

LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN RELACION CON LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES CON ESPECIAL REFERENCIA A LA PUBLICIDAD DE LAS MISMAS (*)

Por

LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER

Catedrático de la Universidad Complutense

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO GENERAL DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN RELACIÓN CON LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES: 1. *La doctrina del mínimo penal y el efectivo protagonismo de las sanciones administrativas.* 2. *Las exigencias del Estado Social de Derecho.* 3. *Las sanciones administrativas como testimonio de un protagonismo de las Comunidades Autónomas.* 4. *El carácter pluridisciplinar. La dispersión normativa como regla.* 5. *La aleatoriedad en lo sancionatorio administrativo.* 6. *Endeble apoyatura jurídica.* 7. *La respuesta normativa autonómica.* — II. MODALIDADES DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS: 1. *A modo de clasificación.* 2. *La categoría de las «no sanciones».* 3. *La multa.* 4. *El cierre de establecimiento.* 5. *«Efectos» o «medidas complementarias».* — III. EN ESPECIAL, LA PUBLICACIÓN DE LAS SANCIONES: 1. *Introducción.* 2. *La posible publicación de relaciones de productos adulterados.* 3. *Previsiones de la Ley General de Defensa de los Consumidores y de los anteriores Decretos reguladores:* A) *La Ley General de Defensa de los Consumidores.* B) *El Decreto 3052/1966.* C) *El Decreto 3632/1974.* D) *El Real Decreto 1945/1983.* 4. *La recepción en la legislación autonómica.* 5. *La regla del carácter público de las actuaciones judiciales.* 6. *La publicación de los fallos del Tribunal Económico-Administrativo Central y del Tribunal de Defensa de la Competencia.* 7. *La funcionalidad de la figura.* 8. *Acerca de la naturaleza sancionatoria o no de la publicación.* 9. *La cuestión de la firmeza.*

I. PLANTEAMIENTO GENERAL DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN RELACIÓN CON LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES

1. *La doctrina del mínimo penal y el efectivo protagonismo de las sanciones administrativas*

Hace cuatro años me ocupaba de las sanciones administrativas en relación con la defensa de los consumidores, en una ocasión

(*) Abreviaturas utilizadas:

CC.AA.: Comunidades Autónomas.

CE: Constitución Española de 1978.

D. 1945: Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, sobre infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria.

LGDCU: Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la defensa de consumidores y usuarios.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

TC: Tribunal Constitucional.

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

TS: Tribunal Supremo.

similar a ésta (0), entonces en la Universidad de Zaragoza (1). Sigue abierto el debate acerca de las sanciones administrativas, a veces claro y directo, a veces latente, pero con vivos interrogantes acerca de su legitimidad y viabilidad, su eficacia y límites, el *quantum* de las mismas y otros puntos decisivos. Y bien, ¿qué ha sucedido desde entonces? En una apreciación meramente descriptiva yo diría que el legislador está apostando con fuerza por las sanciones administrativas. Discutirán los autores de sus límites y controles, intentarán poner en entredicho fórmulas y modalidades, y, sin embargo, da la impresión de que el legislador recurre a la figura cada vez con más frecuencia e intensidad. Sintomática me parece la última reforma importante introducida en el Código Penal, dado que como ya he recalcado en alguna otra ocasión, el estudio de las sanciones administrativas ha de hacerse siempre buscando el contraste con la legislación penal. Ningún sentido tiene estudiar aquella figura en solitario. Cualquier intento de solución, y, por supuesto, la ponderación y estudio, no puede llevarse a cabo sin tener en cuenta las fórmulas penales. Habrá diferencias agudas, se marcará el contraste al abordar la naturaleza jurídica, la respectiva funcionalidad resultará dispar, pero hay una innegable visión de conjunto que sería necio no querer reconocer. Cada vez el TC está usando con más frecuencia la fórmula «poder punitivo del Estado» para aludir, conjuntamente, a lo sancionatorio penal y a lo sancionatorio administrativo: son sectores que no pueden andar por separado por más que ofrezcan diferencias. Pues bien, la LO 3/1989, de 21 de junio, de actualización del Código Penal, la más reciente reforma, por el momento, de dicho cuerpo normativo, con recortes muy sustanciosos en el libro III sobre las faltas, que resultará enormemente adelgazado, como es bien sabido, aunque no falten otras innovaciones, consagra en su

(0) Texto escrito de la ponencia expuesta en la Facultad de Derecho de San Sebastián, el día 4 de octubre de 1990, con motivo de un Curso sobre la Inspección de Consumo, y que ha de aparecer publicado en el correspondiente volumen que reunirá todas las intervenciones.

(1) Dicha intervención se publicó bajo el título *Las sanciones administrativas en la Ley General para la defensa de los consumidores*, en «Estudios de Consumo», nov. 1987, págs. 95 y ss. Desde entonces la siempre rica bibliografía española sobre sanciones administrativas se ha incrementado con piezas señaladas. Destacaré así a modo de muestra indicativa, los tres títulos siguientes, libros destacados, en los que se encontrarán abundantes referencias bibliográficas: véase especialmente como estudio monográfico sobre la materia ahora estudiada, el libro de M. REBOLLO PUIG, *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, Madrid, 1989. Desde planteamientos generales, J. SUAY RINCÓN, *Sanciones administrativas*, Bolonia, 1989; B. LOZANO, *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*, Madrid, 1990.

Preámbulo un canto destacado al *principio de mínima intervención penal*, que está inspirando en gran manera su filosofía. La Exposición de motivos se abrirá así con las siguientes palabras:

«Entre los principios en que descansa el Derecho penal moderno destaca el de intervención mínima. En mérito suyo el aparato punitivo reserva su actuación para justificar aquellos comportamientos o conflictos cuya importancia o trascendencia no puede ser tratada adecuadamente más que con el recurso a la pena; tan grave decisión se funda...», etc.

El texto, que hace de la idea recogida uno de los ejes de su fundamentación, destacará, por contraste, «la actividad sancionadora de las Administraciones». Por cuatro veces, según mi cuenta, se alude al Derecho Administrativo o a la capacidad sancionadora de las Administraciones, para justificar que si la doctrina del mínimo penal implica desincriminar conductas, ya habrá otras instancias encargadas de sancionar de alguna manera (2). El Preámbulo recuerda incluso cómo partidarios de reducir la intervención penal, lo son, además de los autores de proyectos de reforma, y la doctrina en general, «los colectivos profesionales de Jueces y Magistrados» (3). Me da la impresión de que tan abundantes referencias a lo administrativo se han hecho al margen de los administrativistas. Una vez más cabe sospechar que se ceba el caudal del Derecho Administrativo —y creo que es lección reiterada— al margen de los propios administrativistas: no son escasas las tomas de postura entre éstos que abogan por una drástica reducción del campo de las sanciones administrativas. De todas formas,

(2) «... desde la Administración central a los entes locales», se puntualiza al final del párrafo sexto: puestos a pormenorizar, no hubiera sido ocioso aludir a las CC.AA., protagonistas hoy de una importante potestad sancionadora administrativa, como enseguida se tratará.

(3) Querría recalcar con fuerza esta idea de la que con frecuencia da noticia la prensa: las diversas asociaciones profesionales de jueces se han mostrado partidarias reiteradamente de sacar del Código Penal buen número de conductas, que hoy se consideran obsoletas e, incluso, de dejar de atribuir a los jueces lo que venía siendo contenido habitual del libro de las faltas. Toma de postura legítima en cuanto al desfase de tantos tipos anticuados y agravados, pero que no contribuye a dar una solución al problema de las infracciones menores, de las que no debe desinteresarse la sociedad. En lugar de potenciar soluciones judiciales rápidas y sencillas, muy ligeras en cuanto a las formalidades y puestas al día en cuanto a las penas —y hoy son muchas las opciones sin necesidad de llegar al internamiento en las cárceles—, lo único que consigue es incrementar el ya abultado campo de las sanciones administrativas.

es un dato que está ahí y que no puede ser minusvalorado, nos guste o no nos guste.

De modo que el legislador, desde su veste de penalista, se muestra partidario de desincriminar conductas. Aunque ello conduzca, desde otra perspectiva, a que el legislador protagonice el aparatoso proceso de salpicar el ordenamiento jurídico todo de sanciones administrativas (4). Valga una referencia a leyes recientes significativas en las que el apartado de las sanciones administrativas adquiere lugar destacado: la Ley de Aguas o la Ley de Costas, la Ley de Carreteras y la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (en la misma materia, la Ley Orgánica de delegación de funciones en las CC.AA. también dedica un apartado importante a lo sancionatorio administrativo), el Texto Articulado sobre Tráfico, Circulación y Seguridad Vial, o ya, muy fresca todavía la letra de «La Gaceta», la Ley del Medicamento. Hay una constatación elemental de la que conviene extraer todas las consecuencias, y lo digo como mera aprehensión de la realidad sin ápice de valoración en este momento: allí donde hay sectores en que la Administración va a tener un mínimo protagonismo, allí aparecen, como secuela inevitable, como instrumento al parecer imprescindible, las sanciones administrativas. Más aún, en ocasiones el legislador, más allá de su función de originar mandatos, se entretiene en sistematizar, de modo que hay partes de leyes que parecen un tratado académico. Recordaré dos ejemplos recientes en que a la hora de abordar desde este talante sistematizador las atribuciones y funciones de la Administración Pública, al enumerar variantes, no

(4) Al reflexionar sobre la materia, se ofrece aquí un significativo punto de contraste: en principio, la iniciativa para la reforma de lo penal parece unificada, de forma que —al margen de las veleidades de los cambios políticos— es como si actuara una cierta unidad de dirección, a todas luces deseable o que, si acierta, resulta muy positiva. En cambio, en el ámbito de lo sancionatorio administrativo, la dispersión sería la norma. Y no me refiero ahora a las atribuciones de las CC.AA., pues la legislación básica bien podría garantizar la coherencia de todo el desarrollo. Pienso, en cambio, en la dispersión a la hora de elaborarse tanto las normas administrativas como los anteproyectos de leyes. Una cuestión pendiente, nada fácil de resolver, es la de si se llega a una regulación unitaria —en una ley *ad hoc*, o en cualquier otro lugar— de los aspectos decisivos de las sanciones administrativas. Antes de alcanzar tal solución, que no debe resultar sencilla, me parecería mucho más operativo que cualquier proyecto de norma que tuviera que ver con las sanciones administrativas hubiera de pasar necesariamente a informe, del centro administrativo que se determine, como sucede con muchas otras materias. Y conste que me estoy refiriendo sólo a la Administración activa, y que no pienso ahora, en cambio, en el Consejo de Estado, cuyas funciones son otras, sin duda. Parecería lógico incluso que hubiera un centro administrativo depositario y responsable de todo lo referente a la normación sobre infracciones y sanciones administrativas, cualquiera que fuera el sector material a que se reficran. Hay unas exigencias jurídicas mínimas que un Estado moderno debe cuidar a toda costa.

se olvida de hacer mención expresa a la potestad sancionatoria. Significado, así, del artículo 4 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, que, en la selecta lista de potestades que su párrafo 1 enumera, incluye, sin falta, a la potestad sancionadora —letra f)—. No es preciso ponderar la amplia aplicabilidad de este precepto, dado el carácter de norma básica que expresamente se reconoce. Parecido sentido ofrece, si bien con la limitación de tratarse ahora de una norma sectorial por razón de la materia —aunque siempre ha de pesar la regla de «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas»—, el artículo 7 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres: en la cualificada lista de modalidades de intervención que ofrece (5), la letra f) aludirá a las funciones de inspección y sanción.

De modo que ha mediado en ambos supuestos la interposición de la ley, como conviene a las actuales concepciones del principio de legalidad, pero de las muestras apuntadas se deduce que se considera normal que hoy la Administración pública, entre las potestades y prerrogativas que deben encauzar su actuación, ostente la potestad sancionadora. Es un dato elemental del actual panorama de ordenación de los poderes que acaso convenga no olvidar.

2. *Las exigencias del Estado Social de Derecho*

Desde la discusión y polémica sobre las sanciones administrativas, el estudio de la defensa de los consumidores nos conecta con otro debate de viva actualidad también en estos momentos, cual es el del significado y amplitud del *Estado Social de Derecho*, modelo por el que ha apostado decididamente la Constitución de 1978, cuando algunos de sus postulados parecen ponerse en entredicho ahora. El precepto constitucional dedicado a la defensa de los consumidores, el artículo 51, sería una pieza bien representativa de la mencionada filosofía: se considera normal que el Estado dilate y proyecte sus actuaciones en aras de la defensa de los consumidores a través de las muy variadas modalidades que el precepto habilita. Frente a una posible indiferencia —o respuesta

(5) El precepto depara una amplia formulación en cuanto las atribuciones que enumera las refiere a «los poderes públicos». Por una serie de razones sistemáticas que no son del caso, me parece obvio que, si no en exclusiva, se está pensando, sin duda, en las diversas Administraciones Públicas que entienden en materia de transportes terrestres.

de tono menor— se incita para que el Estado profundice y asuma, por tanto, las correspondientes incumbencias. Que en gran medida van a encomendarse a las Administraciones Públicas, las que sean competentes, que ése es otro tema que no conviene tocar ahora. Va a resultar así incuestionable un amplio compromiso administrativo. Tal ha sido, en efecto, la interpretación que ha asumido el legislador que ha venido a reclamar intensamente la presencia administrativa, trayectoria en la que coinciden tanto las Cortes Generales como los legisladores autonómicos, según el ámbito de sus competencias. Pues bien, esa mención a los «procedimientos eficaces» (6) a la hora de defender a los consumidores podría significar, entre otras cosas, un nuevo aval, un nuevo incentivo, para las sanciones administrativas en este ámbito. Que parezcan más normales, en definitiva, las sanciones administrativas aquí. Una fórmula más neutral, o de menor incidencia pública, podría casar acaso con la mera represión penal o con el protagonismo de la jurisdicción que conoce de las causas entre particulares, como si tuvieran los consumidores que esperarlo todo poco menos que de la vía civil en sus contiendas con los abastecedores. La intensa presencia administrativa, que parece reclamar el precepto, hace que sean más normales —o que desentonen menos— las sanciones administrativas. Inesperados y complejos resultan, sin duda, los caminos del Estado *Social de Derecho*.

3. *Las sanciones administrativas como testimonio de un protagonismo de las Comunidades Autónomas*

El normalizar las sanciones administrativas aquí tiene otras consecuencias, en una línea que ya he destacado en alguna otra ocasión (7), y a la que aludiré ahora brevemente. La alternativa sería, en efecto, una vez que se opta por sancionar conductas como modalidad de una asumida respuesta pública, entre las san-

(6) Quiero recalcar esta nueva utilización de la matriz *eficaz-eficacia* al calificar la actuación de la Administración Pública, que no siempre se tiene en cuenta, y que puede ayudar a la hora de la correcta interpretación constitucional. De hecho, la referencia contenida en el artículo 103.1 está dando ya muy amplio juego. Me remito al número 218-219 de «Documentación Administrativa», dedicado monográficamente al estudio del principio de eficacia, dirigido por Luciano PAREJO ALFONSO.

(7) Véase mi trabajo citado en nota 1. Sobre la potestad sancionadora de las Comunidades Autónomas, véase recientemente, M. REBOLLO PUIG, *Derecho Administrativo sancionador de las Comunidades Autónomas*, «Revista Andaluza de Administración Pública», núm. 2 (1990), págs. 39 y ss.

ciones administrativas o las sanciones penales. En hipótesis, podría cerrarse el grifo a las sanciones administrativas y, puestos a incriminar conductas, optar sólo por lo sancionatorio penal. Pues bien, el mover a uno u otro lado el fiel de la balanza tiene consecuencias destacadas a la hora de decidir el protagonismo de las CC.AA. El actuar en una u otra dirección resulta ser una consecuencia normal del modelo constitucional establecido, de modo que cualquiera de las posibles soluciones sería válida. El juego de palancas sería el siguiente: a mayor peso de la vía penal, menor protagonismo de las CC.AA. La opción por lo penal —o la mayor presencia, que no nos movemos aquí con soluciones radicales y tajantes— implica que la regulación queda reservada a los poderes centrales (art. 149.1.6) y la reacción concreta, en cada caso, habrá de ser realizada desde los órganos del Poder Judicial, si bien quede a las autoridades autonómicas la labor de seguimiento de las infracciones y, sobre todo, de denuncia. A mayor penalización, por tanto, menos presencia de las Administraciones Públicas y, por ende, de las CC.AA. Si la balanza se inclina, en cambio, a favor de la vía sancionatoria administrativa, si se considera que el sancionar forma parte del actuar administrativo habitual, dada la amplia descentralización realizada en la materia que nos ocupa, las CC.AA. se encuentran con un consistente espacio a su disposición. Obvio resulta recordar, para concluir con este punto, que la decidida opción a favor de las sanciones administrativas que la actual realidad nos depara, contribuye a realzar el protagonismo de las CC.AA. en lo que concierne a la defensa de los consumidores. El reto a los poderes públicos para que protejan a los consumidores mediante procedimientos eficaces se traduce, de hecho, aunque no en exclusiva, en una amplia potestad sancionatoria ejercitada por las CC.AA., en aplicación, en gran medida, de su propia normativa (si bien la visión de conjunto del «régimen jurídico de las Administraciones públicas» —art. 149.1.18 CE— imponga sus exigencias).

4. *El carácter pluridisciplinar. La dispersión normativa como regla*

Al reflexionar acerca de las sanciones administrativas conviene tener presente una nota que es característica común de la

defensa de los consumidores. Por más que la expresión se haya sustantivado —y así, tras la recepción constitucional, ha sido acogida con amplitud por los Estatutos de Autonomía y las normas que de ellos han derivado—, es preciso no olvidar que se trata de un campo pluridisciplinar. Son muchas las aguas que confluyen en la defensa de los consumidores, aguas que, a diferencia de lo que sucede con las de los ríos, no deben ser confundidas ni mezcladas. Grandes implicaciones ofrecerá así la cuestión competencial. Que tal vez encuentre tiempos de normalización pacífica y de convivencia asumida, pero que por el momento abunda en fórmulas de desconocimiento de lo ajeno, cuando no de crispación. Filosofía con la que, en definitiva, los únicos perjudicados van a resultar los propios consumidores. No tan diferentes o distintos los vascos, de los catalanes o los andaluces, en cuanto consumidores necesitados de ser defendidos, como podría hacer pensar el tan dispar panorama normativo hoy existente.

En realidad, muy diversas materias confluyen en la defensa de los consumidores. Confluye comercio —interior o exterior—, actividad económica, y defensa de la competencia, y pesas y medidas, y sanidad, y medio ambiente, y derecho mercantil, civil o procesal, y régimen jurídico de las Administraciones públicas... Se trata, sin duda, de un desordenado cajón de sastre en el que tienen que convivir muy heterogéneos ingredientes. Cada uno de los cuales, con sus exigencias y peculiaridades siempre, con la dispar respuesta competencial. Así lo ha reconocido con fuerza el TC desde la temprana S. 71/1982, de 30-XI, sobre el Estatuto Vasco del Consumidor, hasta la reciente S. 15/1989, sobre la LGDCU de 1984 (8), siendo también general el asenso de los autores. Ello implica, a pesar de las apariencias, la dificultad de la respuesta legislativa unitaria: no es fácil que surja aquí el «texto único», o, incluso, los «textos únicos». Porque la diferencia en orden a las competencias fuerza a la disparidad y a la dispersión de respuestas. Uno piensa que materia de tanta importancia como ésta requeriría los esfuerzos necesarios para que funcionara la cooperación entre los diversos poderes públicos —el art. 103.1 consagra, en efecto, el principio de coordinación— y pudiera abocarse, tras la necesaria prepa-

(8) Dicha línea la confirma la reciente STC 62/1991, de 22 de marzo, sobre el Estatuto Gallego del Consumidor y del Usuario... De otra parte, glosando el alcance del artículo 51 CE, el TC se reitera en su doctrina de que «dicha norma no es conceptuable como distribuidora de competencias, si bien introduce un concepto de gran amplitud no contemplado expresamente en el artículo 149.1 CE» (FJ 2).

ración, que sin duda habría de ser compleja y duradera, a fórmulas unitarias de validez general. Para eso existen en los diversos países descentralizados las modalidades de cooperación y, por eso, siguiendo esos modelos, se introdujo en España la figura de las Conferencias Sectoriales de responsables autonómicos y estatal para las materias importantes que en alguna ocasión funcionan, aunque no en otras. Y deberían funcionar sin falta. En todo caso, diversas son las modalidades de encuentro entre unas y otras instancias. Mi impresión, después de darle muchas vueltas, es la de que el Estatuto de los Consumidores y Usuarios sería el prototipo de norma única para toda España —en breve no es de extrañar que lo sea para la Comunidad Europea—, en su grandes trazos. Por supuesto que dicha norma sólo podría alcanzarse de forma consensuada tratando de buscar el acuerdo entre las diversas partes intervinientes. Y dado el sistema constitucional, esa respuesta unitaria lo normal sería que se contuviera en una ley de las Cortes Generales, única instancia legitimada para entrar a regular todos los aspectos una vez que convinieran en ello las CC.AA. competentes (en el bien entendido que la titularidad de la competencia es irrenunciable y de que alcanzar una solución no implica quedara cerrado un cambio de postura en el futuro). Texto unitario de las Cortes Generales que podría contener la respuesta de la mayor parte de la problemática, sin perjuicio de que las CC.AA. que lo necesitaran promulgaran la correspondiente norma de ensamblamiento, para contemplar los aspectos orgánicos, procedimentales o, incluso, las peculiaridades que no tuvieran cabida en la norma general.

Los vascos van a esquiar a Aragón o a Cataluña, pero luego, a la hora de ir a la playa, los aragoneses viajarán a Cataluña o al Levante, o al País Vasco o a Baleares. Qué duda cabe que la cadena de relaciones e intercambios podría multiplicarse al infinito en un mundo en que las interconexiones cotidianas están a la orden del día. Piénsese, como nuevo ejemplo, en la intensidad del flujo de la segunda residencia, en que suele buscarse algo distinto de lo habitual, o que puede servir para mantener las relaciones tradicionales familiares a las que se vuelve desde el lugar del trabajo, a veces muy alejado, aprovechando los períodos vacacionales. ¿Es que habrá que articular más de una docena —o, incluso, diecisiete, el día que la esperada ampliación de competencias se haya producido— de estatutos para la defensa del consumidor? El consumi-

dor merece respeto y tiene derecho a que le defiendan. A que le defiendan también frente al caos normativo, frente a un universo jurídico que se complica y enrarece por puro gusto y capricho de los autores de las normas, afanosos por hacer como que se afirman multiplicando gratuitamente disparidades y diferencias. La vieja utopía que aspira a un derecho sencillo y asequible, simplificado y comprensible, no es una antigualla a despreciar sino un reto indudable que hoy tenemos planteado y por cuya consecución y acercamiento resulta importante seguir luchando. Que la propia Constitución avala cuando proclama el principio de seguridad jurídica (art. 9.3). De verdad que me parece un lujo asiático que el ciudadano vasco, en cuanto consumidor, por poner un ejemplo, tenga que utilizar distintos criterios y procedimientos cuando va a cazar a las tierras de La Rioja, que cuando va a esquiar a las montañas aragonesas, o a las catalanas, que cuando va a las playas de Cantabria, diferentes a su vez de los practicados en su residencia cotidiana. El tener competencia, el que todas las CC.AA. tuvieran eventualmente competencia, no es motivo para hacer la pascua a los usuarios: no es obligatorio que cada una haga un texto diferente. Sería un motivo para esmerarse y superarse y poner en marcha las labores que facilitarían la tarea a los ciudadanos. Repito que no se trata de desapoderar a nadie, de imponer nada. Formas habrá, si se quieren buscar, de lograr la ausplicable colaboración. Pienso en una, oportunamente ideada por el constituyente y de la que bien escaso uso se ha hecho hasta el momento: la iniciativa legislativa reservada a las Asambleas de las CC.AA. de modo que éstas puedan elevar a las Cortes Generales proposiciones de ley (art. 87.2). Esa sí que es una buena fórmula para sacar adelante un texto consensuado que presupone, por supuesto, el complejo trabajo previo de elaborar el texto convenido (9).

(9) La lectura de la STC 15/1989, sobre el recurso de inconstitucionalidad contra la LGDCU, nos sitúa ante uno de esos debates pendientes, bien interesante. Se sorprenden varias de las CC.AA. impugnantes de la LGDCU, y ahí centran buena parte de sus ataques, por el hecho de que las Cortes Generales hayan promulgado una *ley general* para la defensa de los consumidores. ¿Qué tiene que hacer el Poder Central, vienen a decir, si esto es competencia autonómica? El razonamiento tiene su lógica y por eso es la primera cuestión que dilucida el TC, ya en el FJ 1 de la sentencia: aparte del fenómeno de la suplencia, no todas las CC.AA. tienen competencia en la materia, de modo que se precisaba una norma para abordar el problema en buena parte del territorio nacional. La respuesta tiene su lógica, lo mismo que la tenía la Administración. Pero, razonando en frío, y con cierto distanciamiento, uno piensa si no habría que afirmar aquí otra lógica: pónganse ustedes de acuerdo, actúen con respeto a la idea de competencia, que nadie interfiera o sea interferido, pero para algo tan común e intercambiable como es el esta-

Creo que cuando opciones tales funcionen con normalidad, podrá afirmarse que el sistema autonómico español ha alcanzado la mayoría de edad.

Pero ya es sabido que hoy las cosas no van por ahí. Me da la impresión de que la «maladie infantile» de nuestro regionalismo consiste en forzar a toda costa las diferencias: «Afirmarse diferenciando», sería el lema de esta etapa. Aunque luego, a la hora de hacer las leyes, se trata de diferencias poco menos que artificiales y forzadas —efectivas sí en cuanto a plazos, denominaciones y otros criterios que desorientan al usuario—, pero que en el fondo responde todo a planteamientos muy similares. ¿No será posible superar esas diferencias y convenir en unos cuantos aspectos básicos?

Hoy las cosas van por otros derroteros. Diversas son las regulaciones. Y dispares. Los estatutos para la defensa del consumidor que han promulgado ya varias CC.AA. han de ser las fuentes primigenias para estudiar las sanciones administrativas, además, por supuesto, de la LGDCU —a veces, la legislación autonómica utiliza el criterio de remitirse, en materia de sanciones, a la LGDCU; tal sería el ejemplo que depara el art. 36 de la correspondiente Ley Andaluza (10)—. Pero también en otros lugares —ahí juega el aludido carácter interdisciplinario— nos encontraremos con regulaciones de interés para la indagación que perseguimos. Así, en la legislación sanitaria o en la de defensa de la competencia. O en la regulación del comercio, como sería el caso de la reciente Ley Aragonesa de Ordenación de la actividad comercial en Aragón, 9/1989, de 5 de octubre, sobre la que volveré en diversas ocasiones (pendiente, por cierto, del pronunciamiento del TC en cuanto ha sido impugnada por el Presidente del Gobierno). En suma que el carácter pluridisciplinar de la defensa de los consumidores fuerza a estar atentos a un amplio abanico de respuestas que pueden surgir a veces donde menos se espere.

tuto de los consumidores, hagan ustedes una única norma general que sirva para todos. Que no es por supuesto la LGDCU y además habría de ser alcanzada con otra filosofía.

(10) Dispone, en efecto, el artículo 36 de la Ley Andaluza 5/1985, de 8 de julio, de Consumidores y Usuarios de Andalucía: «La clasificación de infracciones y régimen de graduación de las sanciones se llevará a efecto de conformidad con lo establecido en la legislación general vigente.»

5. *La aleatoriedad en lo sancionatorio administrativo*

Puesto que por las sanciones administrativas se ha apostado decididamente, querría reclamar la atención para reflexionar, aunque sea con la mayor brevedad, sobre un punto muy concreto, de gran interés al que no se suele prestar apenas atención. Valgan así las siguientes consideraciones, a modo de reflexión *sotto voce*, sobre lo aleatorio y lábil de las sanciones administrativas. Nos hallamos, sin duda, en terreno movedizo. ¡Qué de incumplimientos de normas han de producirse para que al final entren en juego las sanciones administrativas! La práctica de la tolerancia está generalizadísima en materia de consumo, como del resto en tantos otros campos. Han de suceder cosas de gran entidad para que al final se reaccione. Con frecuencia, nos acordamos de Santa Bárbara cuando truena. Cierto que no se puede desconocer el significado de la acción popular así como las iniciativas de las organizaciones estables para la defensa de los consumidores. Pero, aun contando con incitaciones y denuncias no resultará ocioso recalcar la nota de aleatoriedad. Lo que implica, por lo mismo, la abundante proliferación de desigualdades. Intervienen, sin duda, muchos factores y no diré simplistamente que sean razones políticas (o, al menos, con carácter preponderante). Cuenta, a veces, lo complicado de algunas regulaciones, con las dificultades inherentes a la hora de exigir respeto a las reglas. En no pocas ocasiones, serán los costos adicionales que conlleva el respeto de las normas. No es infrecuente que los incumplidores se den arte para echar a la opinión pública en contra de las autoridades administrativas. No dejará de hacer su aparición el flagelo del paro: de cumplirse las normas, se dirá, ha de seguirse una dolorosa secuela de desempleados. Y tantas otras motivaciones, reales o aparentes, objetivas, a veces, irreflexivas y emocionales con frecuencia, entre las que no ocupa escaso lugar la inercia, la dejadez, la falta de sensibilidad social, la prepotencia de algunos comerciantes o empresarios, cuando no una arraigada praxis de pasividad social de los ciudadanos.

Se recalca así el significado de que se establezca una inspección muy profesional y estable, que actúe con presencia permanente y que cubra regularmente sectores y actividades. De forma que lo sancionatorio sea un instrumento normalizado, del que se

trate de hacer desaparecer en la mayor medida posible el azar. Estará siempre el problema de la autonomía: ¿en qué medida interfiere la llamada del Consejero o del Director General? Pero lo importante es crear una capa habitual de funcionamiento, crear unos estándares, de forma que sepan los afectados a qué atenerse y que funcionan unos criterios objetivos. En el debate sobre las sanciones administrativas, una de las aspiraciones elementales consiste en garantizar la ecuanimidad; que las actuaciones no dependan del favor —o disfavor— político; que sean, en definitiva, lo más «normales» posible, es decir, lo menos arbitrarias.

6. *Endeble apoyatura jurídica*

En esta panorámica de conjunto sobre las sanciones administrativas en relación con la defensa de los consumidores quiero dejar constancia de un sentimiento intenso presente en demasía en estos últimos años: el de la frecuencia con que los instrumentos jurídicos a utilizar son inadecuados, deficientes o incorrectos. ¡Se observan tantas insuficiencias jurídicas! ¡Lo que nos está costando aprender! A los juristas, la observación objetiva del campo nos produce una cierta sensación de vergüenza: ¿cómo es posible que no se hayan cuidado importantes detalles? Se trata de sincerarse ante una constatación que uno expone con pena, sin ganas de airearla, pero con el afán de clamar en foros como éste para intentar contribuir a la mejora. Conscientes de la importancia de la materia. Sabedores del peso y significado de exigencias como la del artículo 51 CE. Imbuidos de la razón y justicia de sus implicaciones. Y es que constatamos, en cambio, con alarmante frecuencia, lo endeble de nuestros instrumentos jurídicos. Que bien podían estar afinados y armonizados.

Soy consciente de que vivimos una fase de intenso desprecio social por lo jurídico. La cultura jurídica ha dejado de ocupar en la atención de los responsables de crear opinión pública el lugar que en puridad le correspondería, suplantado su espacio por otras materias, que parecen encandilar ahora a los ciegos seguidores de la moda. No es infrecuente, incluso, que en los poderes públicos pueda observarse con frecuencia una amplia indiferencia, casi un desinteresamiento consciente, para con los aspectos jurídicos de sus actuaciones. A veces, con alarde de modernidad y con jactan-

cia de que se están erradicando arraigados talantes a superar. Lo cual no deja de ser muy sorprendente, aparte de infantil, por la paladina ignorancia que demuestra. Es una tacha de la que algún día habrá que rendir cuentas.

Pues bien, el caso es, en relación con las sanciones en materia de defensa del consumidor, que han sido demasiados los agujeros jurídicos que tornaban muy débil la fuerza de las respuestas. Que debilitaban, así, un sector reaccional de la Administración que debía ser firme y claro. En un ámbito, en efecto, en el que se precisa actuar con eficacia y energía, cargados siempre de razón.

¿Responsabilidad del legislador por sus carencias? ¿Falta más bien de la Administración que debería haber estado atenta a las respuestas exigidas? ¿Desinteresamiento de los políticos responsables ocupados en aspectos más aparatosos y llamativos? ¿Rigidez de los Tribunales, con una jurisprudencia muy formalista, indiferente para con los contenidos de fondo? ¿Falta de altura de la doctrina que hubiera debido facilitar respuestas y soluciones? No se trata ahora de indagar responsables ni de endosar culpas. Quiero limitarme sólo a la constatación de datos objetivos con lo que creo habré cumplido suficientemente mi tarea.

Paradigmático ha resultado así lo acaecido con la pieza decisiva sobre infracciones y sanciones administrativas en materia de disciplina de mercado, el D. 3632/1974, de 20 de diciembre. Acogido con juicios positivos por la doctrina en cuanto mejoraba muy mucho la situación anteriormente existente (11), resultaría impugnado por las Cámaras de Comercio y sería anulado, a los siete años de su vigencia —y de una aplicación bastante intensa— por STS de 18 de marzo de 1981 que, sin entrar en ninguna valoración de fondo, se acogería al argumento de la ausencia del preceptivo dictamen del Consejo de Estado. ¡Reflexiónese acerca de lo que significa declarar nula una norma, sin más precisiones, a los siete años casi de su promulgación! ¿Qué hacer, qué salida dar a los vivos problemas planteados? Tal vez la rigidez de decisiones como ésta y, sobre todo, el cúmulo de problemas que dejaba abierto, han debido estar en la base de la ulterior evolución —evolución oscilante, por cierto—, de la jurisprudencia del TS en orden al significado de la ausencia del preceptivo dictamen del Consejo de Estado. Apareció así una activa corriente jurisprudencial que,

(11) Ya lo destacué en mi anterior trabajo, *Las sanciones administrativas en la Ley general*, cit., pág. 100.

como se sabe, dejaba de conceder valor absoluto a la mera ausencia del dictamen exigido, para fijarse, de acuerdo con una filosofía antiformalista, en el fondo real de la cuestión: si había o no ilegalidad en el reglamento controvertido. Evolución que ha levantado un interesante debate doctrinal (12), si bien parece que por el momento la Sala de Revisión del TS habría optado por la vieja línea de otorgar valor determinante a la mera ausencia del dictamen del Consejo de Estado (13). Lo cierto es, por retomar nuestra línea argumental, que la citada sentencia de 18 de marzo de 1981 vino a ocasionar un brusco vacío en unos momentos especialmente complejos. Si siempre resulta problemática la anulación tardía de una norma de amplia incidencia —y no están todavía demasiado afinados los sistemas de soluciones y remedios, recuérdese, así, la situación de incertidumbre que se produjo cuando la STC 45/1989, de 20 de febrero, anuló determinados preceptos de la Ley regulando el impuesto sobre la renta [surgieron interpretaciones como la del efecto prospectivo de la jurisprudencia, patrocinada por GARCÍA DE ENTERRÍA (14)]—, la descalificación del D. 3632/1974 se iba a encontrar con un panorama muy delicado: recuérdese, de una parte, que había hecho su trágica aparición el problema de la colza, que no se sabía cómo abordar, pero con una incidencia intensísima y con efectos demoledores. Por otro lado, que si la sentencia es de marzo de 1981, la tarde del 23 de febrero anterior, cuando se produjo una muy poco grata *visita* al Congreso de los Diputados, se estaba votando la confianza al nuevo Presidente del Gobierno: nada consistente era, en efecto, la posición del Ejecutivo que, aparte de las disensiones internas del partido en el Gobierno contaba sólo con una muy endeble y versátil mayoría parlamentaria. No resultaba nada fácil, por ende, tratar de atajar el intenso vacío que la sentencia había ocasionado. No estaba el campo abonado para elaborar una ley, pero tampoco era nada fácil pensar en el oportuno reglamento. No es cuestión de seguir insistiendo ahora sobre el problema. Pero para recalcar

(12) Véase una cuidadosa descripción de toda esta corriente, con tonos críticos para con la opción flexibilizadora, en Agustín de ASÍS ROIG, *Los efectos de la omisión del dictamen preceptivo del Consejo de Estado en la elaboración de disposiciones generales*, «PJ», 16 (1989), págs. 9 y ss.

(13) Véase el reciente comentario de Pedro GONZÁLEZ SALINAS, *El dictamen del Consejo de Estado en los procedimientos de elaboración de disposiciones generales*, «REDA», 67, (1990), págs. 463 y ss.

(14) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Un paso importante para el desarrollo de nuestra justicia constitucional: la doctrina prospectiva en la declaración de leyes inconstitucionales*, «REDA», 61 (1989), págs. 5 y ss.

esta idea de la debilidad de los instrumentos jurídicos, adviértase que no sólo se producía un vacío hacia el futuro: de alguna manera se ponía en entredicho toda la labor sancionatoria de los años de vigencia del Decreto, a pesar de la base firme que puedan proporcionar preceptos como el artículo 120 LPA, que había estudiado Rafael GÓMEZ FERRER (15). En efecto, Agustín DE ASÍS ha dedicado interesantes esfuerzos a sistematizar las respuestas jurisprudenciales al respecto, bastante fluctuantes, por cierto (16). Y es que se trata de un tema que, sin duda, daría para muchas tesis doctorales, para muchas horas de discusión. Lo único que me interesa recalcar ahora es la debilidad de unos instrumentos jurídicos que debían ser, por el contrario, ajustados, inequívocos y firmes. Mal parada queda la potestad sancionatoria si resulta cuestionada en sus aspectos más elementales.

La evolución ulterior no habría de quedar exenta de vacilaciones y titubeos, de dudas e, incluso, de impugnaciones reiteradas. Quiero llamar la atención acerca del siguiente texto:

«El Congreso de los Diputados en su reunión del día 17 de septiembre de 1981, acordó un plan de medidas urgentes de defensa de la salud de los consumidores, entre las que se incluyen la refundición y actualización de todas las normas vigentes en materia de inspección y vigilancia de las actividades alimentarias y de sanción de las infracciones. Al dar cumplimiento al mandato parlamentario...»

Es así como se abría la exposición de motivos del RD 1945/1983, regulando las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria (citado en adelante como RD 1945), instrumento con que, en principio, se venía a cubrir el vacío existente, cuando aún no había transcurrido el primer año del nuevo Gobierno (socialista) salido de las elecciones de octubre del 82. No tardarían en aparecer voces cuestionando la legitimidad de la nueva regulación, a falta de una

(15) Rafael GÓMEZ FERRER, *Nulidad de reglamentos y actos dictados durante su vigencia*, «REDA», 14 (1977).

(16) Véase Agustín DE ASÍS, *El tiempo como factor distorsionante de los efectos de la anulación judicial de los Reglamentos (En torno a las consecuencias de la anulación judicial del Decreto de 20 de diciembre de 1974)*, núm. 120 de esta REVISTA (1989), págs. 195 y ss.

expresa e inequívoca habilitación legislativa. De modo que desde el comienzo su trayectoria iba a quedar, al menos, empañada. La LGDCU le iba a echar un capote al disponer expresamente, en su disposición final segunda, que el RD 1945 sería de aplicación «a efectos de lo establecido en el capítulo IX», que, como se recordará, es el dedicado a infracciones y sanciones. Con todo, aun después de la Ley no han sido escasas las críticas que la norma ha recibido, cuestionándose su validez. Como ya destacaba en mi conferencia de 1986, el TC se había enfrentado en varias ocasiones con el problema y nunca había llegado a plasmar tacha alguna de incorrección. La cuestión ha llegado también a la STC 15/1989, de 26 de enero, sobre los recursos de inconstitucionalidad contra la LGDCU. En efecto, el Gobierno Vasco había impugnado, precisamente, entre otras, la disposición final segunda citada, que contiene la referencia «convalidatoria». No deja de ser curiosa la consecuencia que se deriva. Alegaba el Ejecutivo Vasco invasión de su competencia:

«Para que tal invasión no se produzca —se razonaba, tal y como se describe en el penúltimo párrafo del *antecedente* tercero— la remisión debe quedar reducida al contenido de dicho Real Decreto que se refiere, estrictamente, al régimen sancionador (tipificación de infracciones y determinación de sanciones). No serán de aplicación, por el contrario, las regulaciones de dicho Reglamento que constituyan atribución de potestad sancionadora a órganos de la Administración del Estado.»

Pues bien, ante tal alegación, el TC, por de pronto, va a dar por buena la remisión cuestionada:

«No procede, sin embargo, la declaración de inconstitucionalidad solicitada, ya que, siendo válida constitucionalmente la remisión que la Ley efectúa al referido Reglamento...»

De modo que hay un pronunciamiento tajante del que sale bien parado el RD 1945. Otra cosa será la perspectiva competencial. El Gobierno Vasco daba por bueno en general, en cuanto a

los contenidos, el RD, objetando, en cambio, los aspectos orgánicos. A este respecto, el TC reconoce que prevalece la competencia de las CC.AA. que hayan asumido competencia sancionatoria en materia de protección del consumidor:

«Es decir, el alcance de la potestad sancionadora de la Administración estatal prevista en el Reglamento cederá a favor de las Administraciones de las CC.AA. que hubieren asumido la competencia sancionadora en materia de protección del consumidor y del usuario» (FJ 12).

Bueno será recalcar que la «revalidación» que del RD 1945 vino a producir la LGDCU ha resultado después reiterada por otras leyes... que provienen de las Asambleas Legislativas de las CC.AA. En varias leyes regionales encontramos, en efecto, remisiones expresas al RD 1945 que, aparte de su funcionalidad, vienen a ofrecerle, por si acaso lo necesitara, nueva cobertura desde el manto de la legalidad. La Ley 5/1985, de 8 de julio, de los consumidores y usuarios en Andalucía, recalca, en la disposición final primera, dos, cómo, a una serie de efectos, «será de aplicación el RD 1945/1983, de 22 de junio...». Otro ejemplo nos lo depara la Ley 2/1987, de 9 de abril, sobre Estatuto de Consumidores y usuarios de la Comunidad Valenciana: también su disposición final primera, dos, contiene una remisión al RD 1945.

Estos datos evidencian que las dudas que pudieron haberse suscitado en torno a la correcta legalidad del RD 1945 han dejado de tener fundamento —alguna Comunidad Autónoma ha auspiciado el criterio de llevar a una ley la regulación minuciosa de los aspectos sancionatorios; tal sería el caso de la reciente Ley, de Cataluña, 1/1990, de 8 de enero, sobre la disciplina del mercado y de la defensa de los consumidores y usuarios (17)—. Debemos cerrar esta reflexión advirtiendo que no nos interesa tanto en este momento hacer un estudio de la norma referida cuanto destacar cómo sus circunstancias han contribuido —al menos en sus primeros momentos— a avivar el clima de inseguridad que apare-

(17) El artículo 1 de la Ley dispone, en efecto: «La Ley sobre la Disciplina de Mercado y de Defensa de los Consumidores y Usuarios tiene por objeto el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración pública en el ámbito del mercado interior de Cataluña.»

ce cuando se duda de la corrección de los instrumentos jurídicos a utilizar. Y eso, aun cuando fue elaborado para suplir el vacío producido al anular el TS la anterior regulación. Como muestra última, y para concluir, remito al interesado a la STC 29/1989, de 6 de febrero, en el supuesto de la multa de cincuenta millones de pesetas que había sido impuesta por irregularidades en el proceso de fabricación a «Chocolates Elgorriaga, S. A.» —sentencia en la que se apreciarán vicios en el procedimiento sancionatorio—, así como, sobre todo, al auto que dio el propio TC el 20 de febrero de 1989 para aclarar la anterior sentencia, que tan perplejos nos deja, y que constituye un revulsivo para pensar a fondo acerca de la necesidad de que todos los instrumentos jurídicos estén bien perfilados. Pues si las normas no ofrecen el mínimo de corrección exigible, la potestad sancionatoria pierde la mayor parte de su fuerza y consistencia y, no digamos, legitimidad. No hay más salida que tratar, a toda costa, de hacer las cosas bien. Para crear un clima de ejemplaridad, que es lo que buscan las sanciones, habrán de comenzar dando ejemplo los responsables de las normas y dotar a éstas de la perfección requerida.

7. *La respuesta normativa autonómica*

Para considerar hoy las sanciones administrativas en relación con el consumo, conviene tener presente que se está produciendo una intensa respuesta normativa. Y no sólo en el sentido de que sean variados y dispersos los sectores a que atender y de que se precisen reglas muy minuciosas para cubrir tantos servicios, productos o modalidades. Lo que quiero destacar es que junto a la normativa de los Poderes Centrales, está apareciendo una normativa autonómica de amplitud considerable. Recuérdense así las leyes, autonómicas, sobre estatuto o defensa de los consumidores, o con denominaciones similares, que han ido surgiendo estos últimos años en un proceso que, por cierto, con frecuencia ha debido ser arbitrado por el Tribunal Constitucional: la vasca, 10/1981, de 18 de noviembre, abriendo brecha; la gallega, 12/1984, de 28 de febrero (18); la andaluza, 5/1985, de 8 de julio; la valenciana, 2/

(18) Una de las más recientes tomas de postura del Tribunal Constitucional en materia de consumo la constituye la STC 62/1991, de 22 de marzo, resolviendo el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra algunos

1990, de 9 de abril; y, la más reciente, al menos por el momento, la catalana, 1/1990, de 8 de enero. En unos casos, como en el último ejemplo, con intensa atención para con lo sancionatorio. En otros, sin especiales referencias, como sucede con el Estatuto del Consumidor vasco o con el gallego (en este último una escueta mención, de pasada, en el art. 12). En otros casos, alternándose la respuesta propia con amplias remisiones a la normativa de ámbito nacional, como ya se señaló respecto a la Comunidad Valenciana o a Andalucía.

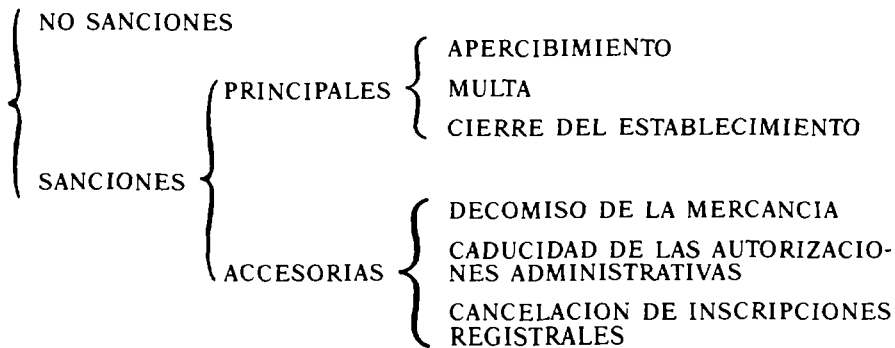
Pero no puede quedar así esta reseña. He aludido hasta el momento a ejemplos que provienen de CC.AA. con plenitud de competencias. El título «defensa de los consumidores» aparece, en efecto, en los Estatutos de Autonomía o Leyes Orgánicas que han definido sus atribuciones. Pero no sería suficiente con este análisis. Entra de nuevo en consideración el aludido carácter pluridisciplinar. Desde otros prismas o vertientes se puede incidir también sobre la situación de los consumidores. De ahí que haya que tener en cuenta otras regulaciones que aunque no aludan en su rótulo al «consumidor», de hecho tengan que ver con la defensa del mismo. Y, aunque la mayoría de CC.AA. no tengan competencias legislativas sobre defensa de los consumidores, sí las tienen en sectores afines que repercuten de lleno en el núcleo que estudiamos. En estos sectores afines han surgido, en efecto, regulaciones, en las que las sanciones administrativas han tenido cabida, a veces, con respuestas muy parecidas a las que depara la normativa específica sobre los consumidores. Un ejemplo claro lo ofrece, así, la Ley, aragonesa, 9/1989, de 5 de octubre, de ordenación de la actividad comercial en Aragón. Esta y otras normas similares han de ser tenidas en cuenta sin falta a la hora de articular nuestras reflexiones.

artículos de la Ley Gallega sobre estatuto gallego del consumidor y usuario. Diversos preceptos son, en efecto, estimados inconstitucionales y uno de ellos sometido a interpretación. En general, la sentencia, que no es muy extensa, abunda en las corrientes abiertas con anterioridad por el TC. Acaso cabría destacar un fortalecimiento de las facultades administrativas de intervención.

II. MODALIDADES DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

1. *A modo de clasificación*

Para fijar un poco las líneas generales de las posteriores reflexiones podría intentarse un cuadro en que queden situadas las diversas modalidades y variedades previstas, advirtiendo de la imprecisión que intentos tales suelen representar. Es decir, que no hay que tomar las cosas con excesivo rigor. Algunos de los términos de la clasificación los depara la propia LGDCU (como cuando se habla de «no sanciones», o de sanciones «accesorias»). También el D. 1945 aporta lo suyo. En otros casos es al intérprete al que le corresponde cerrar el cuadro. Aunque lo que interesa sea el estudio de las sanciones, como ha de verse enseguida, no resultará ocioso comenzar aludiendo a las «no sanciones». Este sería el cuadro:



Tras la clasificación de las sanciones, y como algo distinto, conviene aludir a lo que el D. 1945 sitúa en su artículo 12 bajo el rótulo de «efectos», o que, en otros textos, como en el D. 3632/1974, se denominaban «medidas complementarias». Encajan aquí:

- supresión de subvenciones;
- incapacidad para cupos;
- inhabilitaciones para contratar.

Pasaré revista rápidamente a las anteriores modalidades, aunque para detenerme sólo en los aspectos de especial significado.

2. *La categoría de las «no sanciones»*

Bueno será recalcar la existencia plasmada por el propio legislador de lo que se pueden denominar «no sanciones». En el artículo 37 LGDCU (cuya primera parte sigue muy de cerca lo establecido en el artículo 10.6 del D. 1945), se dispone:

«No tendrán carácter de sanción la clausura o cierre de establecimientos, instalaciones o servicios que no cuenten con las autorizaciones o registros sanita-

rios preceptivos, o la suspensión de su funcionamiento hasta tanto se rectifiquen los defectos o se cumplan los requisitos exigidos por razones de sanidad, higiene o seguridad, ni la retirada del mercado precautoria o definitiva de productos o servicios por las mismas razones.»

Estamos ante una problemática muy viva y que cuenta ya con un cierto arraigo a través de diversas leyes no muy alejadas del campo que estudiamos, así, la Ley General de Sanidad, artículo 37, pero también leyes autonómicas que rondan el núcleo de la defensa de los consumidores, como la Ley, aragonesa, de ordenación de la actividad comercial en Aragón, citada, artículo 60 (19). Sin entrar en detalles, no estará de más destacar algunos aspectos señalados. Importa muy mucho que se respeten los límites y que

(19) Otros ejemplos, en la Ley, valenciana, sobre estatuto de los consumidores, artículo 36.2, y, últimamente, en la Ley del Medicamento, artículo 110 (bajo el rótulo de «otras medidas»).

Curiosa resulta la matización introducida en la Ley, catalana, sobre disciplina de mercado y defensa de los consumidores y usuarios (Ley 1/1990), cuyo artículo 18, bajo el rótulo de «Cierre de empresas que no reúnan los requisitos legales», dispone: «La autoridad competente podrá adoptar, sin que tenga el carácter de sanción, previa incoación del correspondiente expediente administrativo, la medida de cerrar las instalaciones o los establecimientos que no cuenten con las autorizaciones o los registros preceptivos, o la suspensión de su funcionamiento hasta que se rectifiquen los defectos o se cumplan los requisitos exigidos. Del mismo modo, podrá suspender la venta cuando se den en su ejercicio las mismas irregularidades.» Se recalca, por tanto, dentro de una línea de respuesta común, que habrá de procederse «previa incoación del correspondiente expediente administrativo».

la calificación que el precepto depara no se utilice para otras cosas, que no haya desviación alguna de la potestad implicada. Dicho lo cual, el precepto ofrece una funcionalidad indudable y encuentra plena legitimación (20). Parece normal que las exigencias procedimentales, las posibilidades de reacción de la Administración, la misma consideración del factor tiempo, resulten diferentes según se trate de una u otra cosa. En unos tiempos de desregulación administrativa —de forma que se estima positivo que la Administración reduzca y aminore sus intervenciones— es lógico que la constatación de incumplimientos y la apreciación de que no se respetan las reglas del juego hayan de provocar medidas contundentes que no por eso sean sanciones. Nada se diga de la reacción ante productos, servicios o forma de mantener instalaciones que puedan repercutir de forma inmediata sobre el público. En tales supuestos se origina además una situación peculiar. Estaría la Administración sometida a una tensión de fuerzas contradictorias. Dejar hacer, no intervenir, de una parte, parece que es lo que se reclama con insistencia. Pero, de otra parte, la falta de actuación podría originar en ocasiones, en un buen número de casos, que surgieran pretensiones de indemnización cuantiosísimas. Ante determinados eventos graves —verbigracia, incendios de locales abiertos al público, o comercialización de productos nocivos—, que tienen unos responsables claros —quien explota el local, quienes comercializan el producto— estamos asistiendo atónitos a una ola de acuerdo con la cual las pretensiones de responsabilidad se dirigirían frente a la Administración pública que ha tenido que ver con la autorización (aunque se diga sin cesar que hay que desregularizar a toda costa —perdón por la expresión— y que la Administración debe intervenir lo menos posible). No es infrecuente que en el correspondiente proceso penal se pretenda implicar al concejal responsable de la autorización o, en

(20) Resultará curioso recordar que el mencionado artículo 37 fue impugnado por la Junta de Galicia en el recurso de inconstitucionalidad presentado frente a la LGDCU. La STC 15/1989, ya citada, al resolver los recursos acumulados, es muy escueta sobre este punto concreto, dando la impresión de que las alegaciones gallegas eran muy esquemáticas (confróntese, así, lo que se dice en el antecedente tercero y en el fundamento jurídico undécimo, letra c). De hecho, no hay argumentación propia a lo largo de los fundamentos jurídicos y lo único que hay es una pequeña remisión —en el lugar que acabo de citar— a razonamientos expuestos sobre otros preceptos. Y en el fallo, para nada se menciona al artículo 37, es decir, no se declara inconstitucional, o sometido a interpretación, ni reducida su virtualidad a las CC.AA. que no tengan competencia específica, por lo que, sin duda, entra dentro de la afirmación final de que se desestiman los recursos en todo lo demás. Creo que es importante no olvidar este proceso de depuración sufrido por el precepto, del que ha resultado victorioso.

general, a la persona titular del servicio administrativo que tenga competencia. Y no suele importar la posible condena penal como tal —a veces es, sí, un elemento de peso a la hora de una eventual negociación—, sino como soporte de la indemnización pecuniaria que se pretende conseguir. No deja de ser insólito que el trasnochador de turno, gustoso de acabar sus veladas o iniciar sus madrugadas entre copas en los lugares, tugurios o «antros», que intencionadamente se tienen como desvencijados y destartalados —o «con ambiente»—, y que tanto el dueño como los clientes juegan al juego del abandono, la mugre, o lo cutre, en caso de desgracia o incendio pretendan hacer surgir una indemnización de las arcas públicas, que será pagada, por tanto, a costa de todos los ciudadanos. Deben tenerse las cosas muy claras: las consecuencias de la desgracia del trasnochador —todo lo desgracia que se quiera, pero libre y gustosamente asumida como un capricho personal—, serán abonadas por los ciudadanos que tienen otras ideas sobre el ocio —o el ahorro— y practican más morigeradas costumbres. No hay vuelta de hoja: las indemnizaciones que asumen los entes públicos sólo pueden salir de los dineros que pagan todos los ciudadanos al liquidar sus impuestos. Y aquí es de resaltar que ha surgido entre la fauna jurídica española la figura que podría denominarse del «abogado carroñero». No es infrecuente —por más que parezca insólito— que al día siguiente de producirse una desgracia tal aparezca en la localidad algún abogado venido de muy lejos que, muy hábil en el manejo de los periodistas de unos y otros medios, acuda a tocar la veta sensible de los familiares de las víctimas con la cantinela de que la Administración Pública tendrá que indemnizar (quién sabe si en la práctica no se está jugando con el prohibidísimo pacto de *cuota litis*). Porque, además, en el fondo, ¿quién no desea que le ofrezcan unos cuantos millones, más si ha habido una desgracia de por medio?

Estas, y otras razones, están forzando para que la Administración tenga, en buen número de supuestos, unas intensas facultades de reacción, que no son, sin duda, modalidades sancionatorias. Aquí debo remitirme también a la ponencia sobre la coacción directa que le corresponde desarrollar a Iñaki AGIRREAZKUENAGA: importancia, así, en efecto de la reacción inmediata frente a productos —o estado de servicios o instalaciones— nocivos para la salud, con inmovilización o destrucción de los mismos, publicidad advirtiendo del peligro, y similares. En estos supuestos, y

dada la frecuencia con que se judicializan los asuntos —el afectado por la inmovilización de un producto, o porque se haya hecho saber que el alimento tiene algunos contenidos nocivos, hablará enseguida de querrela o de prevaricación—, hay que dar por sentada la prudencia del juez. No sólo del contencioso-administrativo avezado a lidiar en estos conflictos. También el juez de la responsabilidad patrimonial, ya sea el civil, ya sea el penal. Quienes trafican con productos dirigidos al público (alimentos, por ejemplo) deben saber con claridad que están expuestos y que deben soportar en ocasiones intensas intromisiones administrativas, pues la defensa del interés general tiene unas exigencias ineludibles.

Queden así estas reflexiones sobre el conjunto de lo que «no son sanciones», si bien puedan tener efectos restrictivos sobre los ciudadanos afectados.

3. *La multa*

En cuanto a las sanciones, el supuesto típico es el de la multa o condena al pago de una cantidad dineraria. A veces, aunque no sea muy frecuente —no está ni en la LGDCU ni, antes, en el D. 1945—, como sanción de tono menor, se incluye la de «apercibimiento». La encontramos, así, en la Ley, de La Rioja, 5/1990, de 29 de junio, sobre inspección, infracciones y sanciones en materia turística. Su artículo 13.1 la incluye al hacer la enumeración de sanciones, y en el párrafo segundo se puntualiza que:

«La sanción de apercibimiento procederá en las infracciones calificadas como leves, cuando el carácter de la infracción no haga necesaria la imposición de la multa, y siempre que no exista reincidencia en la comisión de la misma.»

Sin entrar en detalles en lo que concierne a la sanción típica, la multa, he de destacar dos aspectos.

Advertía antes cómo al propugnarse la doctrina del mínimo penal es frecuente que las organizaciones profesionales de jueces apoyen dicha filosofía y sus consecuencias, auspiciando que se despenalicen las faltas o las infracciones de entidad menor. Que pasarán, así, a engrosar el caudal de las sanciones administrati-

vas. Pero los jueces que, en general y como colectivo unitario, se manifiestan activamente frente a la judicialización de tal modalidad represiva, luego, en cuanto integrantes de las Salas de lo contencioso-administrativo, han de conocer con frecuencia de los recursos que se interponen frente a los actos administrativos de sanción. Como regla, hay una gran elasticidad a la hora de fijar la cuantía de las multas. La Administración suele disponer de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto, aun cuando cada vez sea más frecuente que el legislador aporte circunstancias a tener en cuenta, no es fácil conseguir unos criterios rígidos y resulta razonable la fórmula de marcar franjas amplias para las sanciones que luego son concretadas en cada caso. Pues bien, ya he destacado en otro lugar la normalidad con que los jueces entran a alterar, en su función de control, las cuantías marcadas por la Administración, en una labor aproximativa en la que la discrecionalidad administrativa es sustituida por la discrecionalidad judicial. La opinión negativa a asumir funciones en sede penal se traduce en cambio en un intenso activismo en sede administrativa. Y da la impresión de que, con frecuencia, el que recurre obtiene mediante la aminoración de la cuantía el premio a su tesón. En un panorama en el que no es fácil deducir criterios y reglas, como no sea el de la mala conciencia que la figura de la sanción administrativa ha generado, para los que se deciden a llegar a la vía judicial, habría que dar entrada a una especie de filosofía similar a la de los pequeños comercios tradicionales (antes de la llegada de las tarjetas de crédito): siempre hay una rebaja, mayor o menor, que esto dependerá, para el que la pide.

En este sentido, la reciente Ley del Medicamento, 25/1990, de 20 de diciembre, posterior a la exposición oral de esta ponencia, depara el dato curioso de, al regular con detenimiento las peculiaridades de las sanciones administrativas, ofrecer en orden a la aplicación de las multas una graduación de tres niveles para cada cuantía, en función de las diversas circunstancias. De forma que, por ejemplo, para las infracciones leves, sancionadas con multa de hasta 500.000 pesetas, se marcan un grado mínimo, un grado medio y un grado máximo, determinándose ya la franja de cuantías para cada una de ellas (así, art. 109). Un poco al modo que establece el Código Penal, así artículo 62, si bien es cierto que en el Código aunque exista dicha compartimentación para otras penas, como las privativas de libertad, para la aplica-

ción de las multas se deja al tribunal recorrer toda la extensión de la cuantía.

4. *El cierre de establecimiento*

Especial significado alcanza la sanción de cierre de establecimiento, es decir, la clausura o cierre de una instalación como resultado de un procedimiento sancionatorio. Joaquín TORNOS había reflexionado acerca del carácter problemático de esta sanción, sobre todo en relación con aquellas instalaciones que tienen un cierto número de trabajadores, dadas las consecuencias laborales, tan determinantes. En cambio, creo que puede resultar muy efectiva a propósito de instalaciones menores, de tipo familiar o similares. Elemento decisivo será siempre el de la duración del cierre o, incluso, el de si se trata de una medida transitoria o bien de un cierre definitivo.

Recuérdese el alcance de la STC 102/1985, de 4 de octubre: el Gobierno de la Nación había suscitado un conflicto de competencias contra un decreto del Gobierno de Canarias, sobre potestad sancionatoria en materia de trabajo y sanidad. Tanto la LGDCU como el D. 1945 son utilizados con amplitud en las argumentaciones. Se va a reconocer sin ambages la potestad sancionatoria de la CA, si bien como mera función ejecutiva. Y no deja de ser interesante recordar que a lo largo del conflicto en la fase inicial del requerimiento, el Gobierno de Canarias accedió a suprimir la sanción de clausura o cierre definitivo del establecimiento por razones sanitarias —que no tendría soporte en la legislación estatal— manteniendo, en cambio, la sanción de cierre temporal. Esta segunda alternativa, que fue la única mantenida, y sobre la que se centraba, por tanto, el litigio, fue confirmada por el TC, entendiendo que la competencia controvertida correspondía a la CA.

En el aspecto estricto de defensa de los consumidores, las diversas decisiones del TC —y señaladamente la S. 15/1989— han dejado planteada con claridad la cuestión competencial en lo que concierne a lo sancionatorio. Otra cosa es que interfieran o se entremezclen títulos diversos. Desde esta perspectiva, se puede señalar que la LGDCU consagra —y sólo para los supuestos de infracciones muy graves— la sanción de cierre de establecimientos como medida transitoria con una duración máxima de cinco

años (art. 37.2) —duración que, por cierto, en sus zonas máximas es de gran entidad y rigor y no sería difícil que acarreará consecuencias similares a las de la clausura definitiva—. El criterio de los cinco años como máximo es el que había consagrado también el D. 1945 (art. 10.5). En cambio, el D. 3632/1974 admitía la opción de cierre temporal o definitivo (art. 13.3).

De entre la legislación autonómica, se puede señalar que la Ley, catalana, sobre disciplina de mercado y de defensa de los consumidores y usuarios (Ley 1/1990) prevé en los mismos términos que la legislación del Estado la sanción de cierre de empresa: que se trate de infracciones muy graves y por plazo máximo de cinco años. En supuestos conexos, pero que no son estrictamente el de la defensa de los consumidores, la Ley, aragonesa, de ordenación de la actividad comercial en Aragón prevé, para circunstancias especialmente cualificadas, la sanción de clausura definitiva del establecimiento comercial (art. 58.3). Similar respuesta se halla en la Ley, de La Rioja, de infracciones y sanciones en materia turística, Ley 5/1990 (arts. 13.1 y 13.5).

5. «Efectos» o «medidas complementarias»

No entraré ahora en la problemática, sin duda interesante, de lo que tanto la LGDCU (art. 38), como el D. 1945 (art. 10.3), califican como de sanción «accesoria», con referencia al decomiso de la mercancía adulterada. Supuesto al cual el Decreto añade —artículo 10.4— la declaración de caducidad de autorizaciones administrativas en determinadas circunstancias.

No menos interesante resulta lo que el D. 1945 califica como de «efectos» que, en otros textos, como el D. 3632/1974, se designaba con la expresión «medidas complementarias» (21). Se tratará en ambos casos, y sin concretar más por el momento, de evidentes modalidades sancionatorias. Modalidades con un régimen jurídico que no acaba de estar perfilado del todo. Lo cual no deja de ofrecer sus inconvenientes en el ámbito de lo sancionatorio. El

(21) En la Ley, catalana, 1/1990, citada, nos encontramos en el artículo 24 con una regulación muy similar de contenido a la del D. 1945, con ligeros retoques de adaptación, y, eso sí, con el dato obvio de ascender la regla al ámbito de la ley. El precepto está presidido por la rúbrica «Efecto de las Sanciones».

M. REBOLLO PUIG, *Potestad sancionadora*, cit., habla, siguiendo los anteriores reglamentos, de «medidas complementarias».

artículo 12 del D. 1945 ofrece tres variantes, dentro de esta tónica común de no agotar la regulación.

En el párrafo primero se contempla, con independencia de las sanciones impuestas, aunque sólo para el supuesto de infracciones muy graves, «la supresión, cancelación o suspensión total o parcial de toda clase de ayudas oficiales, tales como créditos, subvenciones, desgravaciones fiscales y otras». En la previsión del Decreto se atribuye al Consejo de Ministros la competencia para imponer la medida con independencia de quién haya impuesto la sanción principal.

En el párrafo segundo —hoy ya tan superado por la intensa evolución producida— se regula la declaración de la incapacidad de la empresa sancionada para ser adjudicataria de toda clase de cupos de mercancías administradas en régimen de intervención o comercio de Estado. La norma prevé que la decisión corresponde a la autoridad competente para imponer la sanción, aunque se recalca la *independencia* de la medida (en el sentido de compatibilidad o de que no entre en juego el principio del *nec bis in idem*). Podía surgir para los supuestos de infracciones graves o muy graves, con la previsión de un límite, en cuanto se fijaba el período máximo de cinco años.

El tercer supuesto, incorporado al párrafo tercero, prevé que las empresas sancionadas puedan quedar inhabilitadas para contratar con la Administración «de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley de Contratos del Estado». El citado precepto, en efecto, a la hora de señalar las personas facultadas para contratar con la Administración, de entre una enumeración negativa que va haciendo, excluirá, a tenor de lo señalado en el epígrafe cuarto, a quienes resulten

«haber sido sancionados con carácter firme, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, por infracción administrativa en materia de disciplina de mercado».

No insistiré sobre las particularidades de estas figuras aunque recalcaré de nuevo el dato de que partiendo del claro sentido sancionatorio de las medidas, sorprende lo poco acabado de la regulación jurídica que deja en el aire problemas de consideración. Y para terminar esta parte recordaré que una norma reciente —posterior a la exposición oral de esta ponencia— ha incidido,

desde otra perspectiva, sobre medidas del mismo tipo, introduciendo concreciones del mayor interés. Me refiero a la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, aprobatoria de los Presupuestos Generales del Estado para 1991, cuyo artículo 18.3 da nueva redacción al artículo 83 de la Ley General Presupuestaria. No es la Ley de Presupuestos, con su indudable vocación de duración anual, el lugar más adecuado, como he recalcado en otras ocasiones, para introducir normas de vigencia indefinida en el ordenamiento jurídico. Pero más allá de la objeción, hay un dato positivo y es el de que cuando se modulan y concretan las sanciones administrativas a consecuencia de las irregularidades en torno a las subvenciones —ésta es la perspectiva antes aludida: se trata de la regulación de las subvenciones—, se da cabida también a la primera y a la tercera de las variantes aquí examinadas, dejando bien claro que se trata de «sanciones». Son sanciones «asimismo», es decir, compatibles con las que denominaríamos sanciones principales —así como con la obligación de reintegro de la subvención indebida o incorrectamente utilizada—, pero se recalca que son sanciones, con todas las implicaciones inherentes.

III. EN ESPECIAL, LA PUBLICACIÓN DE LAS SANCIONES

1. *Introducción*

Tras las anteriores puntualizaciones estamos ya en condiciones de entrar en la que va a ser parte central de esta intervención, el estudio de la publicación de las sanciones.

La previsión de publicidad de las sanciones administrativas, es decir, el que se publiquen de manera formal y cumpliendo determinados requisitos, resulta ser una opción que tiene su importancia y significado y merece, por eso, ser recalcada. Si hay razones que justifican las sanciones administrativas, del mismo modo se va a justificar la regla de que algunas de ellas, de especial alcance o trascendencia, sean formalmente dadas al conocimiento público, es decir, sean publicadas para conocimiento general. Por cierto que nos hallamos ante una regla de gran arraigo y tradición. A la vista del énfasis que quiere ponerse en la defensa de los consumidores, la publicación de las sanciones es un instrumento más del arsenal de medidas de que pueden disponer los poderes públi-

cos. Los infractores de las reglas deben de saber no sólo que habrán de hacer frente a una eventual multa, sino que, además, considerando el peso de la opinión pública en las actuales sociedades, trascenderá la noticia de la infracción y de la sanción. Desde otra vertiente, los consumidores tendrán oportunidad de conocer que son tutelados, con lo cual resultan incitados de manera indirecta a cursar las oportunas denuncias ante las irregularidades observadas o sufridas.

Convendrá, por eso, perfilar cuáles son las características y modalidades propias de la figura.

2. *La posible publicación de relaciones de productos adulterados*

En esta línea de concreción aparece una primera advertencia. Si de publicidad de sanciones se trata, deberán ser distinguidas otras modalidades de publicidad, que tienen clara funcionalidad, pero que son otra cosa. Para ilustrar lo que digo se puede traer a colación el Decreto, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, 194/1982, de 18 de octubre, regulando la publicidad de las adulteraciones o fraudes en materia de consumo. Según dispone su artículo primero:

«A partir de la entrada en vigor del presente Decreto se procederá a la publicación periódica de una relación de productos de consumo humano, con las especificaciones necesarias para su correcta identificación, en los que se hayan comprobado la existencia de adulteraciones o fraudes a juicio de la Administración.»

El Preámbulo conecta tal modalidad con el derecho a la información garantizado por el Estatuto del consumidor del País Vasco (recuérdese que está, por supuesto, en el artículo 51 CE y de ahí ha pasado a todas las regulaciones de defensa de los consumidores). No entro ahora a dilucidar la fuerza de otros títulos que, como el sanitario, interfieren sin duda. Recordaré también que dicho preámbulo quiso aclarar uno de los aspectos controvertidos: «... es de señalar que dicha información no puede depender de la definitiva resolución de los expedientes agotando todos los

recursos viables por cuanto por el mero transcurso del tiempo resultaría absolutamente ineficaz». El articulado toma partido por esta dirección. Así, el artículo segundo dispone:

«A todos los efectos del artículo anterior bastará con que la Administración a la vista de las comprobaciones efectuadas por sus servicios técnicos, de las que resultare una adulteración o fraude grave, haya dictado la correspondiente resolución administrativa.»

A la vista de los datos recogidos, se podrían sintetizar las siguientes ideas:

a) Se trata de un caso evidente de «publicación», con una posible trascendencia que bueno es destacar. Importa muy mucho que se produzca esa publicidad como medida elemental de defensa de los consumidores.

b) Aparece con nitidez la tensión de fuerzas contradictorias, interés del fabricante o empresario, difuso interés de cualquier posible consumidor, por el contrario. La Administración sabe que puede esperar las reacciones —a veces enérgicas— de los titulares del producto nocivo. Y, en pura hipótesis, no cabría descartar actuaciones arbitrarias por parte de los agentes administrativos, encuadrables en la categoría de la desviación de poder. Pero al margen de tales supuestos, sin duda excepcionales, y que habrán de ser constatados en cada caso, y no puramente imaginarios, no puro ardid de abogado, resulta indiscutible la legitimidad de la Administración para intervenir. Y para intervenir con toda energía. Aun sabiendo que hay un margen de error. Teniendo siempre muy presente que si no interviene con energía, acaso, desde la otra vertiente quepa la posibilidad de que se le exijan responsabilidades.

c) Ciertamente que no estamos aquí ante un supuesto sancionatorio, por más que las medidas adoptadas puedan resultar gravosas para el empresario afectado.

d) Por tal razón, una vez comprobada la situación de peligro o de alarma, lo procedimental ha de quedar extremadamente simplificado. Se exigirá una «resolución administrativa», un soporte indispensable para tan comprometida medida, pero que puede ser

el resultado de unas actuaciones simplificadas y sumarias. De ahí que recalque el Preámbulo que «no puede depender de la definitiva resolución de los expedientes agotando todos los recursos viables»: el transcurso del tiempo, como se dice a continuación, haría ineficaz la medida. Hemos de razonar más adelante al estudiar el supuesto tipo acerca del criterio de la «firmeza». Pero tal requisito aquí no se plantea.

e) Estamos, por tanto, ante una modalidad de «publicación», con un claro peso específico, y con peculiaridades propias, pero distinta de la que aquí interesa ahora.

3. *Previsiones de la Ley General de Defensa de los Consumidores y de los anteriores Decretos reguladores*

A) *La Ley General de Defensa de los Consumidores.*

La LGDCU contempla de forma expresa la variante que estudiamos, con dos referencias directas, si bien no están contenidas en el capítulo dedicado a lo sancionatorio, el IX.

Al regularse las competencias, al fijarse las que corresponden a la Administración del Estado, en el artículo 39, en el epígrafe primero, se alude a la elaboración del Reglamento General de la Ley. Entre las determinaciones que éste deberá contener, se incluyen «... los casos, plazos y formas de publicidad de las sanciones». Se parte así de la normalidad de la publicidad de las sanciones. La Ley lo asume con naturalidad. Lo que sucede es que no entra en pormenores y se remite al Reglamento. Una nueva referencia a la publicidad, menos incisiva, tiene lugar desde la óptica del derecho a la información. Al abordarse en el artículo 15 las características de las oficinas de información al consumidor —precepto que el TC estima que no es de aplicación directa en las CC.AA. con plenitud de competencias en la materia—, y al señalarse los datos que deberán ser proporcionados a los consumidores, se alude, como tercera referencia, a «sanciones firmes, impuestas por infracciones relacionadas con los derechos de los consumidores y usuarios. Esta información se facilitará en los casos, forma y plazos que reglamentariamente se establezca». También aquí aparece una amplia llamada a la concreción reglamentaria. La Ley, por su parte, enlaza la publicidad con el derecho a la información, punto

de partida imprescindible hoy a la hora de configurar el estatuto de los consumidores, como se deduce del artículo 51.2 CE. Enseñada entraremos en las peculiaridades de la figura.

B) *El Decreto 3052/1966.*

Conviene antes destacar el arraigo que el criterio de la publicidad de las sanciones ha venido teniendo en la normativa reguladora de lo que hoy se llama defensa de los consumidores. Veremos así lo que señalaban los oportunos decretos de 1966, 1974 y 1983. En todo caso, no me parece ocioso recordar que ya en la materia de policía de ferrocarriles, el viejo Reglamento de 8 de septiembre de 1878 —algunas de cuyas prescripciones siguen aún en vigor, como se reconoce en el RD 1211/1990, de 28 de septiembre, que aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los transportes terrestres— se completaba con una Orden de 19 de agosto de 1885 («Gaceta de Madrid», del 2 de septiembre) que instaba a los Gobernadores Civiles a que hicieran insertar en los «Boletines Oficiales» las quejas presentadas así como las providencias adoptadas imponiendo multas. De modo que ya se prescribía, en el ámbito concreto del ferrocarril, que las multas trascendieran a los diarios oficiales.

Pero dejando de lado precedentes ya distantes pasaré a centrarme en la normativa que ha llegado a nosotros de manera inmediata y que ha proyectado por eso su influencia sobre los momentos actuales.

El Decreto 3052/1966, sobre infracciones y sanciones en materia de disciplina de mercado, disponía en su artículo 7.º:

«Las sanciones impuestas como consecuencia de infracciones administrativas en materia de disciplina de mercado, así como los motivos de aquéllas y los nombres, apellidos o razón social de las personas naturales o jurídicas responsables, podrán ser publicadas en el «Boletín Oficial del Estado» y en los de la Provincia y Municipio y libremente reproducidos en la prensa diaria.»

Este precepto ofrece ya un amplio núcleo de lo que puede ser la figura, bien que con cierta imprecisión y sin forzar mucho los caracteres. La publicación aparece así como una opción; no se precisa que la oportunidad se reserve a determinadas sanciones para casos cualificados sino que, con tan amplia previsión, en principio cualquier sanción *podría* ser publicada; no se concreta tampoco en qué fase de la eficacia —la sanción, como acto administrativo— haya de ser publicada: de «sanciones impuestas» se habla sólo; está también, aunque no quede demasiado perfilada, la alusión a los diferentes diarios oficiales. Y, vistas hoy las cosas, no deja de ser un curioso testimonio de que existieron otros tiempos, con otros criterios, esa referencia a que «podrán ser libremente reproducidas en la prensa diaria», que algunos tal vez ni siquiera entiendan desde la perspectiva actual.

C) *El Decreto 3632/1974.*

El núcleo de la regulación va a pasar al D. 3632/1974, de 20 de diciembre, donde algunos de los elementos integrantes quedarán más perfilados. Ahora será el artículo 14, incluido en un título dedicado a «Sanciones y medidas complementarias», y, en concreto, en un capítulo referido a «Medidas complementarias a las sanciones en materia de disciplina de mercado» (recuérdese que se había recalcado la perfección técnica de este Decreto). Esta era la redacción del artículo 14:

«1.º Tratándose de infracciones administrativas relativas a la Disciplina de Mercado, calificadas como graves o muy graves, se dispondrá la publicación en el “Boletín Oficial del Estado” y en el de la provincia o municipio del nombre y apellidos o razón social de las personas naturales o jurídicas declaradas responsables y la naturaleza y alcance de la infracción. En cuanto a las infracciones leves, su publicación se realizará únicamente en el “Boletín Oficial de la Provincia”.

2.º Podrá darse publicidad en los periódicos oficiales a los expedientes incoados en esta materia para que cualquier persona pueda comparecer en el

expediente y coadyuvar en la acción investigadora de la Administración.

3.º Los anuncios podrán ser libremente reproducidos por la prensa diaria.»

Se mantiene, decía, el grueso de la regulación pero se perfilan algunos aspectos, aunque la redacción no resulte muy afortunada. Parece que se parte ya de la obligación de publicar, si bien en cuanto al dónde se distinguen las infracciones graves o muy graves de las leves (éstas, sólo en el «Boletín Oficial» de la provincia). Se incorpora ahora al precepto la opción de dar a la publicidad la incoación de los expedientes al objeto de que los interesados —«cualquier persona», se dice— puedan comparecer. Se sigue incluyendo la «facilitación» a la prensa para que pueda reproducir los anuncios, y también en este caso se recalca que debe ser la prensa *diaria*. Nada se concreta, en cambio, desde la perspectiva de la eficacia del acto administrativo. Basta con que las personas hayan sido «declaradas responsables». Advertiré para completar este punto que otro de los preceptos incluidos en el mismo capítulo, el artículo 16, introduce la filosofía de que las sanciones impuestas «serán de inmediata ejecución», y de que para recurrir ya en la vía administrativa era preciso haber abonado el importe o prestar el aval bancario correspondiente. Se partía por tanto del criterio de que la «medida complementaria», lo mismo que la propia sanción, surtiría sus efectos desde que el acto administrativo se hubiera producido, mejor, desde que fuera eficaz.

D) *El Real Decreto 1945/1983.*

En tercer lugar llegamos al RD 1945/1983, de 22 de junio, que, recuérdese, es la norma hoy vigente, por más que haya sido cuestionada. Nos interesa el artículo 11 —bajo el título de *Publicidad de las sanciones*—, perfilándose ya bastante alguno de los elementos integrantes de la figura. Dice así:

«Por razones de ejemplaridad y siempre que concurra alguna de las circunstancias de riesgo para la salud o seguridad de los consumidores, reincidencia en infracciones de naturaleza análoga o acreditada intencionalidad en la infracción, la autoridad que

resuelve el expediente podrá acordar la publicación de las sanciones impuestas como consecuencia de lo establecido en este Real Decreto, cuando hayan adquirido firmeza en vía administrativa, así como los nombres, apellidos, denominación o razón social de las personas naturales o jurídicas responsables y la índole y naturaleza de las infracciones, en el "Boletín Oficial del Estado", en los de la provincia y municipio y a través de los medios de comunicación social que se consideren oportunos.»

Precepto largo, en el que no es difícil apreciar cómo se han ido introduciendo añadidos, aborda, con todo, muy variados aspectos desde un cierto aire propio. Más adelante dedicaré atención a los aspectos de más peso. Ahora, de su simple lectura, destacaría los siguientes puntos:

a) Se introduce la referencia a la motivación de la figura de modo que se destaca, ya al comienzo, que la opción de publicar lo será por razones de ejemplaridad.

b) La publicación no es un efecto automático o necesario, sino que se deja a la discreción de la Administración, «podrá acordar la publicación».

c) La decisión corresponde en concreto a «la autoridad que resuelva el expediente».

d) Pero tienen que darse determinadas circunstancias calificadas desde la perspectiva de la gravedad de las infracciones: riesgo para la salud o seguridad, reincidencia o acreditada intencionalidad. Basta con una de ellas y no es preciso que concurren las tres conjuntamente. Pero constituyen una lista exhaustiva y no abierta.

e) Una novedad importante del precepto la depara la exigencia de que las sanciones, en cuanto actos administrativos, «hayan adquirido firmeza en vía administrativa».

f) Queda hecha alusión a los diversos diarios oficiales.

g) Otra novedad, destacada, la ofrece la llamada a las otras modalidades de publicación. En un punto tan concreto, se refleja que ha mediado la promulgación de la Constitución. Un aspecto menor, aunque tenga su interés, es el de sustituir la referencia que hacían los decretos anteriores a «prensa diaria». Ahora se habla,

con más adecuación, «de los medios de comunicación que se consideren oportunos». Es decir, prensa escrita, diaria o no, pero, también, radio, televisión o cualquier otra variante. Con todo, lo importante es, creo, que se altera radicalmente el punto de vista. El precepto no regula lo que puedan hacer los medios de comunicación, no considera oportuno *autorizarles* a que publiquen la noticia —«podrán ser libremente reproducidos por la prensa diaria», se decía en el D. 3632/1974, recuérdese—, no dice nada acerca de cuál haya de ser la postura de la prensa. Sólo dice que la autoridad que sanciona podrá acordar la publicación, además de en los diarios oficiales, «a través de los medios de comunicación social que se consideren oportunos». Se está regulando, sólo, por tanto, la iniciativa administrativa. Lo que es un matiz de gran significado sobre el que bueno será volver más adelante.

h) Destacaré, por último, que así como en la regulación anterior el autor de la norma se había entretenido en poner rúbrica al precepto —recuérdese que se calificaba como «medida complementaria»— en la actual, la fórmula aparece sin calificativos. Lo cual forzará al intérprete a buscar y deducir su contenido. El precepto estudiado viene después del artículo 10 donde se contienen las «sanciones» —largo precepto con nueve párrafos y abundantes puntualizaciones— y antes del artículo 12 donde se contemplan los «efectos» (inhabilitaciones para contratar, cancelación de subvenciones, etc., como ya se recordó antes). De modo que la publicación —al menos a la vista de la sistemática adaptada— no sería ni lo que allí se denomina una sanción, ni lo que allí se denominan efectos de las sanciones. Quede para más adelante la reflexión acerca de qué calificativo conviene si es que conviene alguno. Pero antes resultará oportuno que aludamos a *la fortuna* que ha encontrado la figura en la más reciente legislación autonómica.

4. *La recepción en la legislación autonómica*

El sistema autonómico implantado a consecuencia de la Constitución dejaba entreabierta la puerta a un posible incremento normativo. De entre las varias opciones posibles la aludida ha conocido singular fortuna. Hemos asistido a lo largo de estos últimos años a un fenómeno de intensa multiplicación normativa, destinada, cada una de las normas autonómicas, a un ámbito con-

creto y espacialmente delimitado. En este complejo fenómeno, animado hoy por incesante energía, ha sido dado observar, al igual que sucedió con los viejos fueros medievales que iban proyectándose de unas ciudades a otras, de unos territorios a otros, el que determinadas normas fueran reproducidas y asumidas, recibiendo en textos diversos. A veces, de manera prácticamente literal. En otras ocasiones, con variantes propias que se encastraban en el núcleo de la figura. Pues bien, este fenómeno se puede observar a la perfección con la regulación que de la publicidad de las sanciones administrativas hace el artículo undécimo del D. 1945. En puridad, la observación podría proyectarse a la regulación toda de las sanciones administrativas, pero describir tal fenómeno excedería del cometido que ahora me he fijado por lo que circunscribo intencionadamente mi punto de mira. Resulta muy curioso seguir la proyección que dicho artículo once ha conseguido. Tomaré, como muestra, tres leyes autonómicas lo que evidencia el éxito que la regla ha logrado en la normativa regional. Los legisladores autonómicos han sido diligentes en el uso de las tijeras —la tijera, acaso, como el símbolo de los actuales legisladores: la facilidad con que se fotocopian hoy regulaciones ajenas y se recortan luego los preceptos que interesa aprovechar, contando además con que no hay reglas del derecho a la propiedad intelectual que respetar—. Por lo demás, tampoco han sido muy imaginativos a la hora de apropiarse la fórmula: algún retoque de tono menor, acaso, pero el núcleo de la figura se mantiene inalterado.

De todas maneras, y anticipándome a lo que enseguida voy a transcribir, hay dos conclusiones obvias que no me resisto a formular cuanto antes.

Ante todo, la de la conversión en norma regional, con todas las consecuencias que el sistema autonómico implica, de lo que era derecho del Estado. Pero también, y si se tiene en cuenta la intensa polémica acerca de la validez del D. 1945 a la que más arriba se aludió, la norma no sólo queda revalidada —para cada uno de los nuevos ámbitos— sino que del escalón reglamentario asciende al rango de ley. De manera que lo que era un reglamento que algunos cuestionaban ha pasado a ser hoy —en los territorios y para los territorios a los que enseguida me referiré— una norma legal incuestionada (al menos, a simple vista). Gran honor, sin duda, para el D. 1945, si se recuerdan los abundantes detractores que ha tenido.

Aludiré a los ejemplos por estricto orden cronológico y sin pretensión alguna de exhaustividad. No me preocupa que queden fuera más ejemplos, pues al fin y al cabo esto es sólo una muestra. Y me parece significativo, eso sí, recalcar el tan distinto origen —y por consiguiente el tan distinto alcance del respectivo Estatuto de Autonomía— de las tres CC.AA. cuya regulación paso a reflejar. Se trata, por eso, de una muestra que estimo significativa.

El primer ejemplo lo tomaré de la Ley, valenciana, 2/1987, de 9 de abril, del Estatuto de consumidores y usuarios de la Comunidad Valenciana. En el artículo 34, que se dedica a la clasificación de las faltas, el último párrafo está redactado así:

«Cuando se trate de infracciones graves o muy graves la autoridad que resuelva el expediente podrá acordar por razones de ejemplaridad la publicación de las sanciones impuestas, nombre de la empresa o personas naturales o jurídicas responsables, así como también la índole o naturaleza de la infracción, tanto en los medios de comunicación social que se consideren oportunos como en el "Diario Oficial de la Generalidad", en el de la Provincia o Municipio.»

La regla se recibe también en la Ley, aragonesa, 9/1989, de 5 de octubre, de ordenación de la actividad comercial en Aragón. En el artículo 58, un largo precepto, se regulan las sanciones administrativas —bajo la rúbrica, en concreto, «De las sanciones»—, cuantías, criterios (22) o supuestos de agravamiento. Es el párrafo 4.º el que nos interesa, y está redactado así:

«En los supuestos previstos en el apartado anterior (23) podrá acordarse la publicación, a cargo del

(22) Entre los criterios que deberán tenerse en cuenta para la graduación de las sanciones se alude al «comportamiento especulativo del infractor», artículo 58.1.c).

(23) El apartado anterior, el 3, dice así: «Aquellas infracciones muy graves que supongan un alto riesgo para la salud, grave perjuicio económico o tengan importante repercusión social podrán ser sancionadas con el cierre temporal del establecimiento comercial en el que se haya producido la infracción. En el caso de producirse reincidencia se podrá proceder a la clausura definitiva del mismo.»

Por cierto que no es muy acertada la redacción del párrafo cuarto en lo que concierne a la remisión del párrafo tercero. ¿Procederá la publicación cuando se trata de infracciones muy graves, con las implicaciones previstas, o sólo cuando tratándose de tales infracciones se haya acordado además el cierre, temporal o definitivo? La redacción no queda nada perfilada. Sin indagar ahora los pasos de la discusión parlamentaria, a la vista de los antecedentes del texto, tendería a inclinarme por interpretar que no

infractor, de las sanciones impuestas como consecuencia de lo establecido en esta Ley, cuando hayan adquirido firmeza en vía administrativa, así como los nombres, apellidos, denominación o razón social de los responsables y la índole y naturaleza de las infracciones en el "Boletín Oficial de Aragón", en los de la provincia y municipio y a través de los medios de comunicación social que se consideren oportunos.»

No se olvide que estamos aquí ante un ámbito diferente de aplicación —no es un estatuto de los consumidores sino tan sólo una ordenación de la actividad comercial— pero la recepción resulta paladina. No me detengo ahora en contenidos y luego comentaré conjuntamente los tres preceptos. Pero para que quede claro el dato de la ley aragonesa conviene hacerse eco de otro detalle. El artículo 61 de la citada ley indica en el párrafo primero (24) cuáles serán las autoridades competentes para la imposición de las sanciones. Según la entidad de las mismas se va aludiendo, como es habitual en las diversas respuestas autonómicas, al Director General, al Consejero o a la Diputación General. En concreto, esta última opción se expresará en los términos siguientes:

«Serán autoridades competentes para la imposición de sanciones:

(...)

c) La Diputación General, las sanciones contempladas en el artículo 58, apartados 3 y 4.»

Quede nota, por tanto, de cómo la facultad que nos interesa —incluida en el art. 58.4, recuérdese—, queda expresamente calificada por la ley como una sanción.

El tercer ejemplo nos lo depara la más reciente, por el momento, ley regional regulando la defensa de los consumidores, la ya citada Ley, de Cataluña, 1/1990, de 8 de enero. Una vez que en el capítulo V se han regulado las sanciones, y en el VI las multas

es preciso que se haya decretado el cierre sino que lo que se quiere es la publicidad de las sanciones por faltas muy graves con las calificaciones contenidas.

(24) El párrafo segundo en una de las tantas respuestas autonómicas que implica una remisión genérica, en lo que al procedimiento a seguir corresponde, a la LPA.

coercitivas, y antes de que en el VIII se contemple el efecto de las sanciones (cancelación de subvenciones, etc.), el capítulo VII se ocupará «De la publicidad de las sanciones». Consta de un artículo único, el 23, así redactado:

«Artículo 23. *Publicidad de las sanciones.*

1. En el caso de infracciones graves o muy graves, la autoridad que ha resuelto el expediente podrá acordar, por razones de ejemplaridad y en previsión de futuras conductas infractoras, la publicación de las sanciones impuestas de conformidad con la presente Ley, una vez sean firmes en la vía administrativa.

2. Dicha publicidad deberá dar referencia de los nombres o los apellidos, la denominación o la razón social de las personas naturales o jurídicas responsables, y la clase y la naturaleza de las infracciones, y deberá realizarse mediante el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya”, los diarios oficiales de la provincia y el municipio y los medios de comunicación social que se consideren adecuados. En ese caso, también deberá comunicarse a las organizaciones de consumidores y usuarios.»

Confío que este breve recorrido autonómico haya resultado esclarecedor y haya servido para confirmar lo que anunciaba. Por más que nos habituemos a él, y que llegue a parecer natural, el efecto recepción es sorprendente. Se habrá advertido cómo el núcleo del precepto se recibe de lleno, en buena medida al pie de la letra, aunque se hace espacio también para pequeñas variedades o innovaciones. He aquí algunas de entre éstas:

a) En los tres casos, obviamente, se deja de aludir al «Boletín Oficial del Estado» para dar entrada al correspondiente diario oficial de la CA. Se mantiene, en cambio, inalterada la alusión a los boletines oficiales de la provincia y el municipio, aunque a uno le quede la duda de si habrá muchos de estos últimos (25).

(25) El mimetismo a la hora de transcribir el precepto es patente, así, en el caso del legislador aragonés: existe en efecto en esta Comunidad Autónoma el «Boletín Oficial de Aragón», así como los de las tres provincias pero no hay, en cambio, ningún «Boletín Oficial» municipal.

b) Se añade la referencia a que ha de tratarse de sanciones graves o muy graves (en la versión aragonesa, sólo esta última).

c) La regulación valenciana prescinde de la exigencia de la firmeza, que sí mantienen las otras dos versiones (firmeza en vía administrativa, en ambos casos).

d) La fórmula aragonesa añade que la publicación será «a cargo del infractor».

e) Otra variedad que incluye la norma aragonesa es la de que no se atribuye la facultad a «la autoridad que resuelva el expediente» sino al Ejecutivo de la CA.

f) La versión catalana, desde la perspectiva de la motivación de la medida, a las «razones de ejemplaridad» añade las de «en previsión de futuras conductas infractoras». Aunque quede la duda de si esto último no es lo mismo que la ejemplaridad.

g) En relación con los medios de comunicación social, la expresión originaria —«que se consideren oportunos», mantenida en las otras dos versiones— se sustituye en la Ley catalana por «que se consideren adecuados».

h) Por último, otra variedad que introduce la fórmula catalana es la de imponer la comunicación de la publicación a las organizaciones de consumidores y usuarios.

Más allá de las aludidas diferencias, quiero recalcar la coincidencia generalizada en lo que es el meollo de la figura: lo que debe darse a la publicidad son las sanciones, los nombres, apellidos, denominación o razón social de las personas naturales o jurídicas responsables, así como la índole o naturaleza de las infracciones.

Queden así recogidos algunos datos normativos destacados a la hora de caracterizar la figura que estudiamos. Pasemos ya por último a reflexionar acerca de sus aspectos jurídicos más relevantes.

5. *La regla del carácter público de las actuaciones judiciales*

Para mejor encuadrar nuestra figura bueno será prestar atención a lo que está ocurriendo en un campo próximo y bien significativo, aun sin olvidar distancias y diferencias. Hoy España se halla inserta en un sistema jurídico en el cual la publicidad de lo

judicial es una de las reglas convenidas. La vieja exigencia del *public trial*, introducida en 1791 por la 6.^a enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica —entonces sólo para las causas «criminales»—, ha llamado con fuerza a nuestras puertas y ha sido recibida con gran amplitud (26). Luce, por de pronto, en el artículo 6.1 del Convenio de Roma para la protección de los derechos humanos, pero ha pasado también a la Constitución española y a las leyes más destacadas que rigen el actuar jurisdiccional. En el artículo 24.2 de aquélla se garantiza el derecho a «un proceso público» —no ya sólo en el ámbito penal—, prescribiendo por su parte el artículo 120.1 que: «Las actuaciones judiciales serán públicas, con las excepciones que prevean las leyes.» De recordar también aquí, por la obvia conexión que ofrece, la regla del párrafo segundo del mismo precepto, de que «el procedimiento será predominantemente oral». En otro escalón, el artículo 678 de la Ley de Enjuiciamiento Civil dispone que: «El juez dictará y publicará la sentencia dentro de los doce días siguientes al de la vista o...» Recordando, por último, en esta breve reseña, que la Ley Orgánica del Poder Judicial, que retoma y desarrolla las exigencias constitucionales en cuanto a la publicidad, va a establecer por el contrario, como pieza que con toda lógica forma parte también del conjunto, que: «Las deliberaciones de los tribunales son secretas» (art. 233).

No entraré a detallar de qué manera son publicadás las sentencias de los diversos tribunales, en un proceso complejo en el que participan tanto las instituciones como las editoriales privadas, que trasluce el innegable afán por dar acogida a todas las decisiones judiciales (27), sin que dejen de advertirse por el momento ciertos claros. Sí conviene recordar que la jurisprudencia de determinados tribunales, dado su significado y trascendencia, llega hasta el «Boletín Oficial del Estado», por imperativo legal o, incluso, constitucional. Tal es el caso de la jurisprudencia de la Sala de Conflictos Jurisdiccionales (art. 19 de la Ley Orgánica de Conflictos Jurisdiccionales), o de la del TC (art. 164.1 CE).

(26) Para estos aspectos, véase el documentado trabajo de J. M. BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, «La publicidad de los debates y decisiones judiciales en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y en la del Tribunal Constitucional Español», en el volumen que yo mismo dirigía, *De la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Zaragoza, 1985, págs. 617 y ss.

(27) Como muestra reciente recordaré la aparición en 1991 del primer volumen con la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, fruto de la colaboración entre la Universidad y el Colegio de Abogados de Santander.

El amplio alcance del carácter público de las actuaciones judiciales unido al énfasis que la propia CE ha puesto en la libertad de expresión y de información, me lleva a destacar otro aspecto, relacionado con el anterior, pero bien diferente, del que conviene tomar buena nota: hoy la prensa, en sus variadas manifestaciones, dedica, como es bien sabido, muy amplia atención a las informaciones judiciales (en sentido amplio). Atención por supuesto oscilante, dependiendo mucho los criterios, los tonos, la frecuencia o la amplitud de las informaciones de muy diversos factores, tanto las reglas de cada medio en concreto, o la profesionalidad del periodista, como el dato fáctico de la abundancia o carencia de otras noticias en el momento.

Pero el ámbito concreto de la libertad de prensa, que tiene sus límites y sus reglas, resulta hoy amplísimo sin que sea este el momento de abundar en el argumento. Quiero sólo, en apoyo de la idea que expongo, dejar constancia de dos datos jurisprudenciales. Recuérdese, en efecto, la importancia de la sentencia del TEDH en el caso «The Sunday Times» (26 de abril de 1979): para el supuesto concreto allí contemplado —y conviene no olvidar que todo lo que se dice está muy medido teniendo en cuenta las circunstancias del caso que no deben extrapolarse simplistamente— la respuesta del Tribunal de Estrasburgo fue de una gran generosidad para con la prensa. En esta misma línea, en segundo lugar, y sin entrar ahora en más detalles (28), debe recalcar el significado de la importante STC 30/1982, de 1 de junio, sobre asistencia de la prensa a los procesos, «este papel —como se decía en el fundamento jurídico cuarto— de intermediario natural, desempeñado por los medios de comunicación social entre la noticia y cuantos no están así en condiciones de conocerla directamente». Era, recuérdese, el problema suscitado en torno a la asistencia del director de «Diario 16» al Consejo de Guerra seguido a los implicados en la intentona del 23 de febrero de 1981, ocasión que dio pie para que el TC formulara muy valiosas afirmaciones desde el punto de vista de la garantía de la libertad de prensa.

Para concluir con este punto resaltaré un dato, marginal si se quiere, que no pretende en absoluto generalizar, que me lo brinda la contemplación de la amplia praxis periodística referente a los eventos judiciales en sus diversas fases. Podrán decirse muchas

(28) Me remito a lo señalado en mi libro, *El 23 F. Sus secuelas jurídicas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Madrid, 1985, págs. 69 y ss.

cosas y extraerse muy variadas conclusiones. Entre todas ellas, como una más, la sensación que producen buen número de actuaciones periodísticas al dar cuenta de los eventos judiciales es la de que la crueldad es uno de los «valores» sociales imperantes hoy en España. O, al menos, uno de los «valores» que rigen ciertos códigos periodísticos. Determinados modos, tales variantes, cuales informaciones, gráficas, sonoras o escritas, acaso sean denominadas por los profesionales «la noticia». A mí se me antoja, sin más, que es pura crueldad. Porque hay muchas maneras de informar y de respetar a la opinión pública.

Por cierto que al hacer una valoración sistemática sobre las sanciones administrativas, en línea con lo que exponía al comienzo, no estará de más incorporar la siguiente reflexión: un problema «penalizado» ha de contar siempre con el plus que representan tantas de las actuales modalidades periodísticas. El mismo asunto «administrativizado», sin mengua de las garantías ni de la publicidad, encuentra un firme paraguas frente a determinadas praxis. Me da la impresión de que no es un factor baladí.

6. *La publicación de los fallos del Tribunal Económico-Administrativo Central y del Tribunal de Defensa de la Competencia*

Dejemos la referencia a lo judicial, a propósito de lo cual ya se ha comentado la publicación de las sentencias. Pasemos ahora, en otro escalón ya, a aludir a dos variantes de exigencia de publicación de las decisiones que resuelven litigios, formalizados al margen de la vía judicial, si bien, en ambos casos, por diversas razones históricas y funcionales, al órgano que resuelve se le da el nombre de «tribunal». Esa nota de la no judicialización aproxima los ejemplos al caso de las sanciones administrativas que es el que a nosotros nos interesa.

En efecto, en el campo de lo económico-administrativo —esa especialización cualificada dentro de la propia vía administrativa, con un órgano *ad hoc* cuya denominación de «tribunal» cuenta con gran arraigo— encontramos el siguiente mandato:

«Las Resoluciones dictadas por el Tribunal Económico-Administrativo Central consideradas de interés

general contendrán declaración expresa en tal sentido, a efectos de su publicación en el "Boletín Oficial del Ministerio de Hacienda"» (art. 102.4 del Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico-Administrativas, RD 1999/1981, de 20 de agosto).

Más allá de la habitual publicación de las decisiones del citado tribunal en los correspondientes volúmenes a ello dedicados, hallamos esta regla pensada para facilitar el conocimiento de los fallos de especial significado. Se encarga al propio Tribunal Central que seleccione las decisiones que hayan de alcanzar este plus de publicidad, debido a su «interés general». Como fórmula que puede funcionar con rapidez y que a su vez resulta asequible a los funcionarios más directamente implicados, el diario oficial seleccionado en esta ocasión resulta ser el «Boletín Oficial del Ministerio de Hacienda» (tal y como se denominaba el Ministerio en aquel momento).

La otra variante nos la depara un órgano cualificado, con diversas características y especialidades en cuanto a su naturaleza jurídica, pero que en todo caso se halla situado fuera de la esfera de organización del Poder Judicial. Me refiero al Tribunal de Defensa de la Competencia, recientemente remozado por la Ley 16/1989, de 17 de julio, y al que ésta le encarga que ejerza sus funciones «con plena independencia» (art. 20).

En el artículo 46 de esta Ley, al ocuparse de las resoluciones del Tribunal, y bajo el rótulo «contenido, aclaraciones y publicidad», se dispone:

«5. Las resoluciones sancionadoras del Tribunal, una vez notificadas a los interesados, se publicarán en el "BOE" y, en la forma que aquél estime adecuado, en uno o varios diarios de ámbito nacional y de las provincias donde tengan el domicilio o realicen las prácticas las personas o empresas sancionadas. El coste de la inserción de las resoluciones correrá a cargo de la persona o empresa sancionada.

El Tribunal podrá, asimismo, acordar la publicación de sus resoluciones no sancionadoras, en la forma prevista en el párrafo anterior.»

Para marcar la proximidad con nuestro tema de estudio adviértase que, como regla, se está tratando ahora de resoluciones «sancionatorias», sanciones propias, por tanto, no impuestas por un órgano judicial y que, incluso, son normalmente recurribles ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Sin perjuicio de ello, lo que la Ley quiere es que se den a la publicidad cualificada que ella ha diseñado las resoluciones del propio Tribunal de Defensa de la Competencia.

Estamos ante otro caso en el que por imperativo de la ley toda la «jurisprudencia» de un órgano va a trascender al «Boletín Oficial del Estado». Junto a esa disposición necesaria, se deja a la decisión del «Tribunal» el que los fallos hayan de aparecer también «en uno o varios diarios». De modo que la prensa informará lo que estime oportuno tal y como interprete en cada caso la libertad de información, pero ahí habrá quedado con una fórmula precisa y predeterminada el extracto de la resolución sancionatoria tal y como lo haya fijado el propio «Tribunal». Podría suceder que objeto de la atención del Tribunal de Defensa de la Competencia fuera la prensa, o algunos diarios concretos, o sectores económicos muy vinculados a algún medio de información. Pues bien, informen o no éstos de la actuación represora del Tribunal —según y como interpreten la libertad de información—, en la prensa predeterminada aparecerá el correspondiente texto seleccionado por el «Tribunal». Un ejemplo curioso: tengo a la vista el número de 11 de enero de 1989 de un conocido diario de ámbito nacional donde aparece en un marcado recuadro —si bien en páginas traseras— el anuncio del Tribunal de Defensa de la Competencia —firmado por el secretario del mismo— en que se da cuenta extractada de una resolución por la que se conmina a numerosas empresas periodísticas —entre ellas a la que edita el diario en cuestión— para que cesen en una «práctica prohibida» (pues se habían concertado en el precio para el ejemplar con el suplemento dominical) (29). No veo en el ejemplar de ese día nin-

(29) Se advertirá que dicho anuncio es anterior a la Ley vigente. En efecto, el criterio de la publicación cualificada se hallaba recogido con amplitud en la normativa anterior. Así, *verbi gratia*, el artículo 15 de la ya derogada Ley 110/1963, de 20 de julio, sobre represión de prácticas restrictivas de la competencia, al ocuparse de la declaración de «prácticas prohibidas», disponía en su párrafo segundo: «El Tribunal ordenará sea publicada la intimación en el "Boletín Oficial del Estado", en los tres diarios de mayor circulación del país y en el de mayor tirada de la provincia o de las provincias donde radique el domicilio de las personas naturales o jurídicas a quienes va dirigida, sin perjuicio del trámite que proceda de notificación al interesado.» De modo que se trata de una fórmula con arraigo en nuestro sistema.

guna «información» sobre tal noticia (no es cuestión ahora de buscar si había aparecido algún día anterior). Pero por eso me interesa recalcar el dato: independientemente de la información que dé —o no dé— cada medio de prensa, este anuncio institucional está garantizando el conocimiento objetivado de esa determinada sanción.

Advertiré, por último, que la Ley prevé expresamente que los costos de tales publicaciones hayan de correr a cargo del sancionado (o de los sancionados).

7. *La funcionalidad de la figura*

Es hora ya de volver a nuestro tema para ir concluyendo con la exposición. Confío que habrá resultado útil el supuesto que se acaba de glosar. Dando ahora un paso adelante podemos interrogarnos, ¿qué representa, en definitiva, la previsión de «publicidad de las sanciones», descrita con amplitud en el artículo 11 del D. 1945, y reiterada después, con sus peculiaridades, en tantas otras normas?

Estamos aquí ante una obligación formal que, buscando motivos de ejemplaridad, lo que intenta es conseguir la comunicación a la opinión pública, pero una comunicación objetiva y homogénea. La prensa informará o no del asunto concreto, lo hará de una manera o de otra, tal y como les inspire a los periodistas —o a sus empresas— la interpretación de la libertad de prensa. Aquí no se trata en absoluto de regular el ejercicio de la libertad de prensa ni de incidir en lo más mínimo en los criterios de información de las actividades públicas. Tan importantes esferas quedan al margen de esta regulación. En otros tiempos y bajo otros criterios constitucionales la normativa sobre consumo —o sobre disciplina de mercado, con más propiedad— podía llegar a «habilitar» a la prensa, abriéndole puertas que acaso se estimaran cerradas. La actual normativa sobre consumo no puede contener previsión alguna al respecto. La libertad de prensa se rige por sus propias leyes que no van a ser interferidas desde estas normas. Pero como se sabe que las informaciones pueden ser aleatorias, apasionadas, resumidas o extractadas, o pueden incluso faltar, para asegurar un conocimiento uniforme, objetivo y lo más equilibrado posible, es por lo que las normas que nos ocupan quieren facilitar el acceso a

la opinión pública y fuerzan a la publicación, ya en diarios oficiales, ya en otros medios de prensa, de las decisiones sancionatorias correspondientes a todos los casos que ofrezcan unas características predeterminadas por la propia norma (gravedad, reiteración, etcétera). De manera que, desde otra perspectiva, hayan funcionado como hayan funcionado los canales de información de la concreta Administración Pública (30), el relieve que se quiere dar a las modalidades concretas de sanción administrativa estudiadas fuerza a que, en todo caso, se adopten los criterios de publicación formalizada aludidos.

Adviértase que de las diversas regulaciones se deduce que la Administración conserva amplia libertad de movimiento a la hora de decidir qué es lo que se publica. Es decir, no hay que publicar todo el acto administrativo sancionatorio, toda la motivación con la exposición de los hechos y fundamentos. La referencia expresa que cada norma suele hacer a que se incluyan los nombres, domicilios y naturaleza de las infracciones, aboga en pro de que lo que se publique sea un extracto, que la propia Administración debe determinar, que, eso sí, es aconsejable que se haga periódicamente con criterios homogéneos. Lo que importa, por tanto, es que la opinión pública pueda tener conocimiento de que la sanción se ha producido: quién ha resultado sancionado, qué causas, qué cuantía, así como circunstancias similares que la Administración determine.

Creo que éste es, desde la actual perspectiva, el núcleo esencial del contenido de la figura que nos interesa. Se trata de una advertencia clara a los defraudadores o incumplidores cualificados a

(30) Del mismo modo que no cabe ver aquí la más mínima pretensión de regulación de la libertad de prensa, entiendo que para nada incide hoy la normativa que estamos examinando sobre el estatuto informativo de la Administración pública. Este se constituye sobre otras bases, con otros elementos, y hay que hallarlo en muchos otros lugares, con frecuencia dispersos, si bien cada vez sean más abundantes las normas con gran amplitud de miras, como sucede, *verbi gratia*, en lo que al ámbito local respecta, con el artículo 69.1 de la Ley de Bases de Régimen Local: «Las corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad...» Independientemente de lo que hubiera podido representar en otros momentos la regla que hoy luce en el artículo 11 del RD 1945, me da la impresión, insisto, de que hoy nada tiene que ver con tal perspectiva. Es otra su funcionalidad.

Sobre el estatuto informativo de las Administraciones públicas, entre cuya bibliografía es de destacar un pionero trabajo de José Manuel CASTELLS ARTECHE, valga una remisión al libro de Luis Alberto POMED SÁNCHEZ, *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, Madrid, 1989, donde se encontrarán interesantes referencias, con abundante bibliografía. El retraso de este trabajo me permite hacerme eco de la reciente y tan importante monografía de Fernando SAINZ MORENO, «Secreto e información en el Derecho Público», en *Estudios sobre la Constitución Española (Homenaje al Profesor E. García de Enterría*, III, Madrid, 1991, págs. 2863 y ss.

través de la comunicación objetiva que se quiere hacer llegar a la opinión pública. Hay, por supuesto, un segundo mensaje lanzado a los ciudadanos que se sabrán así protegidos o advertidos. Y con eso, que no es poco, se agota la funcionalidad de la figura.

8. *Acerca de la naturaleza sancionatoria o no de la publicación*

Adoptando otra perspectiva, podemos preguntarnos incluso qué cosa sea desde un punto de vista jurídico la aludida publicación. Perfilando más, la cuestión podría ser la siguiente: la publicación, ¿es en sí una sanción, una variante o modalidad sancionatoria o será otra cosa diferente? Aparte del gusto por aclarar los conceptos, el interrogante no deja de tener sus implicaciones. Donde haya sanción o modalidad sancionatoria entrarán muy precisos requisitos y exigencias. Pienso, por ejemplo, en el dato procedimental que el TC ha recalcado con energía de que al inmerso en un procedimiento sancionatorio debe hacerse saber con exactitud cuál es el alcance de la sanción que se postula.

La Ley aragonesa 9/1989, de ordenación de la actividad comercial en Aragón, tantas veces citada, parece haber introducido el criterio de calificar expresamente a nuestra figura de sanción. No sé si es una postura consciente o un mero despiste, pero el caso es que cuando el artículo 61.1, más arriba citado, enumera las autoridades competentes para imponer cada una de las sanciones que la Ley contempla, se va a atribuir a la Diputación General —letra c)—, «las sanciones contempladas en el artículo 58, apartados 3 y 4». El apartado 3 incluye las sanciones muy graves cualificadas. Pero el apartado 4 se refiere sólo a la publicación de la sanción, en términos muy similares —con las escasas adaptaciones pertinentes— a los del artículo 11 del D. 1945. La figura de la publicación de la sanción queda aludida por tanto como una sanción. No he estudiado el origen ni la elaboración del precepto aragonés ni creo que sea indispensable para esta exposición. No sé si en realidad lo único que se está queriendo es reservar al ejecutivo autonómico —la Diputación General de Aragón— la determinación de en qué casos hayan de publicarse las sanciones. En efecto, uno de los puntos a resolver en relación con la figura que estudiamos es el de cuál sea la autoridad que haya de determinar las sanciones publicables.

Mi opinión, dado el grado actual de publicidad habitual de las decisiones administrativas, es la de que la publicación de la sanción no es en sí una sanción ni una modalidad sancionatoria. Ha de ser otra cosa distinta. Y sometida a diferente régimen jurídico, por tanto.

El D. 3632/1974 cuando la regulaba, en su artículo 14, la contemplaba, recuérdese, como una «medida complementaria», tal y como indica la rúbrica del correspondiente capítulo, capítulo que aparece separado del de las sanciones. El anterior D. 3652/1966 no calificaba, ni ponía epígrafes, si bien regulaba en distinto precepto la publicación de las sanciones. Por su parte, el D. 1945/1983 tampoco califica, incluyéndose el artículo 11 sobre «Publicidad de las sanciones» entre el artículo que regula las «Sanciones» —el 10— y el que regula los «Efectos» —art. 12—. La LGDCU dentro de las referencias que contiene, más arriba estudiadas, no califica cómo haya de considerarse la publicación de las sanciones, si bien resulta claro que se halla fuera de la enumeración de sanciones o modalidades sancionatorias que ofrecen los artículos 36 y 38. La Ley catalana 1/1990, reiteradamente citada, regulará en un capítulo las sanciones, y en el que viene a continuación el efecto —en singular— de las sanciones (31).

En definitiva que el criterio generalizado, con buena lógica, permite distinguir la publicación, de las sanciones o modalidades sancionatorias. Como digo, es otra cosa, aunque presupone la sanción. Bien puede ser considerada así como una secuela, una consecuencia, una «medida complementaria», o algo accesorio a una sanción propiamente dicha.

9. *La cuestión de la firmeza*

Un último punto me queda por tratar. Es el que se refiere a la exigencia de «firmeza» para que pueda procederse a la publicación de la sanción (32). A partir del D. 1945 las regulaciones suelen exi-

(31) La Ley valenciana 2/1987 incluye la regla de la publicación como una coda del epígrafe tercero, donde se contemplan las faltas muy graves, dentro del artículo 24 que establece la calificación de las faltas. No hay adjetivaciones específicas para nuestra figura. Pero el hecho de que se incluya como un aspecto más dentro del epígrafe dedicado a una categoría de las faltas —es allí el último párrafo— permite considerar que sea una consecuencia o secuela propia de ellas. Referible, así, a las faltas muy graves, pero no a las leves o graves contempladas en los dos epígrafes anteriores.

(32) Conforme a la diferenciación que más arriba se hacía, conviene advertir que lo

gir, para dar vía libre a la publicación, que las sanciones hayan adquirido firmeza. Aunque aquí va a producirse una bifurcación en cuanto a la fórmula utilizada. De una parte se encuentra la variante auspiciada por el D. 1945, que exigía que «hayan adquirido firmeza en vía administrativa». La fórmula aparecerá también en las más recientes leyes autonómicas, como la aragonesa 9/1989, o la catalana 1/1990, tantas veces citadas. En cambio, la LGDCU se refiere, sin más, como vimos a «sanciones firmes» (artículo 15.3). ¿Cómo habrá que interpretar esta firmeza?

Ante todo, resulta interesante destacar el dato de que la exigencia de firmeza aparezca en las regulaciones surgidas con posterioridad a la Constitución (33). En efecto, tras la entrada en vigor de la Ley Fundamental se ha discutido con intensidad cuál había de ser el alcance de la eficacia de los actos administrativos sancionatorios, en su conexión sobre todo con el derecho a la justicia. Aquí se ha producido una diversidad de tomas de postura, habiendo oscilado tanto la jurisprudencia del TS y la del TC como la interpretación de los autores. Pero dejemos de lado este debate, que ha

que aquí se examina es la forma de actuar de la Administración Pública. Importa saber desde cuándo puede proceder a la publicación formal el órgano administrativo competente. Con estas afirmaciones quiero destacar que no se está prejuzgando la actuación de la prensa. Los informadores actuarán inspirados por los criterios de la libertad de expresión que para nada quedan afectados por la regulación que ahora estudiamos. Así, nada impide que los medios de prensa puedan informar, por ejemplo, desde el momento en que el órgano correspondiente adopta la sanción, si es que ha llegado a su conocimiento. Hay órganos administrativos, tal suele ser el caso de los municipales, que informan habitualmente de las decisiones tomadas. Aunque, en puridad, resulta obvio que el buen profesional dejaría constancia al hacer su información, de si la sanción es ya firme o no.

(33) Nada decía en efecto, al respecto, el artículo 14 del D. 3632/1974. Quizá sea más útil para interpretar este silencio recordar lo que establecía poco más adelante su artículo 16:

«Las sanciones impuestas por infracciones a la Disciplina del Mercado serán de inmediata ejecución.

Las Empresas que hubiesen sido sancionadas como autoras de infracciones a la Disciplina de Mercado deberán hacer efectiva la multa impuesta, consignar su importe en la Caja General de Depósitos o en la Delegación de Hacienda correspondiente o prestar aval bancario como requisito previo a la interposición de cualquier recurso administrativo que proceda contra el acuerdo de sanción.

La ejecución de las multas impuestas por infracciones a la Disciplina de Mercado se ajustará a las normas del Reglamento General de Recaudación, Instrucción General de Recaudación y Contabilidad y demás disposiciones complementarias.

La autoridad a quien compete resolver el recurso interpuesto podrá suspender la ejecución del acto impugnado cuando dicha ejecución pudiera causar perjuicio de imposible o difícil reparación.»

Por supuesto que ninguna referencia al criterio de la firmeza contenía el anterior D. 3652/1966.

sido amplio y profundo y que ofrece sugestivas dificultades. En una visión general, mi impresión es la de que si se dan por buenas y se legitiman las sanciones administrativas, como creo, de hecho, sucede, y así ha sido ampliamente revalidado por el TC con tal que se garantice el cumplimiento de diversos requisitos: principio de legalidad y tipicidad, procedimiento sancionatorio con oportunidad de defensa, etc., deben surtir plenitud de efectos desde el momento en que sean perfectas. Ello, por supuesto, sin perjuicio del posible acceso a la ulterior vía judicial, con las implicaciones que ello pueda representar, como la eventual suspensión.

El procedimiento sancionatorio administrativo —tal como con rigor exige hoy el TC— implica un conjunto de garantías que tienden a confirmar la autonomía y plenitud de la figura de la sanción administrativa. Adviértase, además, el significado de la firmeza en la vía administrativa: 1) o no se ha recurrido, en cuyo caso no es ilegítimo interpretar que se pecha con las consecuencias: ya no cabe remedio alguno, se ha cerrado incluso la vía judicial, con lo que la firmeza no lo es sólo en vía administrativa, sino firmeza sin más, sin adjetivaciones; 2) o se ha seguido la vía de la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales, en cuyo caso ha habido un inmediato apoderamiento jurisdiccional, con el dato además de que es habitual que se suspendan los efectos del acto administrativo sancionatorio; y 3) o se ha ido a la vía del recurso administrativo, en cuyo caso habrá habido siempre un segundo examen del asunto e incluso se habrá podido plantear la opción de suspensión en los términos, por cierto angostos, que ofrece el artículo 116 de la LPA. La protección de los consumidores reclama, sin duda, una ponderación de intereses y un juego de garantías claras. A ponderar también lo que implica en este campo la rapidez e inmediatividad de la respuesta administrativa: imagínese lo que supone dejar la eventual publicación de una sanción administrativa a que haya pronunciado su sentencia el último tribunal competente. Sabido es que tal alternativa supone hoy muchos años de espera con lo que el más mínimo significado de la publicación habrá quedado del todo desvaído. Entraría incluso el argumento del absurdo: sería disponer algo que en la práctica no sirve para nada. He de recordar además que en el caso concreto del artículo 11 del D. 1945 uno de los supuestos es el de que haya habido «reincidencia en infracciones de naturaleza análoga», reincidencia que implica que ha habido un pronunciamiento ante-

rior consolidado. Es decir, que llueve sobre mojado y la respuesta administrativa no es en absoluto una improvisación.

En resumen, la idea central es la de que hay que rodear a las sanciones administrativas de las garantías necesarias. Partiendo de tal presupuesto y contando con la existencia afianzada de la figura de la sanción administrativa lo lógico es atribuirle plenitud de virtualidades. Por todo ello —recuérdese lo antes expuesto acerca del funcionamiento del Tribunal de Defensa de la Competencia— yo estimo que no hay inconveniente en proceder a la publicación de la sanción, cuando así esté especialmente previsto, una vez producida la firmeza administrativa de la decisión sancionatoria. En este sentido, no creo que pueda verse una contradicción entre la fórmula del artículo 11 del RD 1945, al exigir sólo firmeza en vía administrativa, y la del artículo 15.3 LGDCU, al aludir escuetamente a firmeza, a «sanciones firmes» en concreto (34). El encargo de la propia Ley de que el Reglamento General de la misma determine «los casos, plazos y formas de publicidad de las sanciones» (art. 39.1) implica una habilitación reglamentaria que bien puede venir a cubrir al RD 1945 con su concreción. No deja de ser sintomática la solución adoptada expresamente por las más recientes leyes autonómicas.

(34) REBOLLO PUIG, *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, pág. 709. sostiene, en efecto, que hay que interpretar que la exigencia de firmeza debe ser firmeza judicial.

