

I. ESPAÑA

LA REGULACIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE: NOTAS SOBRE SU TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA (*)

Por
JUAN PEMÁN GAVÍN

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA POSICIÓN GENERAL DE LOS DISTINTOS GRUPOS PARLAMENTARIOS ANTE EL PROYECTO DE LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.—III. LOS DISTINTOS TEMAS OBJETO DE ENMIENDA Y DISCUSIÓN EN LAS CÁMARAS EN RELACIÓN CON LA POTESTAD SANCIONADORA. 1. *Enmiendas referidas genéricamente a todo el Título IX.* A) El cuestionamiento global de la regulación de la potestad sancionadora de la Administración por el Grupo Parlamentario Popular. B) La propuesta de atribución de carácter orgánico al Título IX del Proyecto. C) La exclusión de las sanciones disciplinarias del ámbito de aplicación de la regulación de la potestad sancionadora establecida en la LRJAP. 2. *Sobre el papel de la Ley y del Reglamento en la tipificación de las infracciones y sanciones administrativas.* 3. *Sobre el carácter indelegable de la competencia para sancionar.* 4. *Sobre el principio de personalidad de la responsabilidad en materia de infracciones administrativas.* 5. *Sobre la exigencia de reparación de los daños causados a la Administración por el infractor.* 6. *Sobre los criterios para la graduación de la responsabilidad administrativa y sobre el contenido de las sanciones.* 7. *Reducción de los plazos de prescripción.* 8. *Sobre los principios del procedimiento sancionador.* 9. *La derogación del procedimiento sancionador regulado en los artículos 133 y ss. de la Ley de Procedimiento Administrativo.*—IV. OBSERVACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJAP) contiene en su Título IX unas reglas generales sobre la potestad sancionadora de la Administración, reglas generales de las que se carecía hasta el momento en el Derecho Administrativo español—las contenidas en los artículos 133 y ss. LPA se referían sólo al procedimiento sancionador y además se concebían como regulación supletoria—y cuya importancia no parece necesario enfatizar, pues resulta obvia

(*) Comunicación preparada para las VIII Jornadas Jurídicas organizadas por la Facultad de Derecho de Lérida en marzo de 1993 en torno al tema *La reforma penal: ¿hacia un nuevo sistema de sanciones?*

tanto por la entidad objetiva del tema al que se refieren como por la amplitud de su campo de aplicación (1), así como también por el contenido mismo de las reglas que se incluyen, estrechamente vinculadas a los principios constitucionales que enmarcan la materia.

La LRJAP no ha realizado, como es bien sabido, una regulación general completa de la potestad sancionadora —sus previsiones no alcanzan a configurar lo que podría ser una «parte general» completa del Derecho Administrativo sancionador—, sino que ha establecido tan sólo una serie de pautas o criterios genéricos que enmarcan su ejercicio. Pautas y criterios genéricos para cuya positivación el legislador se ha apoyado en la importante maduración jurisprudencial y doctrinal producida en los últimos años en torno a esta materia (2), y muy singularmente se ha apoyado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la potestad sancionadora de la Administración.

En las presentes notas no me voy a ocupar de hacer una exposición general sobre el contenido y alcance de la nueva regulación (3), sino de

(1) La regulación contenida en el Título IX de la LRJAP es de aplicación a los distintos supuestos de ejercicio de la potestad sancionadora por las Administraciones Públicas, salvo las excepciones que se contemplan en el propio texto legal: potestad disciplinaria «respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculadas a ellas por una relación contractual» (art. 127.3 y disp. ad. 8.ª) y procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social (disp. ad. 7.ª, que contempla, no obstante, la aplicación subsidiaria de la LRJAP a tales procedimientos).

(2) No parece necesario exponer aquí los pormenores de este proceso de maduración producido en la jurisprudencia y la doctrina, que en los últimos veinte años han trabajado con intensidad y en estrecha colaboración en la identificación de unos principios generales que vertebran el ejercicio de la potestad sancionadora por las Administraciones Públicas.

Baste recordar aquí el fecundo camino emprendido por el Tribunal Supremo ya antes de la Constitución —a partir de 1972— con la aproximación del Derecho Administrativo sancionador al Derecho Penal, camino éste que se intensificaría y enriquecería como consecuencia de la entrada en vigor de la Constitución y, especialmente, con la entrada en escena de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (recuérdese, en particular, su importante sentencia de 8 de junio de 1981, en la que se afirmó la existencia de un *ordenamiento punitivo del Estado* —en el que se englobaría tanto el Derecho Penal como el Derecho Administrativo sancionador— y la procedencia de aplicar, *con ciertos matices*, los principios propios de aquél al Derecho Administrativo sancionador).

En el ámbito doctrinal, la línea de trabajo iniciada por los pioneros trabajos de J. R. PARADA VÁZQUEZ (*El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal*, núm. 67 de esta REVISTA, 1972), L. MARTÍN-RETORTILLO (*Las sanciones de orden público en el Derecho español*, I, Tecnos, Madrid, 1973, entre otros), y E. GARCÍA DE ENTERRÍA (*El problema jurídico de las sanciones administrativas*, «REDA» núm. 10, 1976) se ha visto continuada posteriormente por otros muchos autores (entre ellos, F. SANZ GANDASEGUI, J. SUAY, M. REBOLLO, J. GARBERI, S. DEL REY, B. LOZANO, J. M. TRAYTER y F. CASTILLO BLANCO). El panorama doctrinal se cierra por el momento con el excelente libro de Alejandro NIETO publicado recientemente, *Derecho Administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 1993 (posterior por tanto a la promulgación de la LRJAP), que es a la vez un libro de síntesis y de tesis: recapitula los desarrollos doctrinales y jurisprudenciales producidos en los últimos años en el ámbito de lo sancionatorio administrativo, y a la vez contiene sugestivas tesis que vienen a abrir perspectivas novedosas sobre la materia.

(3) En la doctrina pueden encontrarse ya exposiciones generales sobre el contenido del Título IX de la LRJAP. Además del tratamiento que ofrece A. NIETO en su libro ya citado sobre dicho Título —tratamiento especialmente crítico, por cierto— pueden

examinar los materiales que nos suministra la discusión parlamentaria sobre esta parte de la Ley. Aspecto éste que sin duda tiene un carácter marcadamente *instrumental*, pero cuyo conocimiento considero oportuno y de interés, especialmente en esta primera andadura de la vigencia del nuevo texto legal.

Como tendremos oportunidad de comprobar —y adelanto ya— la tramitación parlamentaria de la Ley no aportó modificaciones sustanciales en relación con esta parte de la misma, de modo que la versión del Título IX aprobado por las Cortes Generales coincide, salvo retoques puntuales, con la que figuraba en el Proyecto de Ley remitido por el Gobierno. Pero a pesar de esta escasa incidencia en el texto finalmente aprobado, entiendo que las enmiendas presentadas y los debates producido en las Cortes Generales a propósito del Título IX de la Ley presentan interés porque permiten conocer la posición y los criterios de los distintos partidos políticos con presencia parlamentaria en esta importante materia, y en no pocos casos porque suministran datos sobre las ideas que están en la base de determinados preceptos, así como sobre los objetivos a los que responden. En otras palabras, suministran datos sobre la *voluntad del legislador*, cuyo conocimiento resulta relevante como es bien sabido en la labor interpretativa y aplicativa de los textos legales.

Abordaremos separadamente los distintos temas que fueron objeto de enmienda y discusión en relación con el Título IX de la Ley siguiendo la misma ordenación sistemática que utiliza la Ley en dicho Título. Pero antes de hacer esta exposición analítica me parece necesario hacer algunas indicaciones sobre la posición general que sobre el Proyecto de LRJAP mantuvieron los distintos Grupos Parlamentarios, indicaciones que permitirán encuadrar debidamente los criterios mantenidos específicamente en relación con la regulación de la potestad sancionadora.

II. LA POSICIÓN GENERAL DE LOS DISTINTOS GRUPOS PARLAMENTARIOS ANTE EL PROYECTO DE LEY DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

El Proyecto de LRJAP fue publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» con fecha 4 de marzo de 1992 (IV Legislatura, Serie A, núm. 82). A dicho texto se presentaron más de 600 enmiendas —637 exac-

consultarse los distintos comentarios o exposiciones de conjunto de la LRJAP que han aparecido hasta el momento. Véase así los comentarios dedicados al tema por C. CHINCHILLA, en el vol. col. coordinado por B. PENDAS GARCÍA, *Administraciones Públicas y ciudadanos (Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)*, Praxis, Barcelona, 1993, J. F. MESTRE DELGADO y J. SUAY RINCÓN, en el vol. col. dirigido por J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN, *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, y P. GARCÍA MANZANO, en el vol. col. de J. A. SANTAMARÍA PASTOR y otros, *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Carperi, Madrid, 1993.

tamente— por los distintos Grupos Parlamentarios en el Congreso de los Diputados, entre las cuales hubo cuatro enmiendas de totalidad solicitando la devolución del Proyecto de Ley (suscritas por los Grupos Parlamentarios del CDS, IU-IC y PP, así como por la diputada Mendizábal Gorostiaga, del Grupo Mixto-EE).

Exponemos a continuación las líneas generales mantenidas por los distintos partidos políticos con Grupo Parlamentario propio en relación con el Proyecto de LRJAP, a la vista especialmente de las intervenciones producidas sobre el mismo en el debate de totalidad celebrado en el Pleno del Congreso de los Diputados (14 de mayo de 1992). En primer lugar aludiremos a los Grupos que manifestaron un rechazo global al Proyecto.

La primera de las enmiendas de totalidad presentada fue la firmada por el Grupo Parlamentario del CDS. En la defensa de dicha enmienda ante el Pleno el portavoz centrista —diputado De Zárate y Pérez de Ayala— reprochó al Proyecto la ausencia en su formulación de una visión de la Administración como organización servicial —al servicio de los intereses generales—, y el exceso de medidas de privilegio y de autoprotección de las Administraciones Públicas frente a los ciudadanos. Sobre la base de este planteamiento se refirió en particular a algunos temas puntuales, cuyo tratamiento resultaba insatisfactorio a su juicio (4). Terminó, no obstante, su intervención reconociendo la existencia de algunos aspectos positivos en el texto del Proyecto remitido por el Gobierno y expresando su deseo de que su paso por las Cámaras sirviera para mejorarlo (5).

También el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya sostuvo una enmienda a la totalidad, con apoyo en diversos reproches de alcance general dirigidos al Proyecto. Tanto en el texto de la enmienda presentada como en la defensa oral de la misma ante el Pleno, se destacaba la necesidad de proceder a la reforma y modernización de las Administraciones Públicas, pero se negaba la idoneidad del Proyecto de LRJAP presentado por el Gobierno para conseguir este objetivo (6). Y ello tanto desde la perspectiva de la celeridad y eficacia administrativas como desde la perspectiva de los derechos de los ciudadanos, terrenos ambos en los que —a juicio de este Grupo— no cabía esperar una mejora sustancial con la nueva Ley que se pretendía aprobar (7). Además se

(4) Vid. «DSCD», Pleno núm. 188, 14 de mayo de 1992, 9261-9263.

(5) No parece que ese deseo se viera cumplido a juicio del portavoz del CDS si atendemos a la intervención que éste realizó en el Pleno del Congreso de los Diputados realizado el 12 de noviembre de 1992, con ocasión de la aprobación definitiva de la Ley, intervención en la que se mantuvo el tono crítico y distanciado que respecto al Proyecto había manifestado inicialmente el CDS (vid. «DSCD», Pleno núm. 227, 12 de noviembre de 1992, 11233-11234).

(6) Vid la enmienda núm. 2 presentada en el Congreso por el Grupo IU-IC y la defensa de la misma realizada en el Pleno por el diputado Baltasar Albesa («DSCD», Pleno núm. 188, 14 de mayo de 1992, 9264-9265).

(7) En su intervención en el Pleno, el diputado Baltasar Albesa señaló al respecto lo siguiente:

objetaba al Proyecto el posible exceso de su contenido respecto al marco constitucional de competencias, no sólo en relación con las Comunidades Autónomas, sino también en relación con las entidades locales (8). Por lo demás, este tono crítico respecto al Proyecto por parte del Grupo IU-IC se mantendría hasta el final de la tramitación parlamentaria de la Ley (9).

Especialmente crítico con el contenido del Proyecto se mostró el Grupo Popular a lo largo de toda la tramitación parlamentaria de la Ley. Los representantes de este Grupo formularon, en efecto, reiteradamente una serie de objeciones referidas a aspectos tales como el bajo nivel de calidad técnica del Proyecto —inferior, a su juicio, a las Leyes que venía a sustituir (10)—, la ausencia de una regulación de determinados temas —entre otros, el procedimiento de elaboración de Reglamentos (11)—, las

«Para los ciudadanos hoy la Administración es algo opaco, lento, caro, extraño, complejo, hermético, torpe, con organismos que se duplican, donde se diluyen las responsabilidades y se parapetan las decisiones en intrincados laberintos. Para muchos es aquel lugar donde pierden la condición de ciudadanos y pasan a la de administrados; es todavía un mundo extraño, lleno de sorpresas, la mayoría de ellas desagradables, y en el cual predomina hoy la letra pequeña, la jerga técnico-administrativa, que constituye una auténtica jungla impenetrable para amplios sectores de nuestra sociedad.

Esta es hoy una percepción amplia en nuestra sociedad... y... nos preguntamos y analizamos a fondo si con este proyecto de ley se va a producir una percepción distinta de los ciudadanos; mucho más allá, si se va a producir una mejora real en el funcionamiento de la Administración que supere alguna de las amplias barreras existetes hoy... Y nosotros, desgraciadamente, debemos dar, hoy por hoy, una respuesta negativa»

(8) En relación con estas últimas, el diputado Baltasar Albesa aludió a la situación existente, caracterizada, a su juicio, por «un exceso de normativa reguladora de la actividad interna de los ayuntamientos y otros entes locales», fenómeno debido esencialmente «a la circunstancia del traslado indiscriminado a las administraciones locales de la normativa sobre actuación interna —procedimiento, contratación, personal, etc.— que las administraciones superiores desarrollan para sí mismas, un traslado que se produce bien por forma directa, bien como consecuencia de la aplicación supletoria del derecho estatal a la actividad local».

Con este modo de proceder se llega, a juicio de este diputado, a una «compleja y tupida malla normativa, generalmente pensada para otros contextos organizativos y que virtualmente secuestran la libertad de movimientos de las administraciones locales». Esta situación, concluía el portavoz de IU-IC, «es particularmente grave no sólo por cuestionar un aspecto elemental del principio de autonomía local, sino por impedir la adaptación progresiva de la organización municipal a las necesidades cambiantes del medio social en el que actúa y en el que se mueve».

(9) Vid. la intervención del diputado Baltasar Albesa, sostenida en el Pleno del Congreso celebrado el 12 de noviembre de 1992 para la aprobación definitiva de la Ley, en la que mantuvo su discrepancia global con la misma, aun reconociendo que algunos aspectos del texto habían sido mejorados por vía de enmienda («DSCD», Pleno núm. 227, 11234).

(10) Vid. las intervenciones del diputado Núñez Pérez en el debate de totalidad («DSCD», Pleno núm. 188, 14 de mayo de 1992, 9267-9268), en la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas («DSCD», Comisiones núm. 496, 24 de junio de 1992, 14598) y en el debate celebrado en el Pleno del Congreso sobre las enmiendas propuestas por el Senado («DSCD», Pleno núm. 227, 12 de noviembre de 1992, 11236).

(11) Tanto el diputado Núñez Pérez como el senador Peñalosa Ruiz se refirieron a esta laguna aludiendo a la exigencia constitucional de regulación del procedimiento de elaboración de Reglamentos que deriva del artículo 105 CE (vid., respectivamente,

concepciones generales plasmadas en la Exposición de Motivos —así, la visión del Gobierno y la Administración como instituciones diferenciadas (12)—, o también la concreta regulación de algunos temas realizada en el texto remitido por el Gobierno. Desde esta última perspectiva se insistió en particular en la crítica de la nueva regulación del silencio administrativo, cuyos defectos fueron subrayados, con especial énfasis por el diputado Núñez Pérez, en diversas ocasiones (13). Objeciones éstas que explican la posición de rechazo global al Proyecto de Ley mantenida por el Grupo Popular tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado (14, 15).

«DSCD», Pleno núm. 188, 14 de mayo de 1992, 9269, y «DSS», Comisiones núm. 196, 6 de octubre de 1992, 3).

(12) Véase la crítica al planteamiento plasmado en la Exposición de Motivos sobre este punto en la intervención del diputado Núñez Pérez en el debate de totalidad celebrado en el Pleno («DSCD», Pleno núm. 188, 14 de mayo de 1992, 9268-9269).

(13) Vid. «DSCD», Pleno núm. 188, 14 de mayo de 1992, 9269-9270, «DSCD», Comisiones núm. 487, 17 de junio de 1992, 14368-14369 y «DSCD», Pleno núm. 227, 12 de noviembre de 1992, 11235. En el texto de esta última intervención puede leerse al respecto lo siguiente:

«No dudamos en afirmar que los artículos 41, 42 y 43 del proyecto, después de las enmiendas introducidas en el Senado, siguen siendo los más desafortunados de este proyecto de ley... La realidad es que, tal como se regula en el proyecto, el silencio administrativo se convertirá en un semillero de conflictos y en un elemento nocivo que aumentará hasta límites insospechados la inseguridad jurídica...»

Tanto en la defensa de la enmienda a la totalidad presentada en el Congreso como en la de la propuesta de veto presentada en el Senado («DSCD», Pleno núm. 188, 9269 y «DSS», Comisiones núm. 196, 3, respectivamente), los representantes del Grupo Popular censuraron la exclusión general de las Administraciones institucionales del ámbito de aplicación de la Ley que implícitamente venía a operar el artículo 2.2 del Proyecto («Las Entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas sujetarán su actuación a la presente Ley, en la medida en que su norma de creación no disponga otra cosa»). Según la opinión expuesta por el diputado Núñez Pérez, esta exclusión «evoca inevitablemente la huida del rigor y del control de legalidad inherente al Derecho administrativo que el actual Gobierno está practicando con la extensión creciente de la aplicación de ese híbrido peligrosísimo que es la figura de las entidades de Derecho público sometidas al Derecho privado». En el Senado el contenido de este precepto se cambiaría, como consecuencia de una enmienda formulada por el Grupo Socialista (la núm. 468), por el texto que hoy figura como artículo 2.2 de la Ley:

«Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas, tendrán asimismo la consideración de Administración Pública. Estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación.»

Ninguna corrección se operó, en cambio, en relación con otro de los aspectos censurados por el Grupo Popular: la supresión del carácter vinculante del dictamen del Consejo de Estado (u órgano consultivo autonómico) en los supuestos de revisión de oficio de actos anulables (art. 103.1 LRJAP). Véase la crítica sobre este punto en «DSCD», Comisiones núm. 489, 18 de junio de 1992, 14, y «DSCD», Pleno núm. 227, 12 de noviembre de 1992, 11235-11236.

(14) Este rechazo global se manifestó tanto en la enmienda a la totalidad y la propuesta de veto presentadas respectivamente en el Congreso y en el Senado, como en diversas enmiendas al articulado que proponían la supresión completa de determinados Títulos del Proyecto de Ley (enmiendas 532, 533 y 534 del Congreso —reiteradas en el Senado— proponiendo la supresión de los Títulos VIII, IX y X del Proyecto).

(15) También formuló enmienda a la totalidad la diputada de Euskadiko Ezkerra

No presentaron, en cambio, enmiendas a la totalidad, solicitando la devolución del Proyecto los Grupos Parlamentarios del PNV y CiU, Grupos que optaron por abstenerse en la votación de las enmiendas a la totalidad presentadas por los demás. En representación del primero de ellos, el diputado Gatzagaetxebarría Bastida, señaló que su Grupo había tenido conocimiento del texto en su fase de anteproyecto y que había formulado algunas observaciones al Ministerio para las Administraciones Públicas, observaciones que habían sido estimadas parcialmente. Y tras expresar la opinión de su Grupo de que la iniciativa legislativa que se debatía era absolutamente necesaria, opuso algunos reparos a la misma (16). Por su parte, el diputado Nadal i Malé, de CiU, después de dedicar un comentario poco elogioso a los tratadistas de Derecho Administrativo (17), hizo algunas observaciones críticas, insistiendo en particular en la necesidad de dotar de medios económicos a las Administraciones —y singularmente a los Ayuntamientos— para poder materializar los objetivos que la Ley se proponía conseguir (18).

Por último, la posición mantenida por el Grupo Socialista, tanto en el Congreso como en el Senado, fue — como vamos a tener la oportunidad de comprobar a propósito del Título IX de la Ley— la de mantener los criterios y opciones básicos plasmados en el Proyecto y aceptar correcciones puntuales del mismo que a juicio de dicho Grupo vinieran a contribuir a su mejora (en la mayoría de los casos, a través de la aceptación de las enmiendas presentadas por el propio Grupo Socialista en el Congreso

Mendizábal Gorostiaga, integrada en el Grupo Mixto. En la justificación de dicha enmienda (la núm. 3) se censuraba «el modelo que sigue el Proyecto», que «no es otro que el bien conocido y ya obsoleto que se conoce como “napoleónico”». Un modelo —se decía a continuación— «obsesionado por reforzar la eficacia de la actuación administrativa a cuyo servicio se ofrecen las tres grandes prerrogativas posicionales que dotan a las Administraciones de capacidad para crear, modificar y extinguir unilateralmente situaciones, de capacidad para ejecutar lo decidido por los propios medios de ejecución forzosa y de capacidad para imponer sanciones directa y ejecutoriamente». Vid. la defensa de esta enmienda en «DSCD», Pleno núm. 188, 14 de mayo de 1992, 9266-9267.

(16) En su intervención en el debate de totalidad el diputado nacionalista vasco apuntó la sugerencia —incorporada, como veremos, a las enmiendas presentadas por su Grupo— de que se diera carácter orgánico al Título IX del Proyecto, referido a la potestad sancionadora, y aludió a algunos aspectos que consideraba insatisfactorios desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas: la previsión de la intervención del Consejo de Estado en la revisión de oficio de los actos de todas las Administraciones Públicas (previsión que, como es sabido, sería enmendada en las Cortes mediante la adición del inciso *u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere*), la regulación de la utilización de las lenguas o lo relativo a la posición de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la Comunidad Europea (vid. «DSCD», Pleno núm. 188, 14 de mayo de 1992, 9277-9279).

(17) «Creo que ha hecho bien [el señor Ministro en su presentación del Proyecto de Ley] en no citar a los grandes tratadistas, entre otras cosas porque sirven muchas veces para emitir dictámenes, a menudo pagados, que son dirigidos según conviene» («DSCD», vid. 9279).

(18) La posición que mantendría el Grupo catalán en el último trámite parlamentario de la Ley sería la del voto favorable a la misma, a pesar de manifestar alguna pequeña reserva en relación con ella (vid. «DSCD», Pleno núm. 227, 12 de noviembre de 1992, 11234).

y en el Senado y, más excepcionalmente, mediante la aceptación de enmiendas propuestas por otros Grupos) (19).

Hechas estas indicaciones sobre la posición general mantenida por los distintos Grupos Parlamentarios en relación con el Proyecto de LRJAP, nos vamos a ocupar a continuación de exponer las distintas cuestiones que se suscitaron en las Cámaras referidas específicamente al Título IX de la Ley, esto es, a la regulación de la potestad sancionadora de la Administración.

III. LOS DISTINTOS TEMAS OBJETO DE ENMIENDA Y DISCUSIÓN EN LAS CÁMARAS EN RELACIÓN CON LA POTESTAD SANCIONADORA

El Título IX del Proyecto de LRJAP fue objeto de diversas enmiendas presentadas por los distintos Grupos en las que se contenían propuestas para mejorar la formulación literal de los correspondientes preceptos y, en algunos casos, se cuestionaban las propias opciones incorporadas al Proyecto en su regulación de la potestad sancionadora.

(19) La receptividad mostrada por el Grupo mayoritario en la aceptación de enmiendas no fue percibida del mismo modo desde dicho Grupo y desde la oposición.

Por lo que se refiere al Grupo Socialista, el diputado Mayoral Cortés se expresaba en los siguientes términos al finalizar los trabajos de la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas:

«Yo creo que por parte del Grupo Socialista se ha hecho realidad la oferta que, en nombre del mismo, hice el primer día como portavoz en ese momento. Hemos aceptado aquellas enmiendas que, sin cuestionar los principios y la estructura básica del proyecto, han permitido incorporar modificaciones concretas que lo han perfeccionado. Hemos incorporado más de cien enmiendas si sumamos las aceptadas a todos los grupos parlamentarios, incluido, naturalmente, el Socialista. Todos los grupos, señorías, pueden ver la huella de su intervención y cada cual ha podido aportar alguna mejora al texto, incluido también el Grupo Parlamentario Popular.

Un espíritu de diálogo y de apertura ha inspirado la actuación del Grupo Parlamentario Socialista y también creo que la del resto de los grupos parlamentarios que han intervenido en los debates. De esta manera, una ley que tanta importancia tiene por los temas que trata, fundamentalmente las relaciones de la Administración con los ciudadanos y las relaciones interadministrativas, nace, desde nuestro punto de vista, con buenos auspicios» («DSCD», Comisiones núm. 496, 24 de junio de 1992, 14599-14600).

Por su parte, el diputado Núñez Pérez, del Grupo Popular, veía las cosas, también al finalizar los trabajos de la Comisión, del siguiente modo:

«Sin embargo, hay que recordar, para que hagan un pequeño ejercicio de humildad, que a este proyecto de ley se han presentado cuatro enmiendas de totalidad solicitando su devolución y que se han presentado, en números redondos, 640 enmiendas al articulado. Decir que han aceptado ustedes casi 100, para demostrar que han estado receptivos a las posiciones de los grupos parlamentarios, es decir, las cosas de manera confusa... Ustedes han presentado —si mal no recuerdo— 40 enmiendas, que son las que han figurado en el informe de la Ponencia, y otras tantas las han aceptado por vía transaccional. Por lo tanto, en realidad las enmiendas de los grupos han servido para poco. Allá con su responsabilidad y cada cual tendrá el palo para aguantar la vela que le corresponda» («DSCD», vid. 14604).

En la exposición de los distintos temas que se plantearon seguiremos la propia ordenación sistemática que ofrece el texto legal en esta materia. Empezaremos con algunas cuestiones genéricas, referidas globalmente a todo el Título IX de la Ley, para abordar después de forma particularizada distintos aspectos concretos —aquellos que a mi juicio presentan un mayor interés—, objeto de discusión en las Cámaras.

1. *Enmiendas referidas genéricamente a todo el Título IX*

A) El cuestionamiento global de la regulación de la potestad sancionadora de la Administración por el Grupo Parlamentario Popular

Dentro de las enmiendas de alcance genérico destaca —y sorprende—, en primer lugar, la puesta en cuestión de todo el Título IX del Proyecto, que se contiene en la enmienda 533 presentada en el Congreso por el Grupo Popular (después reproducida por la enmienda 450, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado), en la que se proponía la supresión pura y simple del mencionado Título.

La enmienda no sería obviamente aceptada, pero interesa reparar en la defensa que de la misma se hizo, defensa que venía a realizar un cuestionamiento global del poder sancionatorio de la Administración y no sólo de aspectos concretos de su ejercicio.

La justificación que seguía al texto de la enmienda era muy débil y apenas comprensible (20), pero resultaron, en cambio, más explícitas las palabras del diputado Núñez Pérez en la defensa de dicha enmienda ante la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados. Si se leen tales palabras se advierte que esta discrepancia global se orientaba en una triple dirección:

a) se reprochaba, en primer lugar, al Proyecto de Ley la no consagración de la eficacia suspensiva del recurso judicial frente a las sanciones administrativas: «hay que cuestionar» —se indica— «que no se diga nada en relación con el posible efecto suspensivo de las sanciones en supuestos de reclamación judicial contra las mismas» (21);

b) se sugería, además, la conveniencia de atribuir a la jurisdicción penal la competencia para conocer de los recursos contra las sanciones administrativas;

(20) Dicha justificación, cuyos términos no podían ser más telegráficos, decía lo siguiente: «Mejor mantener actual normativa LPA en tanto se buscan fórmulas más acordes con el control jurisdiccional de las sanciones» (la misma frase aparecía como justificación de la enmienda 450, del Grupo Popular en el Senado).

No resulta fácilmente comprensible esta justificación porque en la regulación de la potestad sancionadora contenida en el Proyecto no había nada que se opusiera o dificultara el control jurisdiccional de las sanciones; es más, la previsión contenida en el artículo 136.3 del Proyecto (138.3 de la Ley), según la cual las sanciones sólo serán ejecutivas cuando hayan puesto fin a la vía administrativa significaba un paso adelante en dicho control jurisdiccional al favorecer el control judicial de la ejecutividad de las resoluciones sancionadoras.

(21) Vid. «DSCD», Comisiones núm. 491, 23 de junio de 1992, 14499.

c) y se llega incluso a apuntar la conveniencia de judicializar la potestad sancionatoria misma, esto es, de atribuir a los Tribunales el poder sancionador que hoy ostentan las Administraciones Públicas: «sería hora de preguntarse también si la facultad de la Administración para iniciar expedientes sancionadores no puede judicializarse en alguna medida» (22, 23).

Como apoyo de sus planteamientos el portavoz del Grupo Popular leyó un texto del Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA incluido en la primera edición de su *Curso de Derecho Administrativo*, II, publicada en 1977 en colaboración con T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. Este texto, cuya autoría y procedencia no se manifestó en la Comisión, puede leerse en el Diario de Sesiones del Congreso en los términos siguientes:

«Bastará notar —dicen algunos— que es urgente devolver al juez penal siquiera sea en vía de recurso (por supuesto suspensión) [por supuesto, suspensivo], los poderes sancionatorios que hoy la Administración usurpa fuera de su ámbito de autoprotección. Aquí está quizá la clave de mi reflexión primera. Es decir, por qué tiene esta potestad sancionadora la Administración. No puede extralimitarse en su ejercicio en lo que es simplemente el ámbito de autoprotección, y nosotros creemos que se extralimita. Devolución que forzará sin duda a una reordenación en algún sentido de la justicia penal, hoy quizá no preparada —repito— para abordar [absorber] la creciente masa sancionatoria administrativa... No sería tampoco impertinente rehabilitar, con mayor o menor amplitud, el contencioso-administrativo represivo que ya vivió en épocas pasadas y que aún subsiste en el derecho francés, si por alguna razón se quisiese especializar la san-

(22) «DSCD», id., 14499. Reconocía no obstante a continuación el portavoz del Grupo Popular las dificultades que para esta judicialización significaba la actual limitación de medios de la Administración de Justicia, pero indicaba que «algún paso se podía intentar en esta dirección».

(23) La preocupación del Grupo Popular por estos temas aparece también en otras enmiendas presentadas al Proyecto.

Así, la enmienda 517 proponía añadir un inciso al párrafo 1.º del artículo 136.3 (138.3 del texto de la Ley), en el que se hiciera referencia a la posibilidad de la jurisdicción contencioso-administrativa de decretar la suspensión de las sanciones. En la justificación de dicha enmienda se señalaba lo siguiente: «Si ya es poco defendible la no remisión a los tribunales de la actuación sancionadora, más lo es que se imponga como principio general la ejecución en los supuestos de impugnación ante los tribunales» (en términos idénticos se expresaba la enmienda 454 del Senado).

Por otro lado, la enmienda 513 (coincidente con la 451 del Senado) se orientaba en una línea relativizadora del reconocimiento constitucional de la potestad sancionadora de la Administración. Proponía concretamente dicha enmienda la sustitución del inciso reconocida en la Constitución del artículo 125.1 del Proyecto (art. 127.1 de la Ley) —referido a la potestad sancionadora— por el de *con sujeción a lo previsto en el artículo 25 de la Constitución*, aduciéndose como justificación de la misma que «lo que debe resaltarse del artículo 25 de la Constitución no [es] el reconocimiento de la potestad sancionadora, sino los límites a que se somete su ejercicio».

ción de infracciones administrativas. Esa devolución al juez implicará también beneficiar a los administrados con las subsistenciales [sustanciales] técnicas de garantía ligadas al Derecho procesal penal, que en modo alguno pueden encontrar un sustitutivo en el Derecho procedimental administrativo ordenado a otros fines» (24).

Este cuestionamiento global de la regulación de la potestad sancionadora contenida en el Proyecto de LRJAP resulta sorprendente a mi modo de ver por dos órdenes de razones.

En primer lugar, porque contrasta abiertamente con la postura mantenida con anterioridad por el propio Grupo Popular. Recuérdense en relación con ello que en 1985 dicho Grupo Parlamentario había presentado una Proposición de Ley Orgánica en la que se regulaba en términos generales la potestad sancionadora de la Administración, Proposición que obviamente significaba el reconocimiento de la necesidad de una regulación general de la materia y a la vez se orientaba claramente hacia la consolidación de dicha potestad en el plano de la legislación general (25).

Pero junto a ello debe notarse que un planteamiento como el sostenido en las Cortes por el Grupo Popular con ocasión de la discusión de la LRJAP carece en realidad de apoyos doctrinales en la actualidad (26).

(24) Subrayo en el texto reproducido las palabras que proceden de GARCÍA DE ENTERRÍA, para diferenciarlas de los incisos realizados por el diputado Núñez Pérez. Entre corchetes añado alguna pequeña corrección, necesaria para respetar la literalidad del texto del Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA. El texto leído figura en la Conclusión del Capítulo XVI del vol. II del *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, 1977, pág. 180, Capítulo éste que había sido publicado poco tiempo antes en «REDA» (E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *El problema jurídico de las sanciones administrativas*, «REDA» núm. 10, 1976, págs. 399 y ss.)

Como respuesta a las ideas sostenidas por el representante del Grupo Popular, el diputado Fajardo Spínola aludiría a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 77/1983, de 3 de octubre, en los siguientes términos:

«no estamos de acuerdo con esa casi aproximación de S.S. a la idea de que todo aquello que no fuera simple y exclusiva autoprotección de la administración debería estar excluido de lo que hoy es y seguirá siendo a partir de esta ley potestad sancionadora de la Administración... La sentencia 77/1983, del Tribunal Constitucional, indica que un principio general de atribución a la Administración de justicia de la imposición de correctivos, de sanciones, nos llevaría a concluir lo que S.S. dice, pero la misma sentencia indica que un sistema semejante — semejante sería al que S.S. defiende — no ha funcionado nunca históricamente, y es lícito dudar que fuera incluso viable. Y sigue diciendo que la conveniencia de una mayor intermediación de la autoridad sancionadora respecto de hechos sancionados indica que debe existir la potestad sancionadora». («DSCD», Comisiones núm. 491, 23 de junio de 1992, 14500-14501).

(25) Publicada en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» con fecha 22 de mayo de 1985, dicha Proposición de Ley Orgánica fue objeto de estudio por J. SUAY RINCÓN en su trabajo *El Derecho Administrativo sancionador: perspectivas de reforma*, núm. 109 de esta REVISTA, 1986, págs. 185 y ss.

(26) Dejo ahora al margen lo relativo a la orientación favorable a la eficacia suspensiva del recurso contencioso-administrativo frente a las sanciones administrativas, que no carece ciertamente de respaldo en la doctrina (vid., por ejemplo, E. GARCÍA DE ENTERRÍA-T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, II, Madrid, Civitas, 2.ª ed.,

Es cierto que en su día GARCÍA DE ENTERRÍA defendió con todo énfasis la conveniencia de atribuir al juez penal el conocimiento de los recursos contra las sanciones administrativas —asumiendo el planteamiento que algún tiempo atrás había sostenido J. R. PARADA VÁZQUEZ (27)—, e incluso que en el texto leído por el representante del Grupo Popular apuntaba hacia una judicialización de la potestad sancionadora misma. Pero no puede pasarse por alto el hecho de que se trata de unas tesis formuladas hace ya algunos años —con anterioridad a la Constitución— en relación con una materia que ha sido objeto de un replanteamiento prácticamente total tras la entrada en vigor del texto constitucional, y que los propios autores citados han matizado posteriormente su posición inicial sobre el tema (28).

En realidad debe decirse que en el panorama doctrinal actual sobre sanciones administrativas —bastante exuberante, por cierto—, la pro-

1981, pág. 184, y 3.ª ed., 1991, pág. 194; J. SUAY RINCÓN, *Sanciones administrativas*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1989, págs. 189-190, y J. R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo, I, Parte General*, Marcial Pons, Madrid, 1.ª ed., 1989, págs. 371-372, y 3.ª ed., 1991, págs. 497-498).

(27) En su importante trabajo *El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal*, núm. 67 de esta REVISTA, 1972, págs. 41 y ss. Véanse en particular las páginas conclusivas de este trabajo (91-93), donde formula esta propuesta.

(28) En la 2.ª edición del *Curso de Derecho Administrativo, II* (Madrid, Civitas, 1981, pág. 184), el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA se expresaba ya en unos términos más matizados y sin duda menos enfáticos. En efecto, el párrafo que hemos transcrito —y que fue leído en la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso— ya no aparece, a diferencia de la 1.ª edición, en la Conclusión del Capítulo sobre sanciones administrativas. En su lugar se hacen ahora las siguientes consideraciones —dentro del epígrafe relativo a la impugnación judicial de las sanciones (pág. 184)—:

«La reconstrucción de todo este tema por lo que hace a la actividad represiva de la Administración que impone la Constitución parece que ha de orientarse preferentemente hacia una entrada en juego de los jueces penales como instancia revisora de la sanción, así como de las garantías del proceso penal, para lo que ya vimos que no faltan ejemplos en el Derecho comparado; en último extremo, habría que construir ante la jurisdicción contencioso-administrativa un procedimiento especial para la materia sancionatoria que diese cabida a garantías análogas».

Texto éste que se mantiene en la 3.ª edición, también en colaboración con T. R. FERNÁNDEZ (Civitas, Madrid, 1991, pág. 195), con mayores matices sobre la idea que se apunta al final del mismo de un proceso contencioso-administrativo especial en materia de sanciones:

«en último extremo, lo menos que puede pedirse, aun manteniendo la cuestión ante la jurisdicción contencioso-administrativa, es un procedimiento especial para la materia sancionadora que diese cabida a garantías no menores y, por de pronto, a una cognición completa del problema de fondo en su conjunto, y no sólo de verificación de la legalidad externa de la actuación administrativa sancionatoria».

A diferencia de la 1.ª edición por tanto no se alude ya a la judicialización de la potestad sancionadora misma, y por lo que se refiere al control judicial de las sanciones, la posibilidad de una atribución del mismo a la jurisdicción penal se formula en unos términos menos enfáticos, apuntándose también la alternativa de un proceso contencioso-administrativo especial en la materia.

Por su parte el Profesor PARADA VÁZQUEZ no ha incorporado a su Manual la propuesta de atribución al juez penal de la competencia para resolver los recursos contra las sanciones administrativas que había formulado en 1972 (véase su *Derecho Administrativo, I, Parte General*, 1.ª ed., cit., págs. 327 y ss., y 3ª ed. cit. págs. 439 y ss.).

puesta de atribución de los recursos contra las sanciones al juez penal tiene un carácter claramente minoritario (29) y que la idea de trasladar a los Tribunales los poderes sancionadores que hoy ejercen las Administraciones Públicas carece del más mínimo apoyo (30).

Creo por ello que el planteamiento general sobre la potestad sancionadora de la Administración sostenido por el Grupo Parlamentario Popular en la discusión de la LRJAP presenta un no escaso grado de anacronismo y resulta difícilmente compartible (31).

B) La propuesta de atribución de carácter orgánico al Título IX del Proyecto

La enmienda núm. 43, presentada por el Grupo Parlamentario Vasco, proponía introducir una Disposición Adicional nueva en virtud de la cual se daba carácter orgánico al Título IX del Proyecto de Ley (análogamente, enmienda núm. 232 del Grupo Parlamentario Senadores Nacionalistas Vascos). La enmienda respondía, por tanto, al mismo criterio que el sostenido por el Grupo Popular en su momento (1985), al presentar en las

(29) Además de GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ —que, como hemos visto, mantienen la idea, si bien con menos énfasis que anteriormente— véase J. GARBERI LLOBREGAT, *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento administrativo sancionador*, Trivium, Madrid, 1989, págs. 220-223.

(30) Para explicar debidamente esta evolución en los planteamientos doctrinales a la que acaba de aludirse hay que tener en cuenta el importante cambio de contexto que se ha producido en esta materia en los últimos años. Lo que en su día llevó a algunos autores (PARADA en 1972, GARCÍA DE ENTERRÍA en 1976) a proponer el recurso en vía penal e, incluso, el traslado a los Tribunales de la potestad sancionadora de la Administración era la innegable necesidad de someter a esa potestad sancionadora a unos principios generales ordenadores de la misma y de reconocer unas determinadas garantías a los ciudadanos frente a su ejercicio (de las que tan lejos estaba el Derecho Administrativo sancionador preconstitucional).

Hoy este objetivo puede considerarse en gran medida alcanzado ya por otras vías distintas a las que entonces se propusieron. Tras la Constitución, si de una parte puede decirse que la potestad sancionatoria de la Administración se consolida (al recibir un respaldo explícito en el texto constitucional), y se amplía aún más (en virtud de la legislación administrativa sectorial del Estado y de las Comunidades Autónomas dictada en los últimos años), se produce, de otra parte, un importante proceso de racionalización y ordenación de la materia, con el sometimiento de la misma a unos determinados principios generales y el otorgamiento de unas garantías a los ciudadanos. Este proceso, impulsado por la jurisprudencia y la doctrina, ha tenido lugar, como es sabido, sin que se cuestione la potestad sancionadora misma (que, por el contrario, ha continuado su tendencia expansiva como hemos notado), ni tampoco la competencia de los Tribunales Contencioso-administrativos para su enjuiciamiento, sino mediante la aplicación de determinados principios sustantivos y procedimentales formulados en el ámbito jurídicopenal al Derecho Administrativo sancionador.

(31) Comparto en cambio las críticas formuladas por el Grupo Popular en relación con otros contenidos del Proyecto de LRJAP. Así, me parecen justificadas las objeciones expresadas por este Grupo en relación con la regulación del silencio administrativo que se pretendía introducir (vid., *supra*, nota 13) o en relación con la supresión del recurso de reposición («DSCD», Comisiones núm. 489, 18 de junio de 1992, 14430-14431; «DSCD», Comisiones núm. 491, 23 de junio de 1992, 14492-14493, y «DSS», Pleno núm. 136, 29 de octubre de 1992, 7433), o el reproche de la ausencia de unas reglas sobre procedimiento de elaboración de Reglamentos («DSCD», Pleno núm. 188, 14 de mayo de 1992, 9269, y «DSCD», Comisiones núm. 496, 24 de junio de 1992, 14590-14591).

Cortes Generales la Proposición de *Ley Orgánica* reguladora de la potestad sancionatoria de la Administración a la que acabamos de aludir.

La propuesta sería también rechazada, pero me parece oportuno no obstante subrayar que su formulación no carecía de un cierto soporte reflexivo. Soporte reflexivo que la justificación de la enmienda expresaba en los siguientes términos, no exentos, como se verá, de elementos de duda:

«Aunque pudiera defenderse que los derechos contemplados en el artículo 25.1 de la Constitución no requieren desarrollo, no siendo, por ende, precisa la Ley orgánica, y que las normas procedimentales, aunque garanticen la presunción de inocencia y el derecho a la defensa no son desarrollo directo de tales derechos; aunque ello puede defenderse, decíamos, también es factible defender con dignidad jurídica que el proyecto hace una especificación mínima y necesaria de un contenido implícito del artículo 25.1, unánimemente reconocido: la identidad de naturaleza entre el Derecho Penal y el Derecho administrativo sancionador y la consiguiente traslación matizada de los principios básicos de aquél a éste. Y, en tal sentido, puede decirse que se está procediendo a un desarrollo directo de derechos fundamentales.

Hay una razón práctica que aconseja ampararse en esta segunda tesis: si se pretende hacer un código de principios básicos que orienten la actividad sancionadora, tanto normativa como ejecutiva, es preciso dotarlo de la fuerza precisa que impida que leyes posteriores lo contradigan (es cierto que ciertas regulaciones del proyecto se imponen directamente por la fuerza normativa de la Constitución, pero no todas)» (32).

El desarrollo argumental realizado por el representante del Grupo mayoritario para rechazar la enmienda fue más bien escueto y no especialmente consistente (33), pero creo en todo caso que es acertado el criterio contrario a dar rango orgánico a estos preceptos si se tienen en cuenta los

(32) Véase la defensa oral de esta enmienda en la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso realizada por el diputado Gatzagaetxebarria Bastida («DSCD», Comisiones núm. 496, 24 de junio de 1992, 14588).

(33) La argumentación esgrimida por el diputado socialista Fajardo Spínola («DSCD», id., 14591) se reducía básicamente a indicar lo siguiente:

«El Título correspondiente [el IX] está regulando la potestad sancionadora, los grandes principios de su procedimiento, los grandes principios del ejercicio de esa potestad, pero no está proclamando, ni siquiera estableciendo, elementos adicionales definidores de los derechos que pudieran estar definidos, con mayor o menor precisión, en la Constitución. Por tanto, no vemos, desde el punto de vista formal, que se requiera esa condición de orgánico de los artículos de este Título, ni tampoco la necesidad práctica que, por cierto, es otra de las razones que argumenta su señoría en defensa de su pretensión».

parámetros que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, deben presidir el tema del ámbito material de la Ley Orgánica. Para justificar tal criterio habría que tener en cuenta a mi modo de ver los siguientes datos:

a) El hecho de que la regla enunciada en el artículo 25.1 CE tenga una indudable relevancia a la hora de aproximar el Derecho Administrativo sancionador al Derecho Penal no autoriza a concluir que en este precepto se formula un *derecho fundamental* a que los principios informadores del ámbito penal se apliquen a las sanciones administrativas (el contenido del derecho reconocido en el art. 25.1 consiste en no ser «condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento»).

b) Lo que ha llevado a la jurisprudencia constitucional a exigir ley orgánica en materia penal no es la conexión del artículo 81.1 CE con el 25.1 (34), sino el hecho de que las normas penales contengan sanciones privativas de libertad. Lo cual, a juicio del Tribunal Constitucional, sitúa a las normas penales en el ámbito del «desarrollo» del derecho a la libertad consagrado en el artículo 17.1 CE (35).

c) La «razón práctica» aducida en la justificación de la enmienda sólo podría tener alguna virtualidad si las Cortes Generales dispusieran de libertad para decidir sobre las regulaciones que adoptan valor de ley orgánica y las que tienen carácter de ley ordinaria, pero tal libertad no existe, puesto que la decisión de situar a unas materias —y sólo a ellas— en el ámbito de la ley orgánica es una decisión que fue tomada por el constituyente y que se impone al legislador (36).

C) La exclusión de las sanciones disciplinarias del ámbito de aplicación de la regulación de la potestad sancionadora establecida en la LRJAP

Un alcance general tuvo también otro de los temas objeto de enmienda y discusión en las Cortes: la exclusión de las sanciones disciplinarias al personal al servicio de las Administraciones Públicas del ámbito de aplicación del Título IX. Exclusión establecida por el artículo 127.3 y en la Disposición Adicional 8.ª de la LRJAP (37).

(34) Vid., sobre ello, la STC 25/1984, de 23 de febrero.

(35) Véanse en este sentido las sentencias 140/1986, de 11 de noviembre (FJ 5), y 160/1986, de 16 de diciembre.

(36) Para un desarrollo general sobre este tema me permito reemitir a mi trabajo «Las leyes orgánicas: concepto y posición en el sistema de fuentes del Derecho», en el vol. col. *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, 1991, I, págs. 135 y ss., en particular epígrafes III y V de dicho trabajo.

(37) Según el artículo 127.3, «las disposiciones de este Título no son de aplicación al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual». Por su parte, la Disp. Ad. 8.ª establece que «los procedimientos de ejercicio de la potestad disciplinaria de las Administraciones Públicas respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual se regirán por su normativa específica, no siéndoles de aplicación la presente Ley».

Esta opción fue cuestionada por el Grupo Parlamentario Vasco (enmiendas 28 y 42 del Congreso y 218 y 231 del Senado) y por el Grupo Parlamentario Popular (enmiendas 514 del Congreso y 542 del Senado), Grupos que propusieron en sus enmiendas la supresión de los preceptos citados. En defensa de esta propuesta de supresión se aducía la plena aplicabilidad a las sanciones disciplinarias de las reglas generales sobre la potestad sancionadora enunciadas en el Proyecto de Ley (38).

Parece sostenible, en efecto, la aplicabilidad de los principios establecidos en la LRJAP a las sanciones disciplinarias (es más, en la formulación de alguno de ellos —el principio *non bis in idem* contenido en el artículo 133— se viene a considerar implícitamente la potestad disciplinaria), salvando algún aspecto puntual cuya aplicación al ámbito disciplinario hubiera podido evitarse mediante una exclusión de carácter específico (39). El legislador ha preferido, no obstante, no entrar a matizar y solventa la cuestión con una exclusión de carácter general referida al «ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto al personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual».

Pero, en todo caso, lo que me parece importante destacar aquí en relación con ello son las palabras pronunciadas en defensa de estos preceptos por el diputado Fajardo Spínola, portavoz del Grupo Socialista, en la Comisión de Régimen de Administraciones Públicas. Palabras que

Ambos preceptos figuraban ya —con la misma redacción— en el Proyecto de Ley remitido a las Cortes, y no sufrieron, por tanto, ninguna alteración en la tramitación parlamentaria del mismo.

(38) La justificación de la enmienda 42, presentada por el Grupo Parlamentario Vasco, se expresaba en los siguientes términos:

«Es absolutamente inoportuna y notoriamente anticonstitucional, sobre todo tras los recientes pronunciamientos del TC (STC 61/90 y STC 234/91), que recogen las incansables propuestas de la mejor doctrina, la exclusión de la relación funcional y otras relaciones de sujeción especial de lo que pretende ser un código general de principios básicos de la potestad sancionadora, un «desarrollo» del artículo 25 CE.

Que exista una normativa específica para cada sector material no excluye que haya unos principios básicos comunes, y, en tanto en cuanto el proyecto se refiere a los mismos, resulta inaceptable la exclusión de alguno o algunos de estos sectores».

Por parte del Grupo Popular, el diputado Núñez Pérez señaló —en la defensa de su enmienda ante la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas— que «nada justifica que los principios enunciados en el título no sean de aplicación a la potestad disciplinaria y que, dada su naturaleza y contenido, también tendrían que regir para el ejercicio de dicha potestad» («DSCD», Comisiones núm. 491, 23 de junio de 1992, 14499).

(39) Como es bien sabido, la jurisprudencia consuetudinaria relativa a las sanciones disciplinarias ha venido exigiendo un menor rigor en la observancia del principio de reserva de Ley, y en consecuencia admite en relación con ellas una mayor amplitud en la posibilidad de la Ley de remitir al Reglamento en la delimitación de las infracciones y de las correspondientes sanciones administrativas (línea jurisprudencial que fue iniciada por la STC 2/1987, de 21 de enero, y luego continuada por SSTC 42/1987, de 7 de abril, y 219/1989, de 21 de diciembre, entre otras).

La especificidad de las sanciones disciplinarias en este punto hubiera podido salvarse mediante una excepción singular en relación con las previsiones sobre reserva de Ley contenidas en el artículo 129 LRJAP.

creo tienen un valor informativo sobre el sentido de esta exclusión decidida por el legislador, esto es, sobre la *ratio legis*, a que responde la misma. En contestación a la defensa de las enmiendas presentadas por los Grupos Vasco y Popular, señaló el señor Fajardo Spínola concretamente lo siguiente:

«No puede deducirse que sea voluntad del legislador excluir de la aplicación de ciertos principios de garantía del sancionable al ejercicio de la potestad disciplinaria, es decir, al procedimiento disciplinario, sino que existe una serie de especificidades, una serie de características propias del procedimiento disciplinario que hace que consideremos más conveniente que sea en otra ley, ya sea en la vigente de Medidas de Reforma de la Función Pública, ya en otra que venga a sustituirla, donde debe darse un tratamiento unitario y específico a la potestad disciplinaria, tanto a los principios a los que se somete como al procedimiento a seguir para derivar, a partir de ahí, las sanciones aplicar.»

Y tras aludir a la diferente consideración que para el Tribunal Constitucional tiene el principio de reserva de ley en relación con las sanciones administrativas, según se trate de relaciones generales o de relaciones especiales de sujeción (con una referencia expresa a la STC 2/1987, de 21 de enero), concluía lo siguiente:

«No es que nosotros no estemos de acuerdo en que exista una regulación —que nosotros consideramos, por cierto, que ya existe, que está vigente— y una práctica de ejercicio de esa legislación vigente; legislación, por otro lado, que puede en bloque toda ella ser modificada si se considera que deba serlo. No consideramos —repito— que a esa potestad disciplinaria [no] le deban ser aplicables principios garantizadores suficientes del sancionable o un procedimiento también acomodado a los grandes principios del Derecho sancionador. En cambio, al legislador no le parece conveniente generalizar el trato dado en este proyecto de ley al procedimiento sancionador, para llevarlo automáticamente a una circunstancia tan específica como es la de la potestad disciplinaria» (40).

Puede decirse, por tanto, que en modo alguno se ha pretendido con estos preceptos (art. 127.3 y Disposición Adicional 8.ª LRJAP) excluir al ámbito disciplinario funcional de los principios y garantías generales del Derecho Administrativo sancionador, sino que, ante la constatación de algunas peculiaridades desde el punto de vista constitucional —la diferente consideración del principio de reserva de ley es en realidad la

(40) «DSCD», Comisiones núm. 491, 23 de junio de 1992, 14501-14502.

única que se menciona—, el legislador ha optado por la vía menos comprometida, consistente en dejar fuera de su ámbito de aplicación a las sanciones al personal y remitir en relación con las mismas a la legislación específica sobre el régimen disciplinario del personal al servicio de las Administraciones Públicas (41).

2. *Sobre el papel de la Ley y del Reglamento en la tipificación de las infracciones y sanciones administrativas*

La regulación de la potestad sancionadora de la LRJAP ha establecido algunos criterios generales en relación con el alcance del principio de legalidad en la materia, fijando concretamente algunas pautas sobre la función que corresponde a la Ley y al Reglamento en la definición de las infracciones y de las sanciones administrativas.

Al respecto resulta clave lo establecido en el artículo 129 de la LRJAP, artículo éste en el que, tras indicarse que debe ser necesariamente la Ley la que prevea las conductas que constituyen infracción administrativa (apartado 1) y la que delimite las sanciones que pueden imponerse como consecuencia de tales infracciones (apartado 2), se incluye un apartado 3, en el que se trata de precisar la función complementaria que corresponde al Reglamento en la delimitación de las infracciones y de las sanciones administrativas (42).

Pues bien, este fue otro de los temas que fueron objeto de enmienda y discusión en las Cortes Generales. Algunas de las enmiendas presentadas —que serían rechazadas— pretendían una reducción todavía mayor del papel asignado al Reglamento en la materia (43). Mejor fortuna tuvieron en cambio las enmiendas que pretendían una mejora en la redacción del aludido apartado 3 del artículo 129, enmiendas que lograrían incidir sobre el texto finalmente aprobado del mismo.

La versión de este precepto, que inicialmente figuraba en el Proyecto de Ley, era concretamente la siguiente:

(41) El hecho de que la Ley sólo excluya de su ámbito de aplicación a las sanciones disciplinarias impuestas al personal, plantea la duda de su aplicabilidad a los otros ámbitos de ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración en relaciones especiales de sujeción. Véanse las observaciones que formula al respecto Alejandro NIETO en su *Derecho Administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 1993, págs. 200-201.

(42) Debe asimismo notarse que la LRJAP abre su Título IX con la exigencia de que la potestad sancionadora haya sido expresamente atribuida mediante norma con rango de Ley (art. 127.1) y con la previsión de que se ejerza por el órgano administrativo que tenga atribuida la competencia para ello —también de forma expresa— mediante norma de rango legal o reglamentario (art. 127.2).

(43) Es el caso de la enmienda núm. 632 del Grupo del CDS —reiterada en la núm. 190 presentada en el Senado—, que proponía la supresión de este apartado 3 del artículo 129 —artículo 127 del Proyecto— (véase la defensa de esta enmienda en la Comisión por el diputado De Zárate y Pérez de Ayala en «DSCD», Comisiones núm. 491, 23 de junio de 1992, 14497). Y en la misma línea se movía también la enmienda núm. 130, presentada por el Grupo IU-IC, en relación con el artículo 127.2 de la Ley (125.2 del Proyecto), a tenor de la cual se proponía que la competencia para sancionar a favor de un órgano concreto sólo pudiera atribuirse por norma con rango de Ley (y no por simple Reglamento, como admite también la LRJAP).

«Las disposiciones de desarrollo podrán establecer especificaciones reglamentarias, cuando no introduzcan infracciones que alteren el cuadro de las establecidas legalmente, ni alteren la naturaleza o los límites de las que la Ley contempla y resulten necesarias para la correcta identificación de las conductas».

Texto ciertamente mejorable que fue objeto de dos enmiendas presentadas en el Congreso de los Diputados debidas, respectivamente, al Grupo Parlamentario Vasco y al Grupo Parlamentario Socialista. En virtud de la primera de ellas (la núm. 30) se proponía una redacción en la que se aludía a la posibilidad de «especificaciones reglamentarias» no sólo en la delimitación de las infracciones, sino también de las sanciones:

«Por vía reglamentaria podrán establecerse especificaciones a lo regulado en la Ley, siempre que resulte necesario para la correcta identificación de las conductas infractoras y la precisa identificación de la sanción correspondiente. En ningún caso podrán los reglamentos introducir nuevas infracciones o sanciones ni alterar la naturaleza y límites de las legalmente fijadas» (44).

Por su parte, el Grupo Socialista proponía en la enmienda núm. 396 la siguiente fórmula:

«Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones al cuadro de las infracciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas».

Sobre la base de este último texto, el Grupo Socialista propuso una enmienda transaccional que recogía el espíritu de la propuesta formulada por el Grupo Vasco, y cuyo tenor literal era el siguiente (subrayo las palabras que se añaden al texto de la enmienda 396):

«Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que sin constituir nuevas infracciones o sanciones ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes» (45).

(44) Vid. la defensa de esta enmienda por el diputado Gatzagaetxebarría Bastida en «DSCD», Comisiones núm. 491, 23 de junio de 1992, 14494.

(45) Vid. «DSCD», Comisiones núm. 491, 23 de junio de 1992, 14502.

Y esta sería, a la postre, la versión del precepto que resultaría aprobada y la que figura, por tanto, en la LRJAP como apartado 3 de su artículo 129. Versión no demasiado feliz por lo demás, a mi modo de ver —creo que era más clara la redacción que proponía la enmienda del Grupo Vasco—, cuya longitud y complejidad se explica por este origen «transaccional» que llevó a introducir determinados añadidos sobre un texto inicialmente más sencillo.

3. *Sobre el carácter indelegable de la competencia para sancionar*

Una de las opciones novedosas que incorpora la regulación de las sanciones de la LRJAP viene dada, como es sabido, por la exclusión de la delegabilidad de la competencia para sancionar; exclusión que constituye una de las excepciones a una ténica —la delegación interorgánica de competencias— que la LRJAP contempla con una gran amplitud (46). Es concretamente el artículo 127.2 de la Ley el que formula esta regla al establecer que el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos que la tengan expresamente atribuida *sin que pueda delegarse en órgano distinto* (47).

El tema mereció también la atención del Grupo Parlamentario Vasco, que en su enmienda 27 (reiterada en la núm. 217 del Senado) cuestionaba esta regla y propuso —sin éxito— la supresión del inciso subrayado. En la justificación de esta enmienda se aducía la conveniencia de dejar al legislador sectorial la decisión sobre el carácter delegable o no de la competencia para sancionar y se apuntaba la necesidad de aclarar que no se estaba imposibilitando la delegación intersubjetiva —esto es, entre distintas Administraciones Públicas— de la competencia para imponer sanciones administrativas (48).

(46) Véase la regulación general de la delegación contenida en el artículo 13 LRJAP y compárese con los criterios que estableció en su momento el artículo 22 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

(47) La LRJAP excluye también la posibilidad de que las resoluciones sancionadoras sean objeto de la *delegación de firma* contemplada en su artículo 16 (véase el apartado 4 de este artículo).

(48) En la justificación de dicha enmienda 27 se decía lo siguiente:

«Debe dejarse a cada ley específica reguladora del régimen sancionador la concesión o denegación de la facultad de delegación, pues habrá sectores materiales o coyunturas que aconsejen el uso reglado de tal instrumento. La naturaleza de la cuestión y el no formar parte del núcleo esencial de los derechos fundamentales contenidos en el artículo 25 CE, aconsejan su exclusión del tratamiento general y principal que se acomete en el Título IX.

En todo caso debe quedar claro que la prohibición no alcanza a la delegación interadministrativa, pues el ejercicio (se entiende ejecutivo) de la potestad sancionadora es aspecto extremadamente propicio al desenvolvimiento de aquella, dado su carácter rigurosamente reglado y la proximidad a la realidad regulada que requiere su desarrollo, entre otros datos que aconsejan la utilización de la delegación interadministrativa en esta materia».

Véase la defensa de esta enmienda ante la Comisión por el diputado Gatzagaetxebarria Bastida en «DSCD», Comisiones núm. 491, 23 de junio de 1992, 14493. En su intervención aludió expresamente dicho diputado a las delegaciones de competencias a favor de las

De nuevo interesa aquí subrayar las palabras del portavoz del Grupo Socialista, diputado Fajardo Spínola, quien en su respuesta al diputado del Grupo Vasco razonaba del siguiente modo, para explicar el sentido de la regla del carácter indelegable de la competencia para sancionar:

«La delegación a secas produciría, en cambio, una situación de inseguridad, un no saber exactamente dónde está residenciado el ejercicio de la potestad sancionadora y nos parece que, sin perjuicio de que pueda ser conveniente el cambiar, incluso el llevar a un órgano más próximo al sancionable el ejercicio de la potestad sancionadora, existen otros instrumentos, como son la ley y el reglamento y el número 2 del artículo 125 así lo establece» (49).

4. *Sobre el principio de personalidad de la responsabilidad en materia de infracciones administrativas*

El artículo 130.1 LRJAP contiene una formulación del principio general de personalidad de la responsabilidad administrativa —conforme al cual procede exigir tal responsabilidad sólo por hechos propios— en los términos siguientes, idénticos a los que constaban ya en el Proyecto de Ley:

«Sólo podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos, aun a título de simple inobservancia» (50).

Comunidades Autónomas previstas en el artículo 150.2 CE y a las delegaciones a favor de los entes locales reguladas en la Ley de Bases de Régimen Local.

(49) Vid. «DSCD», Comisiones núm. 491, 14501. El diputado socialista venía a aludir también a esta posibilidad de modificaciones normativas en la atribución de competencias para poner de relieve que las delegaciones intersubjetivas de competencia no quedaban excluidas en virtud de la regla que se introducía. El artículo que cita en su intervención es, obviamente, el 125 del Proyecto, que corresponde al 127 de la Ley.

(50) Este principio de personalidad en materia de infracciones administrativas había encontrado con anterioridad a la LRJAP algunas aplicaciones jurisprudenciales de carácter puntual.

Así, J. SUAY RINCÓN (en el vol. col. dirigido por J. A. SANTAMARÍA PASTOR y L. PAREJO ALFONSO, *Derecho Administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Madrid, Ceura, 1989, pág. 214) cita como pronunciamientos que aplican este principio una sentencia del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 1985 que declaró extinguida una sanción en materia de urbanismo por la muerte del responsable, y otra, de 11 de julio de 1986, en la que se anuló una sanción de clausura de un establecimiento mercantil por haberse impuesto a persona distinta del verdadero responsable de los hechos —que era el titular originario de la licencia de apertura—, lo cual resulta contrario al principio de personalidad de las penas.

Por su parte el Tribunal Constitucional afirmó, en su sentencia 219/1988, de 22 de noviembre (FJ 3), que «el artículo 278.I del Código de la Circulación sienta el principio correcto de la responsabilidad personal por hechos propios (principio de la personalidad de la pena o sanción), al decir que “serán responsables de las infracciones... los conductores de vehículos... que las cometiesen”».

Regla que se completa con los dos matices que al respecto introduce el apartado 3 del mismo artículo 130. Tales matices son concretamente:

a) La posibilidad de supuestos en que varias personas respondan conjuntamente por una infracción, de forma solidaria («Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan»).

b) La posibilidad de una responsabilidad por hecho ajeno, cuando la Ley imponga a determinadas personas el deber de prevenir las infracciones cometidas por otros («Serán responsables subsidiarios o solidarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, las personas físicas y jurídicas sobre las que tal deber recaiga, cuando así lo determinen las Leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores»).

Las enmiendas presentadas en relación con este tema tenían que ver no tanto con el principio general formulado en el apartado 1 del artículo 130 (51) como con los matices al mismo establecidos en su apartado 3. En relación con tales matices, los Grupos Catalán y Popular formularon enmiendas de supresión (52), y el Grupo Vasco presentó una propuesta de sustitución por un texto de inspiración claramente penalista. Ninguna de tales propuestas sería aceptada, pero me parece oportuno, no obstante, dejar constancia del tenor literal de la enmienda formulada por el Grupo Vasco y de la argumentación esgrimida por el representante del Grupo Socialista para rechazarla. Argumentación en la que, como vamos a ver, se ofrecen datos de interés sobre la visión general del Derecho Administrativo sancionador sostenida por el grupo mayoritario.

El texto que proponía el Grupo Parlamentario Vasco en sustitución del apartado 3 del artículo 130 (enmienda núm. 33, coincidente con la núm. 223 del Senado), era el siguiente:

(51) En relación con el apartado 1 sólo se presentó una enmienda (la núm. 31, firmada por el Grupo Parlamentario Vasco), que proponía suprimir su inciso final, *aun a título de simple inobservancia*. En la justificación de la enmienda se señalaba escuetamente que tal inciso «introduce confusión».

La doctrina ha llamado ya la atención sobre la perplejidad que produce el inciso final del artículo 130.1, *aun a título de simple inobservancia*, subrayando que su sentido no puede ser el excluir el elemento subjetivo —la culpabilidad— como requisito de la responsabilidad administrativa, dado que no cabe dudar que la culpabilidad —la concurrencia de dolo o culpa— sea un requisito de la responsabilidad administrativa, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (en particular, STC 76/1990, de 26 de abril). Véase en este sentido C. CHINCHILLA (en el vol. col. coordinado por B. PENDAS, *Administraciones Públicas y ciudadanos*, cit., págs. 761 y ss.) y P. GARCÍA MANZANO (en el vol. col. de J. A. SANTAMARÍA PASTOR y otros, *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico*, cit., págs. 384-385).

(52) La enmienda 348, debida al Grupo Parlamentario Catalán (CiU), proponía la supresión de dicho apartado 3, «en coherencia con el principio de personalidad de las sanciones y la correlativa prescripción (*sic*) del reproche sancionador por hecho ajeno» (hay que suponer que se refiere a la *proscripción* del reproche y no a su prescripción). Y la enmienda 515, del Grupo Popular, proponía la supresión tan sólo del párrafo 1.º del mencionado apartado 3.

«Las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores podrán diferenciar formas de participación en la comisión de las infracciones, atribuyéndolas, proporcionalmente, los consiguientes grados de responsabilidad. Todo ello atendiendo a las características del sector de la realidad de que se trate.

A falta de regulación expresa en dichas leyes, se aplicarán, con las adaptaciones precisas, los principios que inspiran las disposiciones penales sobre la materia; tanto para delimitar las formas de participación como para determinar el grado de responsabilidad correspondiente» (53).

Para justificar el voto contrario a esta enmienda, el diputado Fajardo Spínola señalaría que la misma «pretende una transposición completa del mecanismo del Derecho penal, incluso ha citado los distintos conceptos autoría, complicidad, etcétera, que el Derecho penal establece para la participación», y expondría la posición del Grupo Socialista al respecto en los siguientes términos:

«Nos parece que la transposición del Derecho penal al Derecho sancionador es válido, e incluso se le debe considerar un carácter superior al Derecho penal, para aceptar y dar entrada en el derecho sancionador a los grandes principios y técnicas procedimentales, sobre todo aquellos que están dirigidos a la garantía del administrado, a la garantía del ciudadano. Sin embargo no estamos de acuerdo en una transposición total y global de todo el Derecho Penal. En particular, nos parece que ya el propio proyecto de ley, no en este mismo artículo, aunque sí en el artículo 129, llama a la Administración que vaya a instruir el expediente sancionador que pondere, analice, adecue y sopesa los distintos elementos que intervienen en la infracción en el momento

(53) Creo que merece la pena reproducir también las razones que ofrecía la justificación de esta enmienda:

«El principio general de responsabilidad personal (de cuya aplicación el [al] campo sancionador se ha hecho eco, de forma unánime la doctrina y la jurisprudencia) interdicta radicalmente la solidaridad y la subsidiariedad, en relación con la sanción o la pena, con la consecuencia punitiva directa de la infracción, el delito o la falta (cabén, en cambio, dichas instituciones en lo que hace a otras consecuencias no estrictamente punitivas: responsabilidad civil derivada del delito; indemnización de daños derivados de la infracción; etc.).

Por otro lado, la necesaria contemplación de la responsabilidad del que incumple la obligación legal de cuidar que otros no cometan la infracción, se puede lograr, o bien a medio de la tipificación expresa, con infracción de dicho incumplimiento, o bien a través de su consideración como un grado específico de participación en la comisión de la infracción, sin que sea necesario acudir a fórmulas de solidaridad o subsidiariedad».

Véase la defensa de esta enmienda ante la Comisión en «DSCD», Comisiones núm. 491, 14496.

de establecer la sanción y de adoptar la resolución final del procedimiento. En estos principios vemos la posibilidad abierta, sin duda, de que pondere asimismo los grados de participación de los diversos sujetos o ciudadanos en la comisión de la infracción» (54).

5. *Sobre la exigencia de reparación de los daños causados a la Administración por el infractor.*

Dentro del mismo artículo 130, que hemos considerado en el epígrafe anterior, se incluye un apartado 2, en el que se contempla la posibilidad de que se imponga al responsable de una infracción administrativa, junto a la sanción propiamente dicha, otras medidas de carácter reparador. Concretamente que se le exija «la reposición de la situación alterada por el mismo [el infractor] a su estado originario», así como también «la indemnización por los daños y perjuicios causados». Y en relación concretamente con estos daños y perjuicios se señala que

«podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine, y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente».

Es este párrafo que hemos subrayado el que debemos considerar aquí, y en particular su última frase, *quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente*. ¿Cuál es la vía judicial correspondiente en relación con estos daños y perjuicios causados por la conducta infractora? ¿Se ha querido decir lo que parece decirse, esto es, que la Administración puede decidir sobre la procedencia de la indemnización de tales daños y su cuantía, pero que carece de la potestad de ejecución forzosa —la denominada autotutela ejecutiva— en relación con la misma y que debe acudir a los Tribunales para hacer efectiva dicha indemnización?

El tema no pasó desapercibido en las Cortes Generales, y los Grupos Catalán y Vasco presentaron enmiendas al respecto. Así, la enmienda núm. 347, presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (CiU), pretendía introducir el matiz de que la indemnización se refería a los daños y perjuicios causados *a la cosa pública* y sugería la supresión de la frase final (*quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente*) (55).

Por su parte, la enmienda núm. 32, presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (coincidente con la núm. 222 del Senado), proponía añadir al

(54) Vid. «DSCD», Comisiones núm. 491, 14502-14503. El artículo 129 del Proyecto que se cita corresponde al 131 de la Ley.

Sobre el tema volverían a insistir tanto el portavoz del Grupo Vasco (id., 14504), como el del Grupo Socialista (id. 14506).

(55) Vid. el texto que proponía esta enmienda al artículo 128.2 del Proyecto (en idénticos términos, enmienda núm. 327 del Senado).

precepto un último inciso del siguiente tenor : «quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente, *sin necesidad de plantear recurso administrativo alguno*». Si se lee la justificación de esta enmienda (56), resulta claro que el inciso añadido pretendía determinar una inversión del sentido de la frase, que no hubiera quedado referida ya al recurso de la Administración a los Tribunales para ejecutar la obligación de indemnización, sino a la impugnación de la imposición de dicha obligación por el sujeto infractor (impugnación que hubiera podido producirse de forma inmediata, sin necesidad de recurso administrativo previo).

Particular énfasis en la defensa de esta enmienda puso el diputado Gatzagaetxebarría Bastida. En su intervención en la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas (57) explicó, con algún detenimiento, los dos sistemas posibles para que la Administración exija la reparación de los daños causados a la misma: *a)* el ejercicio de la acción civil o penal, según corresponda, si el daño causado es constitutivo de ilícito civil o penal, y *b)* el otorgamiento a la Administración de una potestad de resarcimiento a través de su autotutela declarativa y ejecutiva. Aun admitiendo la consitucionalidad de los dos sistemas, las observaciones formuladas por este diputado en su intervención se orientaban claramente a favor de la segunda opción mencionada —se refirió expresamente a distintos supuestos en los que la legislación sectorial reciente se ha inclinado por la misma al regular las infracciones y sanciones administrativas (58)—. Pero su intervención iba dirigida, más que a defender una determinada visión de las cosas, a insistir en la necesidad de que el precepto enmendado indicara claramente por cuál de los dos sistemas optaba.

La respuesta ofrecida por el portavoz del Grupo mayoritario en la Comisión en relación con este tema no puede ser más decepcionante, pues resulta apenas inteligible y carece en realidad de contenido (59).

(56) En dicha justificación se decía lo siguiente:

«El texto que se propone adicionar al proyecto pretende obviar interpretaciones erróneas que pudieran derivarse de su literalidad, como la de que la autotutela declarativa y ejecutiva de los actos administrativos, en el supuesto de hecho planteado, queda abolida».

(57) Vid. «DSCD», Comisiones núm. 491, 14494-14496.

(58) Tras señalar que

«la reciente legislación española, y de esta Cámara en concreto, ha optado en determinados casos por el sistema en virtud del cual cuando la infracción de un precepto administrativo origine daños o perjuicios a la Administración Pública, pueda ésta ejercer su autotutela declarativa y ejecutiva determinando los daños que se hayan causado y ejercitarlos directamente mediante las potestades que el ordenamiento jurídico le otorga para la ejecución de los actos administrativos», aludió concretamente a las previsiones contenidas en los artículos 37.2 de la Ley 4/1989 (de conservación de espacios naturales), 34 de la Ley 25/1988 (de carreteras), 95 de la Ley 22/1988 (de costas) y 110 de la Ley 29/1985 (de aguas) («DSCD», Comisiones núm. 491, 14495).

(59) Estos fueron los términos en que se expresó el diputado socialista Fajardo Spínola en su respuesta al diputado del Grupo Vasco («DSCD», id., 14502):

«El Señor Gatzagaetxebarría ha dedicado un amplio comentario a la defensa de su enmienda número 32 al artículo 128.2, del Grupo Parlamentario Vasco, que pretende la adición del término: "sin necesidad de plantear recurso

Más expresivas, en cambio, resultaron las palabras del senador Serrano Beltrán al responder en el Pleno del Senado las observaciones formuladas sobre el mismo tema por el senador Bajo Fanlo, del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos (a propósito de la enmienda 222, coincidente con la 32 del Congreso). Éstas fueron concretamente sus palabras:

«En cuanto a la enmienda núm. 222, tengo que decir que, *efectivamente, renunciamos a la autotutela ejecutiva porque se trata de bienes patrimoniales de la Administración. No estamos actuando aquí sobre un interés público o colectivo, sino sobre un interés patrimonial de la Administración, y nos parecía, es este caso, que era mejor renunciar a la posible autotutela ejecutiva y que la Administración actuase como un particular, a través de los tribunales.* Por cierto, esto está ya también recogido en la Ley del Patrimonio del Estado, que establece que cuando se trata de bienes patrimoniales, la Administración va directamente a los tribunales y no utiliza la autotutela ejecutiva» (60).

A la vista de tales aseveraciones resulta obvio que la última frase del artículo 130.2 pretende efectivamente, como sugiere ya una primera lectura de la misma, excluir de la autotutela ejecutiva a los supuestos a los que se refiere, esto es, a las decisiones de la Administración en virtud de las cuales se impone a los particulares la indemnización de los daños causados a la misma con ocasión de la comisión de una infracción administrativa.

Pero no menos claro resulta, a mi modo de ver, a la vista de las observaciones reproducidas, que esta opción legislativa carece no ya sólo de una fundamentación sólida, sino incluso de una explicación mínimamente racional. Las indicaciones que sobre el pensamiento del legislador nos suministran los Diarios de Sesiones no revelan en este punto precisamente consistencia y claridad de ideas, sino, por el contrario, una cierta confusión mental.

Desde luego no es de recibo la afirmación de que los daños contemplados por el artículo 130.2 LRJAP sean daños a los bienes patrimoniales de la Administración. Esto será más bien excepcional, dada la amplitud que la noción de dominio público tiene en el Derecho español; de hecho es la legislación sectorial sobre los bienes de dominio público la que ha venido contemplando supuestos de resarcimiento administrativo de los daños

administrativo alguno". Nos parece que esta cuestión está suficientemente clara en el texto del proyecto de ley y que no es necesaria esta adición; que, ya de por sí, del conocimiento de todo el mecanismo de la responsabilidad debe seguirse la innecesariedad de esta adición».

En su réplica al portavoz socialista, el señor Gatzagaetxebarría volvería a insistir en el tema, destacando la falta de respuesta en relación con el mismo y solicitando —de nuevo sin éxito— que se aclarara cuál de los dos sistemas de exigencia de responsabilidad venía a establecer el legislador («DSCD», id., 14504).

(60) Vid. «DSS», Pleno núm. 136, 29 de octubre de 1992, 7436.

causados a los bienes públicos con ocasión de infracciones administrativas en la correspondiente materia (61). Pero, al margen de ello, la referencia a la Ley del Patrimonio del Estado en este lugar no resulta precisamente afortunada, puesto que la misma se refiere a un tema distinto: la recuperación de los bienes de la Administración (que deberá producirse mediante el ejercicio de la correspondiente acción ante los Tribunales ordinarios si se trata de bienes patrimoniales y ha transcurrido ya el plazo del año al que se refiere el artículo 8 de dicho texto legal) y no la indemnización de los daños causados a los mismos, que es el tema objeto de consideración en el artículo 130.2 LRJAP.

Los argumentos esgrimidos en el Senado resultan, en suma, demasiado endeble para poder justificar una opción tan extraña dentro del panorama de nuestro sistema administrativo como la que se introduce en el artículo 130.2, *in fine*, LRJAP. Sucede, en efecto, que, en virtud de la misma,

a) se viene a romper con la tendencia observada en la legislación sectorial reciente en materia de infracciones y sanciones administrativas, tal como observó en el Congreso —acertadamente— el diputado del Grupo Vasco (62);

b) se excepciona la regla general de la posibilidad de la Administración de proceder a la ejecución forzosa de sus actos administrativos (art. 95 LRJAP); el artículo 130.2 contempla, en efecto, un acto administrativo

(61) En relación con los antecedentes históricos sobre este punto, son especialmente ilustrativas las páginas que Tomás FONT i LLOVET ha dedicado al tema (*La protección del dominio público en la formación del Derecho Administrativo español: Potestad sancionadora y resarcimiento de daños*, núm. 123 de esta REVISTA, 1990, págs. 7 y ss.), en las que pone de relieve el gran arraigo histórico que en materia de bienes de dominio público tiene el otorgamiento a la Administración de poderes para imponer el resarcimiento de los daños causados a los mismos: la Administración Pública asumió en efecto tempranamente todas las potestades necesarias para proteger la integridad de los bienes públicos frente a la actividad lesiva de los particulares; no sólo la posibilidad de imponer sanciones sin necesidad de acudir a la jurisdicción penal, sino también la potestad de declarar y hacer efectivo su derecho al resarcimiento por los daños sufridos en sus bienes sin acudir a los Tribunales civiles. La autoprotección administrativa de los bienes demaniales es —concluye Tomás FONT— absoluta en lo que respecta a la integridad material de los mismos.

En la legislación reciente sobre bienes de dominio público pueden citarse, como supuestos de atribución a la Administración del poder para decidir sobre el resarcimiento de los daños causados a los bienes públicos con ocasión de infracciones administrativas, los siguientes: artículo 110 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas; artículos 95 y 100 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas; artículo 34.2 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras, y artículos 121, 124 y 126 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

(62) En algunos casos dicha legislación recoge expresamente la posibilidad de una ejecución forzosa de las decisiones de la Administración sobre resarcimiento de daños a los bienes públicos causados por el infractor. Es el caso del artículo 110.2 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas; del artículo 107.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas; o del artículo 126.1 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (Ley ésta promulgada, por cierto, tan sólo dos días antes de la LRJAP), que recogen formulaciones prácticamente idénticas. A tenor concretamente del último de los preceptos citados, «tanto el importe de las multas como el de las indemnizaciones por daños o perjuicios causados podrá ser exigido por la vía administrativa de apremio».

(lo es la imposición al infractor de la obligación de pagar una indemnización por los daños causados con ocasión de la infracción cometida), que, de manera excepcional, no podrá ser objeto de ejecución forzosa por la propia Administración que lo dictó (63);

c) se viene a introducir una diferencia —difícilmente justificable— entre el régimen de las medidas reparatorias contempladas en la primera frase del artículo 130.2 («exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario») y el de las indemnizaciones de daños y perjuicios que se contemplan a renglón seguido: las primeras se beneficiarán del principio general de ejecución forzosa de los actos administrativos, pero no así las segundas (64).

A la vista de todo ello, me atrevería a sugerir una interpretación restrictiva del artículo 130.2, *in fine*, que lo redujera al mínimo, entendiendo que se refiere *solamente a los supuestos de daños a los bienes patrimoniales de la Administración*. Aunque esta interpretación carece ciertamente de apoyo en el tenor literal del precepto, tiene, en cambio, un respaldo explícito en la finalidad perseguida por el legislador, según los datos que constan en el Diario de Sesiones (en este caso, del Senado): en efecto, tal finalidad no era otra, si atendemos a las palabras del portavoz del Grupo Socialista en el Senado, que desapoderar a la Administración de su autotutela ejecutiva en los supuestos de daños a sus bienes patrimoniales.

6. *Sobre los criterios para la graduación de la responsabilidad administrativa y sobre el contenido de las sanciones*

El artículo 131 LRJAP establece algunos criterios generales para la graduación de la responsabilidad administrativa. Señaladamente (aparta-

(63) Se produce aquí una insólita disociación en el principio de autotutela, puesto que se reconoce a la Administración la posibilidad de decidir sobre la procedencia y la cuantía de la indemnización (autotutela declarativa), pero no la de ejecutar forzosamente esa decisión (autotutela ejecutiva). Parece aquí como si el legislador se hubiera quedado a mitad de camino —en un extraño punto intermedio— en una «desadministrativización» de la acción para exigir el resarcimiento de los daños causados a la Administración como consecuencia de una infracción administrativa: no llega a optar por la acción ante los Tribunales —privando a la Administración del poder de decidir sobre el tema—, pero tampoco es coherente con la existencia de esta potestad administrativa para imponer la obligación de resarcimiento (que parece conllevar la posibilidad de su ejecución forzosa).

(64) En ambos casos se trata, en efecto, de medidas dotadas de una función reparatoria y no propiamente represiva o punitiva. Obsérvese en particular que en los supuestos de infracciones en materia de bienes públicos el parentesco entre los dos tipos de medidas resulta especialmente notorio: es el caso de los supuestos antes mencionados de la Ley de Aguas (art. 110) y de la Ley de Costas (arts. 95.1 y 100), que, con toda justificación, tratan conjuntamente la reposición de las cosas a su estado anterior y la indemnización de daños y perjuicios. Véase también en este sentido el artículo 37.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, en el que la reparación de daño causado por infracciones administrativas sobre la materia se desdobra en dos aspectos: «la restauración del medio natural al ser y estado previos» y el abono de los daños y perjuicios ocasionados.

do 3), el de proporcionalidad («se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada»), que se particulariza y complementa con otros criterios (existencia de intencionalidad, naturaleza de los perjuicios causados y reincidencia). Y junto a ello se da relevancia también a la cuantía del beneficio obtenido por el infractor al señalarse, incorporando un criterio ya antes sancionado por algunas leyes sectoriales, que «el establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas» (apartado 2).

Pues bien, fue de nuevo el Grupo Parlamentario Vasco el que planteó la discusión de este tema al proponer en su enmienda 34 (coincidente con las enmiendas 224 y 225 del Senado) un texto alternativo para el apartado 3 del artículo 131. Apartado que, en la versión del mismo, que figuraba inicialmente en el Proyecto de Ley, tenía el siguiente contenido:

«En la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la gradación de la sanción a aplicar:

- a) La existencia de intencionalidad o reiteración.
- b) La naturaleza de los perjuicios causados.
- c) La reincidencia, por comisión de el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.»

El texto alternativo propuesto por el Grupo Parlamentario Vasco pretendía, de una parte, referir el principio de proporcionalidad, no ya a la actividad administrativa de imposición de sanciones, sino a las normas reguladoras de las mismas, y establecía, de otra parte, una formulación más matizada y completa de los criterios para la imposición de sanciones que pretendía ofrecer la base para una correcta *individualización* de las sanciones a aplicar en cada caso. De acuerdo con esta propuesta —de inspiración claramente penalista— el apartado 3 del artículo 131 quedaba desdoblado en dos apartados del siguiente tenor:

«3. En la determinación normativa del régimen sancionador se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad de los hechos constitutivos de las infracciones y las sanciones aplicadas.

4. Las normas sectoriales reguladoras de los distintos regímenes sancionadores podrán establecer elencos de causas excluyentes de la antijuridicidad o la culpabilidad, o atenuantes o agravantes de la responsabilidad.

En cualquier caso, en la aplicación al supuesto concreto de dichos regímenes, deberán tenerse en cuenta todas las

circunstancias objetivas y subjetivas que puedan conllevar tales efectos excluyentes, atenuante o agravante; con consideración de los principios que inspiran la regulación penal al respecto. En especial se atenderá a:

- a) el grado de intencionalidad;
- b) la naturaleza de los perjuicios causados;
- c) la forma o el grado de participación en la comisión de la infracción, si tal extremo no ha sido específicamente regulado en los términos del artículo 128.3 (65);
- d) el reconocimiento por parte del inculpado de la antijuridicidad de su acción u omisión y la posibilidad que tenía de acceder a él;
- e) la reincidencia, por comisión en el término de un año, de más de una infracción relativa al mismo sector material, cuando así haya sido declarado por resolución firme» (66).

La propuesta sugerida por esta enmienda no sería aceptada por el Grupo mayoritario, pero éste se avino a introducir en el texto del proyecto un matiz según el cual el principio de proporcionalidad quedaba referido no sólo a la actividad administrativa de imposición de sanciones, sino también a la regulación normativa de las mismas. En virtud de la enmienda transaccional formulada en este punto por el portavoz del Grupo Socialista (67), el apartado 3 del artículo 131 venía a iniciarse del siguiente modo: «En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida adecuación...». Y el resto igual a la versión contenida en el Proyecto. Fórmula ésta que, como es sabido, es la que luce en el texto de la Ley.

Por lo que se refiere en segundo lugar al contenido mismo de las sanciones administrativas a aplicar, no hay ningún pronunciamiento al

(65) El artículo 128.3 citado corresponde al 130.3 de la Ley, precepto éste que el Grupo Vasco también enmendaba (a través de la enmienda 33 *supra* reproducida —vid. nota 53 y texto correspondiente—), proponiendo un texto que estaba conectado con el que se sugería para el artículo 131.4.c).

(66) Esta enmienda no carecía de un soporte reflexivo que su Justificación expresaba en los siguientes términos:

«Se pretende mejorar técnicamente el proyecto y conseguir una redacción más acorde con la naturaleza punitiva del Derecho administrativo sancionador trasladando los principios básicos del Derecho penal, sin forzar la peculiaridad propia de aquél.

Así, se diferencia, respecto a la aplicación del principio de proporcionalidad, entre la tarea normativa y la labor aplicativa, en la que aquél puede reformularse como principio de individualización de la sanción. Se llama al normador sectorial a que intente una concreción precisa de dicho principio; sin perjuicio de establecer una cláusula penal abierta que atienda a las dificultades de tal concreción y a la necesidad de dar respuesta justa a cada caso. Se introducen dos circunstancias [apartado c) y d)] de especial relieve en el campo sancionador administrativo. Y, por último, se intenta una descripción más clarificadora de la reincidencia».

(67) Vid. «DSCD», Comisiones núm. 491, 23 de junio de 1992, 14503.

respecto en la LRJAP, lo que viene a traducirse en una implícita remisión a la legislación sectorial (en la que, como es sabido, la sanción pecuniaria —la multa— ocupa una posición central). La LRJAP se limita a señalar que las sanciones administrativas pueden ser de naturaleza pecuniaria o no, y a indicar, como resulta de lo dispuesto en la Constitución, que las sanciones administrativas en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad (art. 131, apartado 1). Y junto a ello afirma (art. 131.2) la exigencia de que el establecimiento de sanciones pecuniarias prevea la absorción del beneficio obtenido por el infractor a través de la comisión de la infracción.

Esta ausencia de pronunciamientos sobre el tema explica la falta de debate en relación con el mismo. Me parece oportuno, no obstante, dejar constancia de la enmienda formulada por el Grupo Parlamentario IU-IC, en la que se propuso, sin éxito, introducir un precepto en el que se contemplara la posibilidad de sanciones consistentes en una *obligación de hacer* impuesta al infractor, cuyo contenido fuera una *prestación personal de carácter social o de reparación de los bienes dañados*.

Fue concretamente la enmienda 133 (reiterada en la núm. 83 del Senado) la que propuso introducir esta previsión mediante la inclusión de un artículo nuevo con el siguiente texto:

«Las leyes podrán contemplar la imposición de sanciones consistentes en la realización de prestaciones personales de carácter social o de reparación personal de los bienes públicos o privados dañados como consecuencia de la infracción.

La no realización de dicha prestación será objeto de sanción económica» (68).

7. Reducción de los plazos de prescripción

La LRJAP ha establecido en su artículo 132 unos plazos generales de prescripción de las infracciones y de las sanciones que se conciben con alcance supletorio y que se aplican, por tanto, en defecto de previsiones al respecto en la legislación sectorial. Tales plazos se fijan separadamente para la prescripción de las infracciones y de las sanciones y están en función de la gravedad de la infracción (tres años, dos años o seis meses para la prescripción de las infracciones, según se trate de infracciones muy graves, graves o leves; y tres años, dos años o un año para las sanciones impuestas por infracciones muy graves, graves y leves, respectivamente).

(68) En la defensa de esta enmienda ante la Comisión el diputado Baltasar Albesa aludió al difícil encaje constitucional de esta posibilidad, pero adujo en su favor la existencia de una amplia tradición en diversos países en relación con la misma, así como la necesidad de encontrar un marco adecuado para las «actitudes incívicas o vandálicas» que existen en nuestro país y para lograr la reparación de los daños que se producen al «conjunto de instalaciones de bienes públicos» («DSCD». Comisiones núm. 491, 14498).

Los plazos de prescripción de las infracciones fijados inicialmente en el Proyecto de Ley (tres años, dos años y un año) fueron objeto de distintas enmiendas formuladas por Grupos minoritarios en las que se proponían reducciones bastante drásticas de los mismos (enmiendas núm. 171, del Grupo Mixto-EA; núm. 243, del Grupo Mixto-EE; núm. 349, del Grupo de CiU, y núm. 516, del Grupo Popular) (69).

El propio Grupo Socialista formuló una enmienda en este sentido, la núm. 397 del Congreso, en la que se proponía un texto alternativo para el artículo 132.1, en virtud del cual se modificaba el plazo de prescripción de las infracciones leves, reduciéndolo a seis meses. Esta sería, a la postre, la única enmienda aceptada —de las referidas a esta cuestión— y la que determinaría, por tanto, la redacción del precepto finalmente aprobada.

8. *Sobre los principios del procedimiento sancionador*

La LRJAP dedica al procedimiento sancionador el Capítulo II de su Título IX, dentro del cual sitúa una serie de preceptos que no vienen a configurar un procedimiento propiamente dicho, sino que se limitan a establecer, como se indica en el rótulo que les sirve de encabezamiento, unos *principios del procedimiento sancionador*.

También en relación con este tema hubo algunos aspectos que se cuestionaron, en algún caso con incidencia efectiva sobre el texto finalmente aprobado. Entre tales aspectos creo que cabe mencionar los siguientes:

A) El texto del artículo 134.3 («en ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento») es el resultado de la aceptación de la enmienda núm. 221, firmada por el diputado L. Mardones Sevilla (Grupo Mixto-AIC) (70). La versión de dicho precepto que figuraba en el Proyecto prohibía la imposición de *sanciones de plano*, utilizando una expresión muy arraigada y perfectamente válida (71), pero probablemente poco expresiva, e incluso oscura, para los no familiarizados con la materia de sanciones administrativas (72).

(69) Así, las enmiendas 243, 349 y 516 proponían —con criterio coincidente— unos plazos de prescripción de las infracciones de un año, seis meses y dos meses. Y las enmiendas 349 y 516 proponían, por otro lado, una reducción del plazo de prescripción de las sanciones.

(70) El texto introducido en el Congreso por la enmienda 221 aludía al necesario *expediente*, término que en el Senado se sustituiría por el de *procedimiento*.

(71) Sobre el origen y el significado de esta expresión, véanse las páginas que Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO dedicó al tema en su libro *Las sanciones de orden público en el Derecho español*, I, Tecnos, Madrid, 1973, págs. 248 y ss. La posibilidad de imposición de sanciones «de plano» —tradicionalmente admitida en nuestro país en materia de orden público— fue considerada incompatible con la Constitución por la fundamental sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 1981.

(72) Así lo prueba la propia justificación de la enmienda 221, en la que se proponía su supresión. En dicha justificación se advertía concretamente que «no es adecuado gramaticalmente decir aquí “de plano”, que tampoco es un determinante jurídico objetivo ni concreto».

B) Hubo, en segundo lugar, enmiendas referidas a la previsión general de *medidas provisionales* que se pueden adoptar al iniciarse un procedimiento sancionador (art. 136: «Cuando así esté previsto en las normas que regulen los procedimientos sancionadores, se podrá proceder mediante acuerdo motivado a la adopción de medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer»). En relación con este precepto —cuyo tenor literal es el mismo que figuraba en el Proyecto y que, por tanto, no fue objeto de modificación alguna en la tramitación parlamentaria de la Ley— formularon enmiendas los Grupos Parlamentarios Vasco y Catalán. El primero de ellos (enmienda núm. 36) intentó introducir una redacción que acentuara el carácter excepcional de las medidas provisionales (73), y, por su parte, el Grupo Catalán (enmiendas 352 y 353) propugnó, también sin éxito, introducir la mención a algunos límites y garantías en relación con tales medidas (74).

C) Otro de los temas objeto de enmienda fue el precepto relativo al valor de los documentos suscritos por funcionarios públicos sobre constatación de hechos constitutivos de infracción (art. 137.3 LRJAP). Según la versión de este precepto que figuraba en el Proyecto de Ley «los hechos constatados directamente por funcionarios a los que se reconozca condición de autoridad pública, y que se formalicen en documento público, tendrán el valor que, en su caso, les reconozca una Ley, salvo prueba en contrario».

Dicho precepto fue objeto de dos enmiendas que proponían una redacción del mismo más ajustada al derecho constitucional a la presunción de inocencia (la 135, del Grupo IU-IC, y la 354, del Grupo de CiU), y, de otra, que propugnaba su supresión pura y simple (la 245, del Grupo Mixto-EE).

El texto propuesto por la primera de ellas, de Izquierda Unida, sería aceptada por el Grupo mayoritario, viniendo, por tanto, a sustituir al que figuraba inicialmente en el Proyecto. La redacción introducida por dicha enmienda, que ya no sería objeto de modificación y que, por tanto, es la que luce en el artículo 137.3 LRJAP, era la siguiente:

(73) La enmienda 36 proponía sustituir el último inciso del precepto, «que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer», por la fórmula «siempre que resulten necesarias para garantizar la eficacia de la resolución final que pudiera recaer».

Como justificación de dicha enmienda se aducía que «se consigue así dar el tono de excepcionalidad que debe acompañar a tales medidas, en cuanto afectan negativamente al derecho a la presunción de inocencia (dicha excepcionalidad ha sido declarada unánimemente por el TC y el TS)».

(74) La enmienda 352 proponía la adición un un párrafo con limitaciones análogas a las establecidas con carácter general por el artículo 72.2 LRJAP, en relación con las medidas provisionales (según este precepto, «no se podrán dictar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los ininteresados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes»). Y la 353 pretendía establecer la recurribilidad directa de la adopción de la medida provisional ante la jurisdicción contencioso-administrativa y sancionar el efecto suspensivo de dicha impugnación respecto a la medida provisional (dicha enmienda proponía añadir un párrafo del siguiente tenor: «Las decisiones que adopten los órganos administrativos sobre medidas cautelares o provisionales serán directamente residenciables ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, produciéndose la suspensión provisional de la ejecutividad de los mismos hasta que el órgano jurisdiccional adopte su decisión»).

«Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados».

En el texto de la justificación ofrecida por esta enmienda se razonaba del siguiente modo:

«Este precepto está pensado para atribuir a las actas de inspección, denuncias, atestados y documentos similares, presunción de veracidad cuando no plena fehaciencia, lo que conlleva trasladar al interesado la carga de probar su inocencia.

En la medida en que dicho artículo permite tales cosas, podría vulnerar el derecho fundamental a la presunción de inocencia (artículo 24.2 de la Constitución Española)» (75).

D) Por último, quiero dejar constancia de la existencia de discrepancias sobre la opción que la Ley establece en materia de ejecutividad de las sanciones. Dicha opción se traduce en el otorgamiento de eficacia suspensiva de las mismas al recurso administrativo ordinario, puesto que el artículo 138.1 viene a subordinar la ejecutividad de las sanciones al hecho de que hayan puesto fin a la vía administrativa.

Este criterio —que figuraba ya en los mismos términos en el texto del Proyecto— fue cuestionado, sin éxito, por enmiendas de distinto signo. Si por un lado Izquierda Unida propuso (enmienda 137) la supresión de esta regla, lo que significaba, obviamente, sostener la aplicación a las sanciones del criterio general de ejecutividad inmediata de los actos y eficacia no suspensiva de los recursos, de otra parte hubo enmiendas que pretendían un condicionamiento todavía mayor de la ejecutividad de las sanciones. Es el caso concretamente de la enmienda 246 (debidamente al Grupo Mixto-EE), que proponía condicionar la ejecutividad de las sanciones a la adquisición de firmeza por las resoluciones sancionadoras (76, 77).

(75) En su intervención en la Comisión («DSCD», Comisiones núm. 491, 14498), el portavoz del Grupo Izquierda Unida, diputado Baltasar Albesa, señaló que el precepto enmendado podría rozar la inconstitucionalidad y que la redacción propuesta por la enmienda 135 se orientaba a respetar el objetivo pretendido por dicho precepto salvando a la vez claramente lo establecido en el artículo 24.2 CE.

La enmienda 354 del Grupo Catalán tenía un alcance muy similar a la de IU, puesto que incorporaba el mismo texto que el propuesto por la enmienda 135, al que añadía la siguiente frase final: «En su caso, los órganos jurisdiccionales valorarán todas y cada una de las pruebas aportadas por las partes conforme a las reglas de la sana crítica».

(76) La enmienda 246, del Grupo Mixto-EE, proponía la siguiente redacción para el apartado 3 del artículo 138:

«La Administración sólo podrá disponer, por sí misma, la inmediata ejecución de la sanción administrativa impuesta cuando adquiera firmeza la resolución que la imponga. En el supuesto de que la resolución que ponga fin a la vía

9. *La derogación del procedimiento sancionador regulado en los artículos 133 y ss. de la Ley de Procedimiento Administrativo*

Uno de los efectos importantes que en relación con la materia sancionadora ha tenido la entrada en vigor de la LRJAP ha sido la derogación del procedimiento sancionador regulado en los artículos 133 a 137 de la LPA, procedimiento sancionador que, como es bien sabido, venía cumpliendo una importante función de suplencia en todos aquellos ámbitos sancionadores en los que la legislación sectorial no establece una regulación del procedimiento sancionador (78). Supuestos éstos, muy numerosos, en los que ha sido habitual que tanto el legislador estatal como los legisladores autonómicos remitieran expresamente a los artículos 133 y ss. de la LPA.

Esta opción derogatoria resulta sin duda una opción discutible porque no se alcanza a apreciar la incompatibilidad existente entre los principios y reglas procedimentales incorporados a la LRJAP y el *iter* procedimental diseñado por la Ley de 1958, *iter* procedimental ciertamente esquemático, pero que en nada perjudica a las regulaciones procedimentales más detalladas establecidas tanto por el propio Estado como por las Comunidades Autónomas y que, por otra parte, no hubiera sido difícil integrar con los criterios plasmados en los arts. 134 a 138 LRJAP.

administrativa sea objeto de recurso contencioso-administrativo, la Administración podrá solicitar del órgano judicial competente que resuelva sobre la suspensión o sobre la inmediata ejecución de la sanción administrativa impuesta».

Como justificación de la enmienda aparecía el siguiente texto:

«De conformidad con la jurisprudencia constitucional, el derecho a la garantía jurisdiccional requiere que la ejecución de las sanciones administrativas que no hayan adquirido firmeza quede subordinado a la autoridad judicial».

La enmienda reproducida introducía en efecto un matiz diferencial importante respecto al texto de la Ley. Según el criterio del artículo 138.3 LRJAP: *a)* si las sanciones son impuestas por órganos cuyos actos ponen fin a la vía administrativa, son ejecutivas de forma inmediata sin necesidad de esperar a su firmeza (esto es, a que transcurra el plazo del recurso contencioso-administrativo); *b)* si son dictadas por órganos cuyos actos no ponen fin a la vía administrativa, serán ejecutivas cuando haya transcurrido el plazo del recurso ordinario o bien cuando, interpuesto dicho recurso, haya sido resuelto (sin que sea necesario tampoco en esta segunda hipótesis esperar a su firmeza, esto es, a que transcurra el plazo del recurso contencioso-administrativo contra la resolución del recurso ordinario). En cambio, con la formulación propuesta en la enmienda 246 las sanciones administrativas sólo hubieran sido ejecutivas cuando devinieran firmes o cuando, interpuesto el recurso contencioso-administrativo, el Tribunal se hubiera pronunciado sobre la procedencia o no de la suspensión. Opción ésta que parece, en efecto, más plenamente congruente con la jurisprudencia constitucional (recuérdese la afirmación realizada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 66/1984, de 8 de junio, FJ 3, según la cual el derecho a la tutela judicial se satisface «facilitando que la ejecutividad pueda ser sometida a la decisión de un Tribunal y que éste, con la información y contradicción que resulte menester, resuelva sobre la suspensión»).

(77) Véase también la enmienda 517, del Grupo Popular, a la que aludimos *supra* nota 23.

(78) Esta función de suplencia del procedimiento sancionador de la LPA se contemplaba ya en el propio texto de la Ley de Procedimiento, cuyo artículo 133 abría la regulación de la materia afirmando que «no podrá imponerse una sanción administrativa sino en virtud del procedimiento regulado en el presente capítulo, *salvo lo dispuesto en disposiciones especiales*».

Pero en todo caso —al margen del juicio que merzca esta decisión— lo que interesa subrayar aquí es que esta derogación no estaba prevista en el Proyecto de Ley remitido a las Cortes, ni tampoco en el texto aprobado por la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados, sino que fue el resultado de una enmienda formulada por el Grupo Socialista del Senado e introducida en dicha Cámara.

Si se repasa el contenido del apartado 2.b) de la disposición derogatoria que figuraba inicialmente en el Proyecto de Ley se observa en efecto que se derogaba el Capítulo III del Título VI de la LPA, pero no el Capítulo I (procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general: arts. 129 a 132) ni el Capítulo II (procedimiento sancionador: arts. 133 a 137).

El contenido de esta disposición derogatoria fue objeto de crítica por parte del portavoz del Grupo Popular en la Comisión de Administraciones Públicas del Congreso (diputado Núñez Pérez), que en particular llamó la atención sobre el mantenimiento en vigor del procedimiento sancionador regulado en los artículos 133 y ss. de la LPA (79). A juicio de este diputado, no resultaba fácil explicar el mantenimiento de la vigencia de estos preceptos: o resultaban inservibles y debían derogarse, o bien, si resultaban aprovechables, debían incorporarse al texto de la Ley (80).

Esta crítica no tendría efectos sobre el texto aprobado por la Comisión del Congreso —idéntico al del Proyecto en este punto—. En su respuesta al diputado popular, el señor Fajardo Spínola señalaría que «se trata de unos textos que queremos mantener porque tienen pleno vigor, que son encajables porque responden a los mismos principios, *no son contradictorios con la ley que aprobamos* y son, además, necesarios» (81).

Con ello el portavoz socialista venía a afirmar la compatibilidad del procedimiento sancionador de la LPA con las reglas sobre la materia que pretendía introducir la LRJAP y, en consecuencia, la posibilidad de mantener su vigencia. No acertaba, en cambio, a explicar la razón de su no incorporación a la nueva Ley —a diferencia de tantos otros apartados de la LPA—, cosa que, a mi modo de ver, no hubiera sido en absoluto difícil de hacer sobre la base de la distinta función que en este punto cumplía la LPA (una regulación procedimental concebida en términos de suplencia de las regulaciones sectoriales, esto es, para llenar los posibles vacíos normativos) y la que estaba llamada a cumplir la nueva LRJAP (que pretendía fijar unas pautas procedimentales mínimas a observar en las distintas materias por todas las Administraciones Públicas).

Sea como fuere, el hecho es que, como se ha indicado, la crítica del portavoz popular no tuvo efectos sobre el texto aprobado por el Congreso,

(79) Dichas críticas se expusieron con ocasión de la defensa de la enmienda núm. 529 del Grupo Popular, que proponía la supresión del apartado 2 de la disposición derogatoria. En la justificación de dicha enmienda se afirmaba que «resulta difícil entender que se dicte una ley de procedimiento administrativo y se dejen en vigor una docena (o poco más) de artículos de la ley anterior».

(80) Vid. «DSCD», Comisiones núm. 496, 24 de junio de 1992, 14590-14591.

(81) «DSCD», id., 14593.

cuya disposición derogatoria era idéntica a la que contenía el Proyecto. Pero, sorprendentemente, en el Senado se formula una enmienda por el Grupo Socialista que se inclina por la primera de las alternativas sugeridas en el Congreso por el diputado popular, esto es, por la derogación del procedimiento sancionador de la LPA (82). Fue la aceptación de dicha enmienda —en cuya justificación sólo aparece la telegráfica referencia a la *mejora técnica* (83)— la que daría a la disposición derogatoria de la LRJAP su configuración definitiva.

IV. OBSERVACIONES FINALES

Algunas observaciones de conjunto me parece oportuno formular, por último, a la vista de cuanto se ha expuesto sobre la tramitación parlamentaria del Título IX de la LRJAP.

Como al principio adelanté, las modificaciones experimentadas por la regulación de la potestad sancionadora contenida en el texto del Proyecto respecto a la finalmente aprobada por las Cortes son más bien escasas (84). Pero, como ha podido apreciarse, las enmiendas presentadas en relación con esta parte de la Ley y los debates mantenidos en las Cortes —en especial en la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados (85)— ofrecen no pocos datos de interés para conocer la visión de los distintos Grupos Parlamentarios sobre esta materia, incluyendo, por supuesto, al propio Grupo Socialista.

El grado de elaboración de las enmiendas presentadas por los distintos Grupos es ciertamente desigual, como también lo es la intensidad de su participación en los debates sobre las mismas. Con respecto a las enmiendas —insisto en que me estoy refiriendo tan sólo a las enmiendas

(82) Véase la enmienda núm. 490 del Senado, en la que se propone un texto del apartado 2.b) de la disposición derogatoria, en el cual se incluye el Capítulo II del Título VI de la LPA entre las disposiciones que se derogan.

(83) La formulación de esta enmienda en el Senado y su justificación resulta ciertamente poco congruente con el criterio expresado por el portavoz del Grupo Socialista en la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso, al que hemos aludido en el texto.

(84) Dichas modificaciones, de las que hemos ido dando cuenta a lo largo de estas notas, se circunscriben a la reformulación de los artículos 129.3 (papel del Reglamento en la definición de las infracciones y sanciones administrativas) y 137.3 (valor probatorio de los documentos públicos suscritos por las autoridades administrativas sobre hechos constatados), la reducción del plazo de prescripción de las infracciones leves (art. 132.1) y la derogación del procedimiento sancionador de la LPA [disp. derogatoria 2.b)]. Carecen, en cambio, de trascendencia sustantiva los retoques introducidos en la formulación de los artículos 131.2 y 134.3.

(85) No resulta inoportuno dejar constancia del clima de cordialidad y diálogo en el que se desarrolló el trabajo de esta Comisión en relación con el Proyecto de LRJAP, a pesar del contraste de las posiciones mantenidas. Clima de cordialidad y diálogo que distintos portavoces (Mayor Cortés, por el Grupo Socialista; Núñez Pérez, por el Grupo Popular, y Gatzagaetxebarría Bastida, por el Grupo del PNV), así como el propio Presidente de la Comisión, coincidieron en destacar al finalizar la discusión del Proyecto (vid. «DSCD», Comisiones núms. 496, 14599-14600, 14605 y 14608).

y debates sobre el Título IX de la Ley—, sobresale, a mi modo de ver, el trabajo realizado por el Grupo del PNV, que evidencia un esfuerzo constructivo serio para mejorar el texto del Proyecto. Y por lo que se refiere a la participación de los debates sobre las enmiendas, creo que destaca, además de las intervenciones del diputado nacionalista vasco Gatzagaetxebarría Bastida, el indudable empuje parlamentario del diputado popular Núñez Pérez, cuyo papel de oposición estricta le lleva, no obstante, a mantener una visión general de la potestad sancionadora que resulta poco defendible, a mi modo de ver, como en su momento hice notar.

Con carácter general creo que puede decirse que la posición mantenida por los distintos Grupos Parlamentarios tiene una orientación marcadamente *garantista*, en el sentido de que prima la preocupación por consolidar unas garantías jurídicas de los ciudadanos frente a la acción sancionadora de las Administraciones Públicas, y por someter el ejercicio de esta actividad a unos determinados límites y condicionamientos generales. Más excepcional resulta, en cambio, la consideración de otras perspectivas en relación con la potestad sancionadora, como la relativa a la eficacia y operatividad del sistema sancionatorio administrativo (86).

Al margen de ello, quiero destacar también el escaso interés que en general ofrecen los trabajos del Senado sobre esta parte de la Ley, por su carácter estrictamente repetitivo de los desarrollados previamente en el Congreso de los Diputados. En efecto, las enmiendas formuladas por los distintos Grupos Parlamentarios en el Senado coinciden literalmente con las que en su momento se presentaron y defendieron en el Congreso (87), y los argumentos esgrimidos por los portavoces de los Grupos en sus intervenciones coinciden también de forma ostensible con los utilizados en el Congreso (88), con la diferencia del tono mucho más anodino de la

(86) En este línea cabría situar a las enmiendas 133 y 137 de IU relativas respectivamente a la previsión de sanciones consistentes en prestaciones personales de carácter social o de reparación de bienes públicos (*supra*, III, 6), y a la ejecutividad de las sanciones (*supra*, III, 8, D).

(87) En algún caso esta fidelidad estricta a la literalidad de las enmiendas presentadas en el Congreso lleva a algunos senadores a cometer algún pequeño «despiste». Es el caso de los senadores de IU-IC (integrados en el Grupo Mixto del Senado), entre cuyas enmiendas se encuentra una, la núm. 85, coincidente con la núm. 135, presentada por IU-IC en el Congreso, que ya había sido objeto de aceptación en la Comisión de Régimen de Administraciones Públicas de la primera Cámara (por cierto, la única enmienda aceptada en sus propios términos en relación con el Título IX), y que dio al artículo 137.3 (valor probatorio de los documentos públicos suscritos por las autoridades administrativas sobre hechos constatados) su formulación definitiva. Por eso sucede que en dicha enmienda 85 se propone una redacción del mencionado precepto que coincide estrictamente con la que figura en el texto aprobado por la Comisión del Congreso y remitido al Senado [«BOCG», Senado, Serie II, núm. 85, a), 29 de julio de 1992].

Por cierto, que dicha enmienda se incluyó entre las que fueron votadas —y rechazadas— en el Pleno del Senado («DSS», Pleno núm. 136, 29 de octubre de 1992, 7447).

(88) Véanse las intervenciones de los senadores Bajo Fanlo, del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos («DSS», Pleno núm. 136, 29 de octubre de 1992, 7431-7432), Gómez Martínez-Conde, del Grupo Popular (id. 7433), y Serrano Beltrán, del Grupo Socialista (id., 7435-7436).

discusión en la segunda Cámara —tono que parece traslucir una escasa fe por parte de los senadores en las posibilidades de lograr algún resultado con sus intervenciones— (89). Por lo demás, debe decirse que el paso de la Ley por el Senado apenas tuvo incidencia efectiva sobre la redacción dada a los preceptos de su Título IX (90).

Por último, quiero llamar la atención sobre el hecho de que la regulación de la potestad sancionadora no está entre las materias que, en el conjunto de la Ley, suscitaron un particular rechazo por parte de los distintos Grupos minoritarios en las Cámaras, pues, a pesar de los numerosos reparos puntuales a los que nos hemos ido refiriendo, éstos no aludieron a la misma en sus intervenciones relativas a la globalidad del Proyecto de Ley (91). Sí que aparece, en cambio, enfatizada en su importancia y novedad por el Grupo mayoritario, que presentó la regulación de la potestad sancionadora como uno de los logros o activos principales contenidos en el Proyecto de Ley sometido al juicio de las Cortes Generales (92).

(89) En la Comisión de Presidencia del Gobierno e Interior del Senado no se produjo ninguna intervención en defensa de las enmiendas presentadas en relación con el Título IX (vid. «DSS», Comisiones núm. 196, 6 de octubre de 1992, 20-21). En el Pleno del Senado sólo intervinieron los tres senadores citados en la nota anterior, que hicieron una breve referencia conjunta a las enmiendas presentadas en relación con los Títulos VIII, IX y X, así como sobre la parte final de la Ley, y sin que, por otra parte, se hiciera uso del turno para replicar.

(90) Tan sólo se cambia en su artículo 134.3 la expresión «expediente», que figuraba en el texto aprobado por el Congreso, por la de «procedimiento» (resultado de la aceptación de la enmienda 483, del Grupo Socialista en el Senado). Más importancia tuvo, obviamente, la adición que en el Senado sufrió la disposición derogatoria de la Ley, adición en virtud de la cual vino a derogarse el procedimiento sancionador de la LPA (enmienda 490, del Grupo Socialista en el Senado, de la que dimos cuenta *supra*, epígrafe III, 9).

(91) Véanse las intervenciones sostenidas en el debate de totalidad sobre el Proyecto de LRJAP celebrado en el Pleno del Congreso («DSCD», Pleno núm. 188, 14 de mayo de 1992, 9261 y ss.), en el debate sobre las propuestas de veto en el Senado («DSS», Comisiones núm. 196, 6 de octubre de 1992, 2-3, y «DSS», Pleno núm. 135, 28 de octubre de 1992, 7357 y ss.) y, por último, con ocasión del examen por el Pleno del Congreso de las enmiendas introducidas en el Senado («DSCD», Pleno núm. 227, 12 de noviembre de 1992, 11233 y ss.).

Tan sólo el diputado Gatzagaetxebarría aludió al tema en su intervención en el Pleno del Congreso de 14 de mayo de 1992, refiriéndose concretamente a la conveniencia de que el Título IX del Proyecto tuviera carácter orgánico.

(92) Véanse las palabras que el señor Eguigaray Ucelay, Ministro para las Administraciones Públicas, dedicó al tema en su presentación del Proyecto ante el Pleno del Congreso («DSCD», Pleno núm. 188, 14 de mayo de 1992, 9260-9261), así como las que pronunció el diputado Mayoral Cortés en el Pleno del Congreso celebrado el 12 de noviembre de 1992 («DSCD», Pleno núm. 227, 11236-11237).

