prescripciones no exigen ni el previo depósito del importe de las multas ni el incremento de un veinte por ciento como requisito procesal para que la alzada se pueda interponer y ser resuelta...». En base a este razonamiento, el Supremo admite el recurso y ordena a la Dirección General de Transportes Terrestres que entre a resolver aun en ausencia del cuestionado previo depósito.

(112) Insisto para destacar que la regulación que estoy criticando se contiene en una norma reglamentaria, ya que, al igual que sucedía en el sector de montes, la Ley de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera de 27 de diciembre de 1947, nada pormenorizaba al respecto.

(113) En esta dirección se puede recordar, por ejemplo, el planteamiento del artículo 472 del Reglamento de Montes: «El Ministerio de Agricultura podrá condonar las dos terceras partes de las multas impuestas, siempre que concurren circunstancias extraordinarias que lo aconsejen y se cumplan los siguientes requisitos: A) Renuncia por parte del infractor a todos los recursos, incluso al contencioso-administrativo...»

(114) Me parece de interés recordar las siguientes palabras de GUAITA, *Derecho Administrativo Especial*, V, Zaragoza (Librería General), 1970, p. 313, a propósito de las sanciones forestales: «En resumen: las sanciones son ciertamente recurribles, pero a la vista de la legislación aplicable se obtiene la impresión de que esa posibilidad es contemplada con escasa simpatía y más bien encuentra obstáculos que facilidades...»

cuya inoportunidad es evidente y cuya ilegalidad parece manifiesta, pero no he querido dejar de mencionarla en esta rápida exposición de la problemática peculiar a las multas administrativas.

#### 17. *Pago a plazos y rebaja por pronto pago*

Antes de terminar con el tema del pago de las multas, quiero destacar con toda brevedad dos nuevas particularidades.

En ocasiones se prevé de forma expresa, si bien como una facultad de la Administración, que el pago de la multa pueda hacerse a plazos (115), no de una sola vez. Así, en el artículo 20 de la Ley de Orden Público, párrafo tres, se reconoce cómo «La Autoridad sancionadora fijará el plazo dentro del cual deberá hacerse efectiva la multa (...) pudiendo acordar el fraccionamiento del pago» (116). Por supuesto que para conseguir tal modalidad habrá debido mediar la previa solicitud del particular afectado.

También hay que recordar ahora, aunque sólo sea a efectos sistemáticos la rebaja del 20 por 100 que por inmediato o pronto pago establece el artículo 287 del Código de la Circulación a los que hagan efectivo el importe de la multa en el acto o dentro de los diez días siguientes a la notificación de la denuncia (117).

#### 18. *Multas administrativas e indulto*

Es opinión generalizada la de que la Administración puede, con gran facilidad, si bien no faltan excepciones notables de signo con-

(115) Se puede recordar que el sistema está expresamente previsto, para las multas penales, en el artículo 90, párrafo dos, del Código Penal.

(116) Al respecto destaca GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Orden Público*, p. 243, que «al no establecerse normas reguladoras de este fraccionamiento, es evidente que la autoridad goza de la máxima discrecionalidad al señalar los plazos en que habrá de hacerse efectiva la multa».

(117) Sobre la experiencia del derecho comparado de la multa a *forfait* —aunque hay que advertir que los planteamientos generales difieren en muy buena medida del español—, véase PARADA VÁZQUEZ, *Poder sancionador de la Administración*, p. 59 y *passim*. Así, destaca este autor, a propósito del derecho francés, cómo «esta multa extingue la acción pública, y su pago se efectúa sin intervención del juez, ante el agente de la circulación, en el propio momento de la constatación del hecho infraccional o ante el organismo de tráfico en los ocho días siguientes a la de aquella constatación. Este mecanismo sólo opera cuando el presunto infractor voluntariamente lo acepta, pues en caso contrario, para imponer la sanción, se ha de seguir el sistema judicial antes descrito» (p. 59). Obsérvese cómo en el sistema francés este pronto pago enerva la intervención judicial. La institución se introduce en España, sólo que se encaja en lo que es, sin ninguna duda, un sistema de sanciones administrativas.



trario (118), exonerar del pago de la multa en base a la doctrina de la libre revocabilidad de los actos administrativos de gravamen. Sin entrar ahora a fondo en el tema, que exigiría una serie de matizaciones, quiero sólo recordar que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha tenido ocasión de enfrentarse recientemente con un problema parecido: el de la aplicabilidad a las multas administrativas del indulto penal (119). En efecto, en el indulto concedido con motivo del XXXV aniversario de la exaltación a la Jefatura del Estado —Decreto 2326/1971, de 23 de septiembre—, se exoneraba de «la totalidad en las penas (...) pecuniarias cualquiera que fuese su cuantía» [artículo 1, a)]. Pues bien, la sentencia de 23 de abril de 1974, *Aranzadi*, 1.923, sobre multas del Reglamento de Espectáculos Taurinos, antes citada, descubre la pretensión de los multados de que se les aplicara el indulto. Pero el Tribunal Supremo rechaza tal pretensión, entre otras razones, en base al siguiente argumento: «... no cabría el mismo atendido que en su artículo 1.º se concede tan sólo de las penas y correctivos de privación de libertad y pecuniarias impuestas o que puedan imponerse, por delitos o faltas previstas en el Código Penal ordinario, Código de Justicia Militar y leyes y preceptos penales especiales (...), y como quiera que las faltas sancionadas objeto de revisión jurisdiccional carecen de capacidad penal y sí sólo son de índole administrativa...». El Tribunal se apoya para denegar el recurso en la evidente

(119) Como muestra se puede recordar el artículo 124 del Reglamento de procedimiento económico administrativo de 26 de noviembre de 1959: «En ningún caso podrá ser objeto de condonación la parte de multa que corresponda, con arreglo a las leyes y reglamentos, a los inspectores, partícipes y denunciados, sean éstos o no empleados públicos.» En preceptos circundantes del propio Reglamento se admite la condonación, si bien sometiéndola a una serie de trámites y condiciones. Lo mismo puede decirse de los artículos 87 y siguientes de la Ley General Tributaria.

(119) Sobre el tema puede verse CERRILLO, *Condonación*, pp. 904 y ss., en especial p. 910; MONTORO, *Indulto de sanciones administrativas*, pp. 401 y ss., donde destaca que «no es, a nuestro parecer, el indulto una institución que juegue con carácter principal en el terreno propio del Derecho Administrativo» (p. 401). GONZÁLEZ PÉREZ, por el contrario, se muestra partidario decidido de extender la aplicación del indulto al campo de las sanciones administrativas. Tal es lo que sostiene en un *Dictamen sobre extensión de los beneficios del Decreto de Indulto de 23 de septiembre de 1971, a las sanciones administrativas*, publicado no ha mucho. He aquí alguna de las conclusiones de este dictamen de GONZÁLEZ PÉREZ: «Primera.—Dados los términos del Decreto 2326/1971, y la finalidad perseguida por el Jefe del Estado de conceder un amplio indulto general, parece evidente que no debe limitarse su aplicación a las sanciones penales y procedente su aplicación a las sanciones administrativas»; «Tercera.—En el supuesto de que, contraviniendo los más elementales principios de interpretación de las normas sancionadoras, prevaleciera el sentido restringido del Decreto 2326/1971, limitando su aplicación a las sanciones penales, el principio de igualdad y los demás esenciales de nuestro Ordenamiento jurídico exigen extender los efectos del Decreto a las sanciones administrativas.»

alusión que el Decreto de indulto contenía a las leyes *penales*. Al negar carácter *penal* a las normas que regulan las sanciones administrativas se da por zanjada la cuestión para este supuesto concreto. Otra cosa hubiera sido si el Decreto de indulto estuviera redactado en otros términos.

#### 19. *Poderes de la Administración para el caso de impago de las multas*

Puede suceder que el sancionado se resista a pagar la cuantía de la multa. En relación con este problema hay que advertir que, a diferencia de lo que sucede con tantos otros aspectos, el derecho positivo español ofrece soluciones comunes desde planteamientos generales. En efecto, la Ley de Procedimiento Administrativo, que señala con carácter general que los actos de la Administración sujetos al Derecho público serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en el capítulo V del título IV de la Ley (art. 44), al ocuparse en dicho capítulo de la *ejecución* de los actos administrativos, va a ofrecer cumplida respuesta, con carácter general, al problema del impago de las multas. Entre las diversas modalidades de actuación administrativa allí contempladas, modalidades que nos reconducen al tema de los privilegios de la Administración frente a la Justicia, tan magistralmente estudiados por GARCÍA DE ENTERRÍA, adquiera ahora especial relieve lo que dispone el párrafo 1.º del artículo 105, «Si en virtud de acto administrativo hubiere de satisfacer cantidad líquida, se seguirá el procedimiento previsto en el Estatuto de Recaudación» (120). No cabe

(120) Conviene advertir que el anterior *Estatuto de Recaudación* ha sido sustituido por el Reglamento General de Recaudación, aprobado por Decreto 3154/1968, de 14 de noviembre.

Puede recordarse así, cómo el artículo 3.º de este Reglamento, referido al *objeto*, reconoce, tras haber aludido en su letra a) a los impuestos, contribuciones especiales y figuras similares, ser finalidad de la gestión recaudatoria la cobranza «de las demás cantidades líquidas que deba percibir el Estado como ente de derecho público».

Dicho Reglamento regula con minuciosidad, en su Libro Tercero —arts. 93 y ss.—, el *procedimiento de recaudación en vía de apremio*.

La gestión recaudatoria, como es obvio, aunque hayan debido forzarse muy enérgicas resistencias, está encomendada a los servicios del Ministerio de Hacienda, pero no dejan de reconocerse importantes salvedades. El criterio aparece formulado en el artículo 2.º del Reglamento en los siguientes términos: «La gestión recaudatoria es de la competencia exclusiva del Ministerio de Hacienda y se realiza con sujeción a las disposiciones de este Reglamento, Ley General Tributaria, Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública y demás leyes que a aquélla hagan referencia, sin perjuicio de lo que con carácter de especialidad esté establecido o se establezca por ley o en ejecución de ella respecto de la recaudación de ingresos de determinados organismos y de las Entidades Locales.»

duda de que las multas impuestas por órganos de la Administración del Estado (121) hallan aquí una clara pauta de conducta. Me interesaba, por tanto, dejar constancia de esta respuesta global y general, remitiéndome ahora, sin entrar en pormenores a las exposiciones generales del tema y a la depurada doctrina que lo ha ido perfilando (122). De modo que, con técnica que se estimará más o menos correcta, más o menos eficiente, el problema del cobro de las multas impagadas halla —en lo que a las multas de la Administración del Estado respecta— cabal respuesta en el vigente derecho positivo español. Pero no debe agotarse mi referencia con esta remisión al planteamiento general. En efecto, las diversas regulaciones específicas de las multas contienen, en ocasiones, un tanto insólitamente si se para mientes en la existencia de unas reglas generales, una serie de variadas técnicas para reforzar la efectividad de las multas, técnicas que, a veces, más que un refuerzo de la sanción pecuniaria, constituyen una nueva modalidad sancionatoria. El tema es muy importante y si se han producido aportaciones monográficas y sectoriales de valía, estamos faltos, en cambio, de estudios sistemáticos de conjunto. Por ello no puedo pretender en este momento más que hacer una breve referencia a estas técnicas sectoriales de refuerzo de la efectividad de las multas. Advertiré, sí, en primer lugar, que estas especialidades se contienen tanto en regulaciones anteriores a la Ley de Procedimiento Administrativo —lo cual planteará en ocasiones el problema de su validez—, como en regulaciones posteriores a la misma, lo que planteará el problema de la falta de orden y evidenciará el ansia irresistible de la Administración por adquirir incesantemente poderes exorbitantes. Quiero destacar, también, en segundo lugar, que no es infrecuente que una misma normativa incluya más de una de estas técnicas especiales para el supuesto de impago de las multas. Lo cual significa que, para cada caso, la Administración se reserva una variada gama de posibilidades, entre las que seleccionará, a su hora, según sus conveniencias. Tras estas observaciones paso a recoger las modalidades más destacadas, advirtiendo que prescindo ahora de las

---

(121) En relación con la Administración local, es de recordar el artículo 112 de la Ley de Régimen Local, cuyo primer párrafo dispone: «Para la exacción de las multas por infracción de las ordenanzas municipales o Reglamentos de servicio, se seguirá, en defecto de pago voluntario, el procedimiento administrativo o el judicial de apremio.» No es éste el momento de abordar las dificultades a que está sometida en la práctica la aplicación de este precepto.

(122) Véase, por todos, GONZÁLEZ PÉREZ, *El procedimiento administrativo*, páginas 1014 y ss.

referencias que las normas sectoriales contengan al apremio administrativo.

a) *Procedimiento judicial de apremio.*—Sería la modalidad en que, de forma más palpable, la Administración parece haber hecho dejadez en gran medida de sus privilegios y poderes exorbitantes. Se halla por ejemplo en la legislación forestal, reconocida expresamente en el artículo 83 de la Ley de Montes: «estas multas —dice— serán exigibles por el procedimiento judicial de apremio una vez que sean firmes en vía gubernativa las resoluciones que las hubieran impuesto». Esta modalidad se halla también, junto a otras varias, en la Ley de Orden Público, artículo 22, párrafo uno. Se puede recordar también el ejemplo del Código de la Circulación, artículo 286, II, en lo que respecta a las multas impuestas por la Administración del Estado.

b) *Posibilidad de descontar el importe de las multas de las fianzas que obran en poder de la Administración.*—Se contiene esta modalidad en el artículo 458 del Reglamento de Montes a propósito de las fianzas que constituyen los rematantes y concesionarios para responder del buen cumplimiento de los contratos y concesiones. Otro ejemplo que puede recordarse es el que proporciona el artículo 115 del Reglamento de Ordenación de los Transportes por Carretera, en cuyo párrafo cuarto se dispone: «Las multas insatisfechas en el plazo que para ello se señale podrán ser descontadas de la fianza con un incremento de un 25 por 100...».

c) *Suspensión del permiso para conducir.*—Se trata de la modalidad prevista por el artículo 286 del Código de la Circulación, párrafo III, párrafo que fue añadido por el discutido e inoportuno Decreto 2047/1971, de 13 de agosto, que tantas enemigas suscitó en la opinión pública (123) y de cuya posible ilegalidad no es éste el momento de ocuparse. Recuérdese, en todo caso, que, tanto si se trata de multas estatales como si se trata de multas locales, la suspensión del permiso debe ser acordada por el gobernador civil.

---

(123) La prensa mantuvo una postura abierta y se hizo amplio eco del problema. Sin ninguna pretensión de selectividad y como mero botón de muestra, se puede recordar, por la ponderación de sus argumentos, un escrito firmado por un grupo de letrados del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, que encabezaba don José María Villar y Romero, y que fue recogido por la prensa del 26 de noviembre de 1971, como réplica al Jefe Central de Tráfico, señor Muñoz-Repiso Vaca.

## MULTAS ADMINISTRATIVAS

d) *Posibilidad de que la Administración oficie al Juzgado para que éste determine el arresto subsidiario.*—Esta posibilidad judicial, que está prevista con carácter general para las multas penales en el artículo 91 del Código Penal, se halla también recogida en diversas normas administrativas. Recuérdese, en todo caso, que, según dicho precepto, la detención subsidiaria acordada por el órgano judicial no puede exceder de quince días cuando se trate de multas penales impuestas con motivo de faltas.

Entre las normas que acogen, junto a otras, esta modalidad; puede recordarse el Código de la Circulación, artículo 286, III, así como la Ley de Orden Público, artículo 22, 1.

e) *Arresto sustitutorio acordado por la propia Administración.*—Tal modalidad está recogida, por ejemplo, en el Reglamento de Montes, artículo 456, 3, con una duración máxima de quince días (124), y

---

(124) Y eso que las previsiones iniciales de la Administración fueron muy sensiblemente recortadas a la vista del importante dictamen del Consejo de Estado sobre el Proyecto de Reglamento para la ejecución de la Ley de Montes. Se trata del dictamen de 6 de abril de 1961, marginal número 37 del correspondiente tomo de la *Recopilación de Doctrina Legal*. No me resisto a transcribir las siguientes palabras del dictamen: «En cuanto al impago de las multas u otras sanciones impuestas como consecuencia de infracciones administrativas y en virtud de acuerdos de la Administración, el Alto Cuerpo Consultivo estima que no es admisible que ese impago dé lugar a un arresto subsidiario superior a quince días, que es el límite que el artículo 91 del Código Penal señala cuando no se satisfagan las multas impuestas por razón de faltas (...). Ahora bien, este precepto del proyectado Reglamento, por la remisión que hace el artículo 91, en relación con los 63 y 28 del Código Penal, permite que cuando la multa impuesta sea superior a mil pesetas y no se satisfaga, el arresto llegue a seis meses, que es el que penalmente corresponde cuando se procede por razón de delitos (no meras faltas penales ni mucho menos contravenciones administrativas, cuyo rango, a lo sumo, puede equipararse al de las faltas penales). Y por otro lado, los antecedentes legislativos que se invocan, con ocasión de esta norma, no contienen autorización semejante, pues tanto el artículo 83 de la Ley de Montes como el 66 del Real Decreto de 17 de octubre de 1925, se limitaron a establecer que las multas se harán efectivas en papel de pagos del Estado, y que serán exigibles por el procedimiento de apremio, una vez que sean firmes en vía gubernativa las resoluciones que las hubieran impuesto.» Sin perjuicio de las críticas que luego formulo en el texto, que tienen más apoyo una vez que la Ley Orgánica del Estado introdujo el recurso de contrafuero, es de destacarse, en todo caso, la importante serie de matizaciones que introduce el dictamen, frente a las pretensiones de la Administración activa. En esta dirección y con la misma salvedad advertida, vale la pena retener otro párrafo del dictamen: «Que el artículo 603 del vigente Código Penal determina que en los Reglamentos generales o particulares de la Administración no se establecerán penas mayores que las que el propio Código señala para las faltas, "aun cuando hayan de imponerse en virtud de atribuciones gubernativas, y a no ser que se determine otra cosa por leyes especiales": de modo que la recta interpretación de este precepto, si bien faculta a la Administración para imponer multas superiores a mil pesetas (que es el límite señalado para las faltas por el artículo 28 del citado Código

en la Ley de Orden Público, artículo 22, cuya duración máxima de treinta días, de acuerdo con la versión primitiva del precepto, puede alcanzar ahora hasta noventa días (125), tras la reforma introducida por la Ley 36/1971, de 21 de julio. Tal posibilidad de privación de libertad acordada por la Administración (126) hay que estimarla, como he tenido ocasión de señalar en otros lugares, como claramente anti-jurídica en base al vigente derecho positivo español. Constituye un supuesto palpable de norma injusta, no sólo desde el punto de vista de pretensiones y deseos éticos o ideológicos, sino también desde el canon del vigente derecho positivo español. En efecto, si una Ley calificada de fundamental establece que, a no mediar la intervención judicial, nadie podrá ser detenido por más de setenta y dos horas —y tal es lo que dispone en efecto el artículo 18 del Fuero de los Españoles—, ninguna duda cabe que el Reglamento o la Ley que disponga que una autoridad administrativa pueda detener a una persona hasta quince días, hasta un mes, o hasta tres meses, esta infringiendo con toda evidencia el precepto de la Ley Fundamental. Se trata de un supuesto de lo que en otros sistemas jurídicos se denominaría anti-constitucionalidad y que en el sistema español se puede denominar, cuando menos, antifundamentalidad (127). El tema se planteó en toda su viveza al discutirse —y aprobarse— la reforma de julio de 1971 de la Ley de Orden Público: se trataba de un supuesto evidente de recurso de contrafuero. El que la reforma prevaleciera en los términos que son conocidos es una prueba palpable de las limitaciones institucionales del recurso de contrafuero (128). Pero el hecho de que el

---

(hoy dicho límite se halla en 10.000 pesetas)), puesto que para ello fue autorizada por los artículos 83 y 86 de la Ley de Montes, en cambio, de ningún modo le autoriza para imponer arrestos superiores a los que el propio Código Penal señala en caso de impago de las multas correspondientes a las faltas.»

(125) En concreto, como dispone el artículo 22, reformado por la Ley de Orden Público, la privación de libertad podrá ser «hasta de treinta días si la impone el gobernador civil; hasta sesenta, si la decide el director general de Seguridad, y hasta noventa, si la impusiere el ministro de la Gobernación o el Consejo de Ministros».

(126) Los penalistas que se han ocupado de la figura la califican de «propia pena». Así, BARBERO SANTOS, *Postulados político-criminales*, pp. 107 y 110. La vieja Ley de Pesca Fluvial de 1942, al enumerar en el artículo 59 las *penalidades* previstas, alude a «multas de 10 a 2.500 pesetas, arrestos gubernativos de cinco a diez días, pérdida de licencia».

(127) En opinión de GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Orden Público*, página 265, «resulta inadmisibles y constituye un supuesto claro de inconstitucionalidad».

(128) Me remito a mi trabajo, *La reforma de la Ley de Orden Público (El recurso de contrafuero a prueba)*, «Cuadernos para el Diálogo» mayo de 1971, pp. 15 y ss.

recurso de contrafuero no saliera adelante, para nada empece el séguir proclamando la injusticia de la facultad administrativa estudiada. En opinión de GONZÁLEZ PÉREZ, constituye «una burla para el administrado y hasta para los propios procuradores en Cortes» (129). Lo que no impide que a pesar de todo ello, la experiencia del acontecer social evidencia cómo la Administración Pública hace muy frecuente uso de tan exorbitante facultad.

## V. BIBLIOGRAFIA

- ANTÓN ONEGA, José: *Derecho Penal*, Parte General, tomo I, Madrid, 1949.
- BARBERO SANTOS, Marino: *Postulados político-criminales del sistema punitivo español vigente: presupuestos para su reforma*, separata de «Sistema», número 10, 1975, pp. 99-113.
- BOLEA FORADADA, José Antonio: *Comentarios a la Ley de lo contencioso-administrativo* (en colaboración con TRUJILLO y QUINTANA), tomo I, Ediciones Santillana, Madrid, sin fecha.
- *Régimen Jurídico de las Comunidades de Regantes*, ENAP, Madrid, 1969.
- BOQUERA OLIVER, José María: *La lucha contra las licencias de edificación viciadas de ilegalidad*, «Revista de Derecho Administrativo y Fiscal», número 37, 1974.
- BOSCH Y SALOM, Bartolomé: *La potestad correccional en la Administración local. Sanciones: estudio, en especial, de las multas municipales y gubernativas*, Madrid, 1968.
- CASTEJÓN Y MARTÍNEZ DE ARIZALA: *Faltas penales gubernativas y administrativas*, Madrid, 1950, apéndice de 1955.
- CEREZO MIR, José: *Limites entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo*. Ponencia, en curso de publicación, presentada a la reunión de catedráticos de Derecho Penal celebrada en Santiago de Compostela en la primavera de 1975.
- CONCHA: *Las multas impuestas por los alcaldes y su impugnación ante el juez de Instrucción*, «RGD» 73, 1950, pp. 439-45 y 495-510.
- CERRILLO, Francisco: *Condonación*, voz de la NEJ, Francisco Seix Editor, tomo IV, Barcelona, 1952, pp. 904 y ss.
- DIÉGUEZ CUERVO, Gonzalo: *Ejecución sancionadora de las leyes sociales (1900-1932)*. «Revista de Política Social» número 83, 1969.
- DORADO MONTERO, Pedro: voz *Derecho Penal*, en la primera edición de esta «Enciclopedia Jurídica Española», Francisco Seix Editor, tomo XI, Barcelona, sin fecha, pp. 218-260.
- FERNÁNDEZ CASTRO, Benjamín: *Faltas sancionadas por autoridades administrativas cuya competencia corresponde a la jurisdicción ordinaria*, RDJ 1, 1960, pp. 98-112.
- GARCÍA DE ENTERRÍA: *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Editorial Tecnos, Madrid, 1970.
- *Revolución francesa y administrativa contemporánea*, Edición de Cuadernos Taurus 113, Madrid, 1972.

(129) GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Orden Público*, p. 269.

- GARCÍA OVIEDO, Carlos: *Las contravenciones de policía*, «RGLJ», tomo 149, 1926, pp. 801 y ss.
- GARRIDO FALLA, Fernando: *Los medios de policía y la teoría de las sanciones administrativas*, núm. 28 de esta REVISTA, 1959, pp. 11-50.
- GÓMEZ ANTÓN, Francisco: *La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado*, Publicaciones de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1959.
- GÓMEZ REINO, Enrique: *Las infracciones del artículo 2.º de la Ley de Prensa*, número 69 de esta REVISTA, 1972, pp. 131 y ss.
- GONZÁLEZ GRIMALDO, Carmelo: *Potestad sancionadora y carga de la prueba*, número 53 de esta REVISTA, 1967, pp. 303 y ss.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Estudio preliminar a la obra «Procedimientos administrativos especiales»*, vol. I, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1968, pp. 13 y ss.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *El procedimiento administrativo*, Publicaciones Abella, Madrid, 1964.
- *Independencia de la potestad sancionadora de la jurisdicción penal*, núm. 47 de esta REVISTA, 1965, pp. 127 y ss.
  - *Comentarios a la Ley de Orden Público*, Publicaciones Abella, Madrid, 1971.
  - *La prescripción de las faltas administrativas*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», núm. 491, 1972, pp. 939-944.
  - *Dictamen sobre extensión de los beneficios del Decreto de indulto de 23 de septiembre de 1971 a las sanciones administrativas*, «Revista de Derecho Urbanístico», núm. 26, 1972, pp. 83 y ss.
- GUAITA, Aurelio: *Infracciones en materia forestal*, «Revista de Estudios Agrosociales», núm. 4, julio-septiembre 1953, pp. 7 y ss.
- JIMÉNEZ ASENJO, Enrique: *Antecedentes, texto y doctrina de la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961.
- LALINDE ABADÍA, Jesús: *La consideración jurídica de las aguas en el derecho medieval hispánico*, Anales de la Universidad de La Laguna, 1969.
- LEGUINA VILLA, Jesús: *Las facultades dominicales de la propiedad forestal*, «REDA» núm. 3, 1974.
- MARTÍN-RETORTILLO, Cirilo: *La multa gubernativa*, «Revista de Derecho Público», año 1934.
- MARTÍN-RETORTILLO, Lorenzo: *Libertad religiosa y orden público (un estudio de jurisprudencia)*, Editorial Tecnos, Madrid, 1970.
- *La fórmula «cuestiones de hecho» como limitadora de la competencia de los Jurados de Riego*, núm. 65 de esta REVISTA, 1971, pp. 159-234.
  - *Sanciones penales y sanciones gubernativas*, en el volumen colectivo «Problemas actuales de Derecho Penal y Derecho Procesal», Universidad de Salamanca, 1971.
  - *La protección formal de las competencias: la posición de los entes locales en el sistema de conflictos*, en el volumen colectivo dirigido por Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, «Descentralización administrativa y organización política», Editorial Alfaguara, Madrid, 1973, tomo II.
  - *Las sanciones de orden público en Derecho español*, vol. I, Editorial Tecnos, Madrid, 1973.
- MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián: *El Derecho civil en la génesis del Derecho administrativo y de sus instituciones*, Instituto García Oviedo de la Universidad de Sevilla, 1960.
- MARTÍNEZ ALCUBILLA, Marcelo: *Diccionario de la Administración Española*, 2.ª edición, tomo IX, Madrid, 1869, voz «Multas gubernativas», pp. 448 y ss.



MULTAS ADMINISTRATIVAS

- MARTÍNEZ PEREDA, José Manuel: *Sanciones y responsabilidades en materia de caza*, Editorial Tecnos, Madrid, 1972.
- MASSA SANGUINETTI, Carlos: *Diccionario Jurídico-administrativo*, bajo la dirección de..., «Multas», tomo III, Madrid, 1881. Imprenta del Diccionario Jurídico-administrativo, pp. 903 y ss.
- MIGUEL y ROMERO, Mauro: *Multa gubernativa*, Enciclopedia Jurídica española, tomo 23, sin fecha, Francisco Seix Editor, Barcelona, pp. 104 y ss.
- MONTORO PUERTO: *La infracción administrativa*, Editorial Nauta, Barcelona, 1965. — *Indultos de sanciones administrativas*, NEJ 12, 1965, pp. 401-409.
- MONTOYA MELGAR, Alfredo: *El procedimiento de imposición de sanciones por infracción de la legislación laboral*, «Documentación Administrativa» núm. 129, 1969, pp. 27 y ss.
- NIETO, Alejandro: *Problemas capitales del Derecho disciplinario*, núm. 83 de esta REVISTA, 1970, pp. 39 y ss.
- PALOMAR LLOVET, Manuel y ROVIRA MOLA, Alberto de: *Las multas municipales en el Derecho español*, Barcelona, 1960.
- PARADA VÁZQUEZ, José Ramón: *El privilegio de decisión ejecutoria*, núm. 55 de esta REVISTA.
- *El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal*, núm. 67 de esta REVISTA, 1972, pp. 41 y ss.
- PASCAU CANALES, Francisco: *Sanciones en materia de disciplina del mercado*, ponencia inédita sostenida en el seno de un «Seminario sobre sanciones administrativas» celebrado, bajo la dirección de L. MARTÍN-RETÓRTILLO, en la cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, en el curso 1972-73.
- PÉREZ ROYO, Fernando: *Infracciones y sanciones tributarias*, con prólogo de Jaime GARCÍA AÑOEROS, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1972.
- RODRÍGUEZ MOURULLO, Gonzalo: *Legalidad, Principio de* (Derecho Penal), en esta misma «Nueva Enciclopedia Jurídica», tomo XIV, Barcelona, 1971, pp. 882 y ss. — *Presente y futuro del delito fiscal*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1974.
- RUDOLF, Walter: *Polizei gegen Hoheitsträger*, Mohr, Tübingen, 1965.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Un paso adelante en la extinción del «solve et repete»*, «REDA» núm. 2, 1974, pp. 311 y ss.
- SANTOS, Félix: *Infracciones en materia de prensa* (Jurisdicciones especiales y Jurisprudencia), en «Cuadernos para el Diálogo», diciembre 1969, pp. 45-54.
- TOMÁS y VALIENTE, Francisco: *El Derecho Penal de la Monarquía Absoluta* (siglos XVI-XVII-XVIII), Editorial Tecnos, Madrid, 1969.
- VICENTE-ARCHE, F.: *Notas de Derecho Financiero a la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales*, núm. 29 de esta REVISTA, 1959, pp. 399 y ss.
- VILLAR y ROMERO, José María: *Faltas gubernativas*, «NEJ» 9, 1958, pp. 608-613.
- ZANOBINI, Guido: *Rapporti fra il diritto amministrativo e il diritto penale*, *Prolu-sion* de Siena de 1921 recogida luego en «Scritti vari di diritto pubblico», Giuffrè, Milano, 1955.

