

EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN. LÍMITES ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 25.1 DE LA CONSTITUCIÓN

Montserrat Caballo Angrill

I. Introducción

1. Consideración previa

La Administración pública, al ejercer su potestad sancionadora, puede hacerlo con la finalidad de proteger el orden social en conjunto o bien para tutelar su propia organización.

Es lo que la doctrina alemana ha denominado respectivamente la relación de «sujeción general» y la relación de «sujeción especial».

El ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración en las situaciones de sujeción especial que Mayer califica de «estado de libertad restringida», como pueden ser la del funcionario, la del soldado, la del contratista en un contrato administrativo, la del usuario de un servicio público, merecen un tratamiento específico y diferenciado de la potestad sancionadora general, ya que como señalan García de Enterría y Tomás R. Fernández son sanciones: «Con efectos sólo respecto de quienes están directamente en relación con su organización o funcionamiento [de la Administración], y no contra los ciudadanos en abstracto».¹

Tal como se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 2/1987, de 21 de enero, y haciéndose eco de la Sentencia 42/1987, de 7 de abril:

«(...) relaciones de *sujeción especial* en las que la propia reserva de Ley pierde parte de su fundamentación material, en cuanto expresivas de una capacidad administrativa de autoordenación que las distingue del *ius puniendi* genérico del Estado».

Así pues, el presente trabajo tratará los límites que el artículo 25.1 de la Constitución impone a la potestad sancionadora general, es decir, sanciones que la Administración impone con una finalidad desviada de su propia autoprotección, potestades sancionadoras que se escapan de la esfera del orden administrativo doméstico y que afectan a las conductas de los ciudadanos en su vida social.

Finalmente, hay que hacer una breve referencia a los otros límites que la Constitución impone a la potestad sancionadora de la Administración, y que no son objeto del presente trabajo dado que se ha considerado que no se hallan explícitamente contemplados en el artículo 25.1 de la Constitución y que es necesario un estudio concreto de los artículos en los que se enuncian.

1. García de Enterría – Tomás-Ramón Fernández: *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, Ed. Civitas, 1981, pp. 148 y ss.

Estos límites o principios que juntamente con los que estudiaremos deben regir toda actuación de la Administración en materia sancionadora son: la interdicción de las penas de privación de libertad, a las que se puede llegar de forma directa o indirecta a partir de las infracciones sancionadoras (art. 25.3 de la Constitución), y el respeto a los derechos de defensa reconocidos en el artículo 24 de la Constitución que, de acuerdo con una de las primeras sentencias del Tribunal Constitucional, son de aplicación en los procedimientos que la Administración sigue para la imposición de sanciones (STC 18/1981, de 8 de junio).

Así pues, aunque el Tribunal Constitucional, en la Sentencia de 3 de octubre de 1983, consideró en su fundamento jurídico segundo que estos límites a la potestad sancionadora de la Administración se encuentran en el artículo 25.1 de la Constitución, es necesario un estudio separado y específico de la doctrina de autores y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre los preceptos a los que la norma suprema hace expresa alusión.

2. Breve reseña histórica y situación preconstitucional en materia sancionadora

La primera reacción contra los exorbitantes poderes sancionadores de la Administración aparece con la Revolución francesa. Se introduce una nueva articulación del Estado, como es el principio de división de poderes, y se extrae de la Administración la potestad represiva que hasta entonces había ostentado con el gobierno absolutista. Ello comportó que la Administración tuviese que actuar sometida a la legalidad, limitándose exclusivamente a ejecutar la ley y a llevar a cabo los mandatos procedentes del poder legislativo, sin ninguna función represiva, como es la potestad de sancionar, que era monopolio del poder judicial.

Esta influencia francesa llega a España con la promulgación de la Constitución de 1812, texto constitucional que recogió los principios ideológicos de la Revolución francesa y, en concreto, el principio de la división de poderes que comportará la sumisión del ejecutivo al legislativo y al judicial.

Sin embargo, esta idea inicial de extraer de la Administración pública aquellos poderes ilimitados e incondicionados propios de un Estado autoritario y, por tanto, trasladar a los tribunales la imposición de sanciones, no se lleva a la práctica. Como demuestra el riguroso trabajo de J. R. Parada Vázquez, a lo largo del constitucionalismo español se fue potenciando la potestad sancionadora de la Administración.²

Sobre esto manifiesta: «Todos los sistemas políticos, incluso los más confesadamente liberales, han colaborado a introducir en la legislación administrativa esta potestad punitiva, saltando por encima de sus propias normas constitucionales; normas constitucionales a este respecto siempre igualmente contrarias a que la represión estatal pudiese ejercitarse fuera del cauce del proceso penal y por órganos distintos de los tribunales penales».

Por tanto, basándose en el principio de que la Administración pública debe proteger los intereses de los ciudadanos, su protagonismo es cada vez más intenso dentro de la sociedad. Este protagonismo en materia sancionadora se manifiesta al autootorgarse

2. Parada Vázquez, J. R.: «El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema jurídico penal», en RAP, n.º 67, 1972, p. 58.

la Administración, de forma creciente, unas potestades punitivas ante aquellos ciudadanos que considera han vulnerado el orden social general.

Como señala la doctrina, esta potestad sancionadora que ejercía la Administración para proteger intereses públicos podía obedecer bien a motivos políticos bien a motivos de desconfianza del legislador en el inadecuado sistema judicial existente, potestad que llegó al punto más grave al poder imponer penas de privación de libertad directamente (orden público) o indirectamente (pago de sanciones pecuniarias).

Aunque el artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 habría podido salvar el progresivo aumento de la potestad sancionadora de la Administración al preceptuar que «los reglamentos, circulares, instrucciones y demás disposiciones no podrán establecer penas (...) salvo en aquellos casos en que expresamente lo autorice una ley votada en Cortes», no fue así, la habilitación legal no se hizo extensiva a las sanciones porque el Tribunal Supremo interpretó entonces en su doctrina que el término «pena» derivaba de delito o falta y no podía hacerse extensivo a sanción como «pena impuesta por la Administración» (STS 25 de junio de 1966).³

Con la promulgación de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, y la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, se establece respectivamente un procedimiento sancionador al que la Administración debería ajustarse con carácter general (art. 133 y ss.) y una sumisión al control judicial de la materia sancionadora. Estas nuevas regulaciones en los textos normativos tampoco salvan la deficiente situación de la actividad sancionadora de la Administración y no van a resultar operativos.

Por un lado, porque el procedimiento que teóricamente cubría las garantías del ciudadano no se cumplía siempre y era inaplicable en materia de fraudes fiscales, infracciones de las leyes sociales y en materia de orden público; actividad de policía —el orden público— en la que la potestad sancionadora se ejerce «de plano» sin respetar los derechos de los administrados hasta el punto de poderles privar de libertad durante tres meses (responsabilidad penal subsidiaria) en el supuesto de impago de una sanción económica (LOP de 30 de julio de 1959, modificada por Ley de 21 de julio de 1971).⁴

Por otro lado, porque aunque se empieza a prever un control judicial de la actividad sancionadora de la Administración, la jurisprudencia no fue coherente al afirmar la sujeción del poder sancionador administrativo a los principios del Derecho penal común como garantía de los administrados. Se creó una inseguridad jurídica y la tutela efectiva de los tribunales era dudosa dado que el recurso del ciudadano contra el acto administrativo sancionador no suspendía la ejecución de la sanción y a veces estaba condicionado a la regla *solvet et repete* y a la posible *reformatio in pejus* a manos del juez.⁵

3. Martín-Retortillo Baquer, L., en su artículo publicado en la RAP, n.º 79, 1976, p. 41, manifiesta su disconformidad con esta extendida doctrina dentro del ámbito jurisprudencial.

Es importante observar un cambio jurisprudencial en la Sentencia del Tribunal Supremo (recurso extraordinario de revisión) en la que declara que «las disposiciones generales de naturaleza reglamentaria carecen de virtualidad para tipificar infracciones y establecer las correspondientes sanciones, pues ello se encuentra prohibido por el artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y por el principio de legalidad de toda norma sancionadora».

4. El Decreto ley 6/1977, de 25 de enero (período de transición), eliminó la posibilidad de exigir responsabilidad personal subsidiaria por el impago de multas por actos contrarios al orden público.

5. Hoy derogados por la Constitución.

No obstante, es importante hacer mención del surgimiento de una nueva tendencia jurisprudencial. Las Sentencias del Tribunal Supremo de 2 y 25 de marzo de 1972 y 17 de junio de 1974 consideraron que la ausencia de una regulación legal en materia sancionadora no podía interpretarse como una habilitación de la Administración para aplicar de forma arbitraria y grosera sus facultades represivas, sino que se trataba de una laguna que debería integrarse necesariamente con las técnicas propias del Derecho penal ordinario.

La incidencia de la Constitución en la actividad sancionadora de la Administración al establecer, como veremos, unos límites a esta potestad excepcional, que se encuentran recogidos en la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, habrá de crear un clima de seguridad en los ciudadanos ante esta actividad limitadora de los derechos, que la Administración siempre ha ostentado con la finalidad de proteger los intereses de la colectividad.

II. Límites constitucionales a la potestad sancionadora de la Administración. Derechos fundamentales del ciudadano

1. *Introducción*

La nueva concepción política y jurídica del Estado que configura la Constitución como un Estado social y democrático de derecho, bajo un principio general, de máxima importancia, como es el del imperio de la ley (expresión de la voluntad popular), ha comportado que el ejecutivo a la hora de ejercer sus facultades sancionadoras se encuentre vinculado al legislador (preámbulo, artículos 1, 9.3, 103.1, 106.1, y 117 de la Constitución).

La Constitución reconoce en los artículos 25, apartados 1, 3 (especialmente), y 45 la potestad sancionadora de la Administración, pero, como veremos, con unas limitaciones que la doctrina más autorizada y, sobre todo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se han encargado de precisar e interpretar. Por tanto, este reconocimiento comporta que el principio técnico de la división de poderes al que nos hemos referido (monopolio judicial en materia sancionadora) no se lleve a cabo en un sentido estricto y que en la concepción actual del Estado de derecho que configura la Constitución se prevea que, en el supuesto de que la Administración imponga una sanción que vulnere la legalidad, el ciudadano pueda actuar ante los tribunales en defensa de sus derechos.

El alto tribunal ha justificado la potestad sancionadora de la Administración con las razones siguientes:

«(...) La conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia como consecuencia de ilícitos de gravedad menor, la conveniencia de dotar de mayor eficacia el aparato represivo en relación con este tipo de ilícitos (sanción pecuniaria) y la conveniencia de una mayor inmediatez de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados» (STC 77/1983, de 3 de octubre) (FJ 2.º).

Así pues, a la vista de este reconocimiento constitucional de la facultad sancionadora de la Administración, debemos entrar a analizar si en materia sancionadora los

valores supremos que proclama la Constitución y cualquier Estado de derecho, como la libertad, la justicia y la igualdad, pueden ser vulnerados y como consecuencia crear una desconfianza del ciudadano en las instituciones públicas y en el orden jurídico general. Principios y valores supremos que, como expone Leguina Villa,⁶ se hallan vinculados a la seguridad jurídica. Seguridad jurídica que el Tribunal Constitucional en la Sentencia 27/1981, de 20 de julio, proclamó como principio esencial al considerar que debe permitir promover en el orden jurídico la justicia y la igualdad en libertad.

2. *La potestad sancionadora de la Administración en el marco del artículo 25 de la Constitución*

El artículo 25.1 de la Constitución recoge la materia sancionadora en general, tanto penal como administrativa, e impone como derecho fundamental del ciudadano la garantía básica de la legalidad para los delitos y las infracciones administrativas.

Este precepto dice:

«Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyen delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento».

El mismo artículo 25 en su párrafo tercero, al preceptuar que «la Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad» responde a los excesos que históricamente había cometido la Administración en materia sancionadora al imponer, de forma arbitraria y prácticamente sin garantías para el administrado, sanciones, sobre todo en el campo del orden público. Por tanto, todos los textos normativos que se opongan a este precepto han de entenderse derogados. Como manifiesta Garrido Falla, «en un Estado de derecho, solamente corresponde a los Tribunales de Justicia Penal privar de libertad a los ciudadanos».⁷

La breve mención en este apartado a este párrafo tercero del artículo 25 es obligado porque reconoce de forma expresa la potestad sancionadora de la Administración, dado que tan sólo le veda la imposición de sanciones que comporten privación de libertad. Así también lo prueban el artículo 45.3 del texto constitucional, en el que las infracciones contra el medio ambiente pueden ser también objeto de sanciones administrativas alternativamente con las penales, y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1983, que en su fundamento jurídico segundo manifiesta que:

«(...) nuestra Constitución no ha excluido la existencia de una potestad sancionadora de la Administración, sino que, lejos de ello, la ha admitido en el artículo 25, apartado tercero...»

6. Leguina Villa, J.: RAP, n.º 14, 1987, p. 34.

7. Garrido Falla, F., en su comentario al artículo 25.3 de la Constitución, en *Comentarios a la Constitución*, obra colectiva dirigida por Fernando Garrido Falla, Ed. Civitas, 1980.

3. *El principio de legalidad en materia sancionadora*

a) *Tendencias doctrinales*

El impreciso término «legislación vigente» que utiliza el artículo 25.1 de la Constitución al referirse al ordenamiento jurídico aplicable en el momento de producirse la acción sancionadora ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional, como más adelante veremos, como expresivo de reserva formal de ley.

La falta de pronunciamiento expreso habría podido llevar a admitir la innecesariedad de la reserva de ley en materia sancionadora y, por tanto, a entender el principio de legalidad proclamado en el artículo 25.1 de la Constitución en un sentido amplio (ordenamiento jurídico en su unidad o bloque de la legalidad), en el que cabría el Reglamento como norma jurídica que dimana de la Administración. Es decir, lo que Ignacio de Otto denomina «principio de juridicidad» al mantener la tesis de que aunque el ordenamiento constitucional garantiza el principio de legalidad de la Administración (9.3 CE), no lo hace en un sentido estricto de las leyes y las normas con rango de ley, salvo la reserva expresa, sino que lo que el principio de legalidad exige es que la actuación de la Administración esté vinculada al ordenamiento jurídico en su unidad.⁸

Ante esta posible interpretación, que podría dar lugar al hecho de que la Administración pudiese regular de forma exclusiva la materia sancionadora sin cobertura legal, dado el impreciso término que utiliza el artículo 25.1 de la CE, la doctrina reaccionó.

Con alguna excepción, la tendencia mayoritaria fue que había de hallarse una vía dentro del marco de la Constitución que llevase a confirmar que el término «legislación vigente» se refería a reserva de ley y, por tanto, a contemplar el principio de legalidad en un sentido estricto. Reserva de ley que garantizase la libertad del ciudadano ante la Administración y aportase una certeza en la ejecución de normas y de actos jurídicos. Con eso se negaría la posibilidad de que la Administración, con su poder normativo propio, pudiese configurar a su arbitrio los tipos de infracciones administrativas y las sanciones correspondientes.

Así pues, antes de entrar a exponer la doctrina del Tribunal Constitucional es conveniente enunciar las diversas tendencias doctrinales que sobre el término «legislación vigente» se han ido estableciendo desde la promulgación de la Constitución.

La mayoría de autores consideran que las sanciones administrativas deben ser reguladas, en todo caso, por ley, dada la clara conexión entre los artículos 25.1 y 53.1 de la Constitución. Entre ellos, García de Enterría Tomás y R. Fernández, al tratar de la potestad sancionadora general de la Administración, interpretan que el término «legislación» en abstracto es expresivo de reserva formal de ley. Consideran estos autores que, incluso en el supuesto de inclusión de un término más ambiguo, existiría

8. Ignacio de Otto: *Derecho constitucional - Sistema de fuentes*, Ed. Ariel, 1987, p. 157.

Es importante destacar, por lo que respecta a este punto, que el texto del anteproyecto de Constitución en la tramitación en el Senado en virtud de una enmienda presentada por Lorenzo Martín Retortillo al artículo 25.1 del texto fundamental, aprobó el dicamen definitivo con el término «ley vigente» en sustitución de ordenamiento jurídico. La Comisión Mixta Congreso-Senado sustituyó el término «ley» por «legislación», palabra más amplia que ley y más estricta que ordenamiento, que podía obedecer a expresar que también los Reglamentos quedaban incluidos (Regina Gaya, R., en *El principio de irretroactividad de las Leyes en la Jurisprudencia Constitucional*, Ed. Montecorvo, 1987, p. 74.

también esta reserva, ya que entraría en juego la garantía del principio de legalidad —que consideran estricta (art. 9.3 CE)— y, sobre todo, por la mecánica general de las libertades públicas, que es materia que sólo puede ser regulada por ley (53.1 CE).⁹ También Serrano Alberca, siguiendo la tesis de García de Enterría, afirma que las sanciones de protección del orden general tienen el mismo fundamento que las infracciones penales y la reserva de ley es obligada porque afectan a todos los ciudadanos y comportan una delimitación de lo que es lícito y el límite de la libertad. La ambigüedad del término «legislación» obliga a buscar la interpretación más adecuada para ponerlo en relación con la reserva de ley y es el artículo 53.1 de la Constitución donde se concreta la reserva de ley general de los derechos y libertades públicas.¹⁰

Finalmente, por lo que respecta a esta opinión de los autores que consideran necesaria la reserva de ley en materia sancionadora, hay que señalar que Sanz Gandasegui no cree adecuado fundamentar la exigencia de ley en la denominada «interpretación sistemática» de los artículos 25.1 y 53.1 de la Constitución y manifiesta que la exigencia de reserva de ley para prever infracciones administrativas debe graduarse según los criterios de la gravedad de la infracción y la relación que la sanción tenga con el ejercicio de un derecho fundamental de los comprendidos en la sección 1, capítulo II, título I de la Constitución.¹¹

b) La garantía de la reserva de ley. Especial comentario de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de abril de 1987

La tendencia de los autores a considerar la necesidad de la reserva de ley en materia sancionadora, y por tanto a entender el término «legislación vigente» del artículo 25.1 CE como ley formal sin alcanzar siquiera a los simples reglamentos, se ha visto confirmada, como ya hemos adelantado, por el Tribunal Constitucional.

Son reiteradas las sentencias que hacen alusión a la necesidad de una *norma de rango legal* o a la sumisión al *principio de legalidad* de la Administración en materia sancionadora (STC 2/1981, de 30 de enero, 73/1982, de 2 de diciembre, 77/1983, de 3 de octubre, entre otras). Ahora bien, así como en materia penal el alto tribunal en las Sentencias 15/1981, de 7 de mayo, 25/1984, de 23 de febrero, 140/1986, de 11 de noviembre, y 159/1986, de 12 de diciembre, se pronunció con rotundidad respecto a la reserva absoluta de ley (tradición histórica), «*nullum crimen nulla poena sine lege*», las sentencias pronunciadas en materia sancionadora podían dar lugar, como sucedió, al hecho de que algún autor interpretase que no en todo caso el término «legislación vigente» se refiere a reserva de ley.¹²

Ahora bien, es importante destacar la Sentencia del alto tribunal de 7 de abril de 1987 que, coherente con su doctrina jurisprudencial, afirma con contundencia y rotundidad que:

«(...) el término "legislación vigente", contenido en dicho artículo 25.1, es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora» (FJ 2.º 1).

9. García de Enterría - Tomás-Ramón Fernández: Ob. cit., pp. 164 y ss.

10. Serrano Alberca en su comentario al artículo 25.1 de la Constitución, en *Comentarios a la Constitución*, obra colectiva dirigida por Fernando Garrido Falla, Ed. Civitas, 1980.

11. Sanz Gandasegui, F.: «La potestad sancionadora de la Administración: La Constitución Española y el Tribunal Constitucional», Ed. Revista de Derecho Privado - Editoriales de Derecho Reunidas, 1985, pp. 101 y ss.

12. Sanz Gandasegui, F.: Ob. cit., p. 103.

Por tanto, se confirma la tesis de que el Tribunal Constitucional siempre ha mantenido que los principios inspiradores del propio Derecho penal son de aplicación en materia sancionador-administrativa (STC 18/1981, de 8 de junio), aunque el alcance, como veremos, ha sido tan estricto y riguroso como lo es a la hora de regular los tipos y las sanciones penales.¹³

Esta garantía de reserva de ley en materia sancionador-administrativa es equiparada por el alto tribunal, en su fundamento jurídico primero de la Sentencia comentada, al principio de la legalidad, lo que confirma la tesis del recurrente que bajo la dirección del letrado Santiago Muñoz Machado manifestó que «aunque es difícil equiparar el ordenamiento penal y el administrativo sancionador a los efectos del ámbito de cobertura de la necesaria reserva de Ley establecido en el artículo 25.1 de la Constitución, de la doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional (73/1982, de 2 de diciembre, y 77/1983, de 3 de octubre), se recalca que la potestad sancionadora de la Administración está sujeta a determinados límites y, entre ellos, al principio de legalidad, que determina la necesaria cobertura de dicha potestad en una norma de rango legal».

Así pues, el Tribunal Constitucional, de acuerdo con la argumentación del recurrente y coherente con su doctrina, entiende que la referencia en sus pronunciamientos al «principio de legalidad» o «norma de rango legal» en materia sancionadora se extiende a la reserva de ley formal, y por tanto el ejercicio de poder que comporta la actuación administrativa en esta materia deberá ser previamente atribuido y delimitado por la ley.

Garantía de la reserva de ley o principio de legalidad que, tal como definió el Tribunal Constitucional en la Sentencia 83/1984, de 24 de julio, en materia diferente de la sancionadora y que la Sentencia comentada hace extensiva a la norma constitucional contenida en el artículo 25.1 de la Constitución:

«El principio de reserva de ley que entraña una garantía esencial de nuestro Estado de derecho. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los Reglamentos. El principio no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones o normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador».

Por tanto, el alcance de la reserva de ley en materia sancionadora no es tan estricta (como manifiesta la Sentencia citada) respecto a la regulación de los tipos y las sanciones penales.

Finalmente, hay que destacar también que en materia sancionador-administrativa

13. La STC 18/1981, de 8 de junio, en su fundamento jurídico primero recordó que: «Los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (art. 25, principio de legalidad)». Ciertos matices que habremos de entender dirigidos a las relaciones de sujeción especial (ej. materia disciplinaria).

se pronunció también el Tribunal Supremo en las Sentencias de 16 de diciembre de 1982 y 2 de enero de 1987, pues interpretó, con anterioridad a esa Sentencia del Tribunal Constitucional, que el término «legislación vigente» es expresivo de reserva de ley por la falta de fuerza que las normas reglamentarias tienen para legitimar el ejercicio de la potestad sancionadora.

c) La garantía de la reserva de ley como derecho fundamental

El Tribunal Constitucional en la Sentencia de 7 de abril de 1987, especialmente comentada en el apartado *b)* del presente trabajo, al referirse al motivo de la impugnación (vulneración de la garantía de reserva de ley del artículo 25.1 de la Constitución), considera que la garantía de reserva de ley o principio de legalidad establecido en dicho principio «configura un verdadero derecho subjetivo de carácter fundamental» (FJ 1.º).

Ante esta afirmación, hay que entender que esta garantía de la reserva de ley en materia sancionadora contemplada en el artículo 25.1 de la Constitución es, por tanto, un derecho fundamental en sí mismo sin necesidad de desarrollo, dada su incorporación en la sección 1 del capítulo II, título I, de los derechos fundamentales y de las libertades públicas de la Constitución.

Por lo que respecta a esta afirmación, habría que hacer un breve paréntesis para comentar la STC 25/1984, de 23 de febrero, en la que al referirse al artículo 25.1 de la Constitución respecto a la reserva de ley orgánica en materia penal interpretó el Tribunal que la exigencia de ley orgánica tan sólo vendrá dada cuando la sanción penal afecte en concreto al ejercicio de un derecho fundamental. Por tanto, si la reserva de ley orgánica no puede deducirse de la conexión de los artículos 81.1 y 25.1 de la Constitución, entendemos que indirectamente también reconoció que el artículo 25.1 proclama un derecho fundamental como es la garantía de la reserva de ley o principio de legalidad en materia sancionadora.

Ahora bien, de esta Sentencia también se puede desprender que en el improbable supuesto de que una ley no penal estableciese el tipo de infracciones administrativas y las correspondientes sanciones que afectasen a un derecho fundamental, habría de hacerse extensible al derecho administrativo sancionador esta reserva de ley orgánica, que la doctrina constitucional considera necesaria cuando la legislación penal tenga por objeto regular normas sancionadoras que afecten a los derechos fundamentales.

Finalmente, que el principio de legalidad sea un derecho fundamental viene confirmado también porque la Sentencia 42/1987, de 7 de abril, provee de un recurso de amparo que el Tribunal admite contra la pretendida infracción del principio de legalidad proclamado en el artículo 25.1 de la Constitución y que el recurrente imputa a un acto administrativo sancionador.

Consecuentemente, el artículo 25.1 de la Constitución reconoce como derecho fundamental la garantía de la reserva de ley en materia sancionador-administrativa que, como uno de los límites a la potestad sancionadora de la Administración, es también un derecho fundamental del ciudadano, que, en el caso de vulneración por la Administración, podrá accionar una vía jurisdiccional especial con la posibilidad última de interponer un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (art. 43.1 y 46.1.b de la LOTC y sección 2.ª de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona).

d) La tipicidad de las normas sancionadoras

La doctrina de los autores es prácticamente unánime al afirmar que el principio de legalidad en materia sancionadora se manifiesta de forma específica en la tipicidad de las conductas sancionables. Por tanto, el principio de tipicidad es la aplicación del principio de legalidad que exige la delimitación concreta de las conductas punibles a efectos de su sanción.

El artículo 25.1 impone a la ley la previa determinación de las «acciones u omisiones» que en concreto constituyen «infracción administrativa». Esto hace que se vea interrumpida la tendencia que existía antes de la promulgación de la Constitución respecto a la tipificación de conductas sancionables mediante la utilización de cláusulas abiertas que vulneraban el principio de tipicidad. Como expresa Prieto Sanchís, «las infracciones administrativas han de estar suficientemente tipificadas por la Ley, describiéndose con todo detalle cada uno de los elementos de la conducta, con exclusión de fórmulas abiertas y cláusulas analógicas».¹⁴

La afirmación que hizo el Tribunal en la Sentencia 18/1981, de 8 de junio, respecto a la aplicación, con ciertos matices, de los principios inspiradores del ordenamiento penal al administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, lleva a confirmar, como en efecto ha hecho el Tribunal Constitucional, que en el ámbito del derecho administrativo sancionador es necesario que la norma de rango legal predetermine la tipificación de los ilícitos administrativos y el tipo de sanción a imponer.

La primera sentencia que abordó indirectamente la tipificación de las conductas sancionables fue la Sentencia de 15 de octubre de 1982 al entender que el artículo 25.1 de la Constitución responde al principio de tipicidad, que, afirma el Tribunal, está ligado al de la seguridad jurídica.

En su fundamento jurídico séptimo, al referirse a la finalidad protectora que persigue el Derecho penal, manifestó que el legislador «(...) debe hacer el máximo esfuerzo posible para que la seguridad jurídica quede salvaguardada en la definición de los tipos». Pero sólo en la Sentencia de 7 de abril de 1987, comentada en el anterior apartado, el alto tribunal, al referirse al antecedente histórico de la reserva de ley («*nullum crimen nulla poene sine lege*») como extensivo al ordenamiento sancionador administrativo, declara en su fundamento jurídico segundo que la garantía de orden material que comprende esta regla es de:

«(...) alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos términos limitativos de la libertad individual y se traduce en la *imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes*».

Sin embargo, el Tribunal admite una flexibilización en la descripción de las conductas punibles, dando por supuesto que será contraria a las exigencias constitucionales.

14. Prieto Sanchís, L.: «La Jurisprudencia Constitucional y el problema de las sanciones administrativas en el Estado de Derecho», REDC, enero-abril 1982, p. 108.

«(...) la simple habilitación a la Administración, por *norma de rango legal vacía de todo contenido material propio*, para la tipificación de los ilícitos administrativos y las correspondientes consecuencias sancionadoras» (FJ 2.º).

Por tanto, la ley habrá de regular los tipos de infracciones y las sanciones que correspondan de tal manera que, cuando se produzca la habilitación legal a la Administración para dictar normas reglamentarias sobre la materia, se imposibilite una actuación arbitraria y discrecional de este poder público para regular y apreciar la existencia de conductas ilícitas y la imposición de las correspondientes sanciones.

Finalmente, es importante destacar que la misma Sentencia comentada incide en la doctrina jurisprudencial establecida sobre la validez de disposiciones que regulen materias y situaciones respecto de las cuales la reserva de ley no existía de acuerdo con el derecho anterior a la Constitución (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 5.º).

El Tribunal Constitucional en su fundamento jurídico tercero afirma:

«No obstante, cualquiera que sea la validez y aplicabilidad de las normas preconstitucionales incompatibles con el principio de legalidad que garantiza el artículo 25.1 de la Constitución, es claro que, a partir de la entrada en vigor de la misma, toda remisión a la potestad reglamentaria para la definición de nuevas sanciones carece de virtualidad y eficacia».

Por consiguiente, el Tribunal tiene en cuenta de forma prioritaria y absoluta el contenido material-sancionador de una norma preconstitucional, lo que lleva a confirmar el principio de seguridad, en el ámbito de la potestad sancionadora de la Administración.

4. *El principio de irretroactividad en materia sancionadora como derecho fundamental*

El principio de irretroactividad de las leyes es una manifestación del principio de legalidad que como señalan Cobo del Rosal y Boix Reig, «no ha suscitado mayores problemas para quienes hacen del principio de legalidad pilar básico del derecho sancionador».¹⁵

También es un principio que desarrolla una de las características —el imperio de la ley— definitorias del Estado de derecho (Álvarez Conde)¹⁶ y que —hay que añadir— concreta y hace operativas las garantías que este Estado de derecho comporta (Regina Gaya).¹⁷

La Constitución recoge en tres de sus preceptos el principio de irretroactividad de las leyes. El artículo 9.3 lo enuncia con carácter general, el artículo 25.1 hace mención expresa de él respecto a la materia punitiva y el artículo 83, al referirse a las leyes de bases, preceptúa que no podrán en ningún momento facultar para dictar normas con carácter retroactivo.

Respecto al artículo 9.3 del texto constitucional, es un precepto que garantiza la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los

15. Cobo del Rosal y Boix Reig en los comentarios a la Constitución dirigidos por Óscar Alzaga, Ed. Revista de Derecho Privado - Editoriales de Derecho Reunidas, t. III, art. 24 a 38, 1.ª ed., Madrid, 1983, pp. 75 y ss.

16. Álvarez Conde, E.: *El régimen político español*, Madrid, 1983, pp. 35-36.

17. Regina Gaya, R.: Ob. cit. en la nota 8 (final), p. 74.

derechos individuales. Como afirmó el Tribunal Constitucional, es un principio general que, juntamente con los expresamente citados en dicho precepto, *son mandatos dirigidos a todos los poderes públicos* (STC de 30 de marzo de 1981, FJ 3.º).

El artículo 25.1 de la Constitución, al preceptuar que «nadie puede 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», recoge de forma expresa el derecho fundamental a la irretroactividad de la disposición sancionadora desfavorable. Es decir, *vigencia* de la legislación en el momento de realizarse la conducta sancionable, lo cual comporta que sólo se podrán enjuiciar los hechos según la legislación vigente en el momento de la comisión de la infracción.

Esto quiere decir que si la Administración aplica retroactivamente una norma sancionadora desfavorable al ciudadano, habrá vulnerado este derecho fundamental a la ley de irretroactividad que recoge el artículo 25.1 de la Constitución.

Afirmación obligada dada la literalidad y claridad del precepto, que no puede ponerse en duda dado su reconocimiento constitucional expreso como derecho fundamental. Por tanto, a diferencia de los otros límites a la potestad sancionadora de la Administración, como el principio de legalidad o la garantía de la reserva de ley o, como más adelante veremos, el principio «*non bis in idem*», que el Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución y con su doctrina vinculante (art. 1 LOTC y 5.1 LOPJ), ha considerado que se hallan contemplados en el artículo 25.1 de la Constitución como derechos subjetivos del ciudadano, el principio de irretroactividad en materia sancionadora está expresamente reconocido en la Constitución.

Como afirma el Tribunal Constitucional:

«(...) el artículo 25, número 1, de la Constitución consagra, como este Tribunal ha señalado en diferentes ocasiones, el principio de tipicidad y legalidad de los delitos, faltas e infracciones administrativas y hace aplicación concreta a esta hipótesis, *dándole carácter de derecho fundamental, del principio de irretroactividad de la ley sancionadora*» (STC 73/1982, de 2 de diciembre, FJ 3.º).

Sin embargo, el derecho subjetivo de carácter fundamental de la irretroactividad de la disposición sancionadora desfavorable no puede hacerse extensivo al principio de retroactividad de lo que es favorable, ya que como declaró el Tribunal en la Sentencia pronunciada en materia penal el 30 de marzo de 1981:

«(...) del análisis del artículo 25.1 no se infiere que este precepto reconozca a los ciudadanos un derecho fundamental a la aplicación retroactiva de una ley penal más favorable que la anteriormente vigente» (FJ 7.º).

Con posterioridad, esta afirmación jurisprudencial delimitadora del alcance del contenido del derecho fundamental del artículo 25.1 de la Constitución, la Sentencia del 7 de mayo de 1981, dictada en materia sancionador-administrativa, reitera la doctrina sentada en la anterior sentencia y la extiende a cualquier disposición sancionadora y no sólo a la ley penal. El Tribunal insistió en que la retroactividad de las disposiciones sancionadoras favorables no es invocable en el amparo constitucional.

5. El principio «non bis in idem»

a) Doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional

Algún autor ha considerado que el paso del sistema político anterior a la Constitución al nuevo establecido por esta norma fue posible sin traumas, dado que el principio «non bis in idem», junto con otros principios hoy constitucionales, fue aceptado por la jurisprudencia antes de la promulgación de la Constitución.¹⁸ Ahora bien, de todos es bien conocido que antes de la Constitución existían declaraciones legales y jurisprudenciales en el sentido de que cada esfera sancionadora (penal y administrativa) podía estimar de forma diferente la realidad de unos mismos hechos, su calificación y la culpabilidad del autor.¹⁹

El principio «non bis in idem» que impide la duplicidad de sanciones —penal y administrativa— para un mismo hecho fue incluido expresamente en el proyecto de Constitución como principio general de los que hoy proclama el artículo 9 de la Constitución.

Suprimida su inclusión, los parlamentarios consideraron, como veremos, su inclusión en el espíritu del artículo 25.1 de la Constitución. Como precisa García de Enterría, «la inclusión del "non bis in idem" en los principios de tipicidad y legalidad de los delitos, faltas o infracciones administrativas que se enuncian en el artículo 25 parece clara. La conjunción disyuntiva "o" empleada por el precepto así impone concluirlo, utilizando el método literal de integración más simple; (...) una determinada actuación, activa u omisiva, podrá ser tipificada como delito, como falta o como infracción administrativa, pero no como todas o varias de esas figuras a la vez».²⁰ La inclusión del principio en los principios de legalidad y tipicidad del artículo 25.1 de la Constitución también es admitida por Cobo del Rosal y Boix Reig.²¹

La Sentencia 2/1982, de 30 de enero, dictada en un amparo no otorgado porque la Administración y el juez habían sancionado hechos diferentes, dio lugar a la constitucionalización de este fundamental principio general. El alto tribunal declaró de forma expresa en su fundamento jurídico cuarto que:

«(...) podemos señalar que si bien el principio "non bis in idem" no se encuentra recogido expresamente en los artículos 14 al 30 de la Constitución, que reconocen los derechos y libertades susceptibles de amparo (artículos 53.2 de la Constitución y 41 de la LOTC), no por ello cabe silenciar que, como entendieron los parlamentarios (...) en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso al prescindir de él en la redacción del artículo 9 del Anteproyecto de Constitución, va últimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones recogidas principalmente en el artículo 25 de la Constitución. Por otro lado, es de señalar que la tendencia de la legislación española reciente, en contra de la legislación anterior, es la de recoger expresamente el principio de referencia».

18. Montoro Puerto, Miguel: «Implicaciones del principio de tipicidad de las infracciones administrativas en la legislación de las Comunidades Autónomas», en *Actualidad Administrativa*, n.º 39, 1986, p. 2207.

19. García de Enterría, E.: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Ed. Civitas, 1981, p. 245.

20. García de Enterría, E.: Ob. cit., p. 246.

21. Cobo del Rosal y Boix Reig en «Garantías constitucionales del Derecho sancionador», dentro del comentario a la legislación penal T. I, Edersa, 1982, p. 213, consideran el principio «non bis in idem» como un límite de la facultad sancionadora de la Administración.

Ante esta afirmación parece que el Tribunal considera que el principio comentado se recoge en el artículo 25.1 de la Constitución, con la condición, como enfatiza el Tribunal, de que:

«(...) para que resulte operativa la prohibición que representa el principio "*non bis in idem*" es imprescindible una coincidencia "fáctica" de los hechos objeto de la doble sanción».

La Sentencia 159/1985, de 27 de noviembre, reitera la íntima conexión del principio comentado con los de la legalidad y tipicidad de las actuaciones recogidos en el artículo 25 de la norma fundamental. Por tanto, no puede considerarse que el principio "*non bis in idem*" sea un principio general del derecho autónomo e independiente.²²

La Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1983, de 3 de octubre, completa la anterior. El problema central que se plantea es la falta de armonía entre la apreciación de unos mismos hechos por parte de la autoridad judicial y su decisión y la actuación llevada a cabo por el Gobierno Civil (sanción pecuniaria).

El Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico tercero de la Sentencia considera que el principio "*non bis in idem*" conduce al hecho de que cuando normativas diferentes permiten enjuiciar y calificar jurídicamente unos mismos hechos, se produce una subordinación de la Administración a los tribunales de justicia.

Así manifiesta:

«La subordinación de los actos de la Administración de imposición de sanciones a la autoridad judicial exige que la colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación administrativa haya de resolverse en favor de la primera. De esta premisa son necesarias consecuencias las siguientes: a) El necesario control posterior por la autoridad judicial de los actos administrativos mediante el oportuno recurso; b) La imposibilidad de que los órganos de la Administración lleven a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores en aquellos casos en que los hechos puedan ser constitutivos de delito o falta según el Código Penal o las leyes penales especiales, mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos; c) La necesidad de respetar la cosa juzgada».

Por consiguiente, la subordinación de la Administración a la autoridad judicial comporta que cualquier procedimiento administrativo sancionador iniciado de acuerdo con su normativa deberá paralizarse cuando haya pendiente un proceso judicial que juzgue los hechos que han dado lugar al inicio de este procedimiento sancionador y evidentemente deberá respetarse la resolución judicial una vez se haya dictado sentencia.

El Tribunal entiende en el fundamento jurídico segundo de la Sentencia que la subordinación a la autoridad judicial es uno de los límites de la potestad sancionadora de la Administración, que «de manera directa se encuentran contemplados en el artículo 25 de la Constitución y que dimanen del principio de legalidad de las infracciones y de las sanciones».

Así pues, como manifestó la doctrina autorizada antes del pronunciamiento del

22. Sanz Gandasegui, F.: Ob. cit. Comentario a la Sentencia de 30 de enero de 1982, p. 129.

Tribunal Constitucional, «ni compatibilidad de sanciones ni independencia en la prueba y en la calificación de unos mismos hechos (con prioridad absoluta para la apreciación, como resulta obvio, por ser su potestad «exclusiva»: art. 117.3 de la Constitución) resultan, pues, posibles, a nuestro juicio, tras la Constitución».²³

b) El principio «*non bis in idem*» como derecho fundamental

El Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución (art. 1 LOTC), ha declarado que la subordinación de la Administración a la autoridad judicial se traduce para el ciudadano en un derecho fundamental contemplado en el artículo 25 de la Constitución, derecho que dimana del principio de legalidad de las infracciones y las sanciones.

En el fundamento jurídico segundo de la Sentencia 77/1983, de 3 de octubre, al referirse, como hemos visto en el apartado anterior, a la subordinación de la Administración a los órganos jurisdiccionales como uno de los límites de la potestad sancionadora de la Administración incorporado en el artículo 25 de la Constitución, manifiesta que:

«Estos límites, contemplados desde el punto de vista de los ciudadanos, se transforman en derechos subjetivos de ellos y consisten en no sufrir sanciones sino en los casos legalmente prevenidos y de autoridades que legalmente puedan imponerlas».

Por tanto, si el principio «*non bis in idem*» nos conduce, como hemos visto, a la subordinación de la Administración a la autoridad judicial, se puede concluir que la intención del Tribunal ha sido constitucionalizarlo como uno de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 25 de la Constitución.

El reconocimiento de este límite de la potestad sancionadora de la Administración como un derecho fundamental, y por tanto comprendido en los artículos 14 al 30 de la Constitución, comporta como es el caso de los principios ya comentados que, en el supuesto de vulneración por la Administración, se pueda recurrir a una especial protección.

Ahora bien, ¿por qué no se puede considerar, como señala Sanz Gandasegui, el principio «*non bis in idem*» como principio general del derecho que remitiría el control de la actuación administrativa a los tribunales de lo contencioso sin haber de llevar la cuestión ante el Tribunal Constitucional?²⁴

Si tenemos en cuenta, por un lado, la actuación que antes de la Constitución tuvo la Administración en materia sancionadora y, por otro, el reconocimiento expreso de esta potestad en el texto constitucional (art. 25.3 CE), es conveniente interpretar, como ha hecho el Tribunal Constitucional, que los límites a la potestad sancionadora operan como derechos subjetivos del ciudadano y, por tanto, son susceptibles de una protección jurisdiccional con la posibilidad última de una enérgica protección ante el Tribunal Constitucional.

23. García de Enterría - Tomás-Ramón Fernández: Ob. cit., p. 171.

24. Sanz Gandasegui, F.: Ob. cit., p. 138.

III. Consideraciones finales

La potestad sancionadora continúa siendo un poder extraordinario de la Administración, dado su reconocimiento expreso en el artículo 25.3 de la Constitución.

Ante este reconocimiento constitucional, el artículo 25.1 de la norma suprema impone unos límites a este poder de sancionar, que, como hemos visto y de acuerdo con la interpretación que ha hecho el Tribunal Constitucional, se hallan incorporados en dicho precepto y se concretan en: la garantía de la reserva de ley en materia sancionadora y la tipicidad de las conductas punibles y sanciones correspondientes, el principio de irretroactividad de la norma sancionadora desfavorable y el principio «*non bis in idem*» que comporta la subordinación de la Administración a la autoridad judicial.

En consecuencia, por el hecho de que estos límites estén incluidos en el artículo 25 de la Constitución —que forma parte de la sección 1, capítulo II, título I de la Constitución, de los derechos fundamentales y de las libertades públicas— deben considerarse derechos fundamentales del ciudadano, que podrá accionar su tutela de acuerdo con la facultad que le otorga el artículo 53.2 de la Constitución en el supuesto de que sean vulnerados por la Administración.

Debemos considerar positiva la interpretación que ha hecho el Tribunal Constitucional del artículo 25.1 de la Constitución, ya que en su jurisprudencia intenta poner freno al autoritarismo administrativo que la potestad sancionadora puede comportar a manos de la Administración. Esta actividad sancionadora no puede considerarse en términos generales como cualquier actuación administrativa, accionable por la vía de un recurso ordinario, y considerar, como se ha hecho, algunos de sus límites como principios generales del derecho que se encuentran o no contemplados en el texto constitucional.

Por tanto, como tales derechos fundamentales y técnicamente derechos subjetivos, son efectivos por sí mismos, sin perjuicio, como ya hemos visto, de que, en el supuesto de que la ley no penal previese infracciones y sanciones que afectasen al ejercicio de un derecho fundamental, la ley habrá de tener el carácter formal de orgánica de acuerdo con lo que establece el artículo 81.1 de la Constitución.

Así pues, es necesario someter estos límites a unas cauteles que, como manifiesta el alto tribunal en la Sentencia comentada de 3 de octubre de 1983 (FJ 2.º) «(...) preserven y garanticen los derechos de los ciudadanos».

Cautelas que hay que entender se materializan en derechos fundamentales del ciudadano siendo para la Administración unos límites que habrán de regir en toda su actuación en materia sancionadora.

Estos límites, que se traducen para el ciudadano en derechos fundamentales, gozan, como ya hemos avanzado, de una especial protección que se concreta ante los tribunales de lo contencioso-administrativo y en última instancia en amparo ante el Tribunal Constitucional (artículos 53.2 y 161.1.b de la Constitución).

Tal como establece la disposición transitoria segunda, apartado 2, de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, hasta que se configure el procedimiento judicial de protección de los derechos y libertades fundamentales de acuerdo con las previsiones del artículo 53.2 de la Constitución, se prevé como vía judicial previa a la interposición de recurso de amparo la contencioso-administrativa ordinaria o bien la configurada en la sección segunda de la Ley 62/1978, de 26 de

diciembre, sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, disposición transitoria que extiende el ámbito de aplicación de esta ley a todos los derechos y libertades a que se refiere el artículo 53.2 de la Constitución y, por tanto, de entre ellos el artículo 25.1 de dicho texto fundamental.

Las garantías jurisdiccionales que ostenta el ciudadano ante la vulneración por la Administración de estos derechos fundamentales se hallan incorporadas en la sección segunda de la ley citada y se pueden resumir en: la innecesariedad de interponer ningún recurso ante el órgano sancionador o superior jerárquico, la simplificación de los trámites en el proceso, la ausencia de dilaciones innecesarias y la solicitud de suspensión del acto administrativo sancionador que comporta la inversión de la regla general del artículo 122 de la LJ. Inversión de la fórmula de la suspensión porque el Tribunal habrá de suspender la ejecución de la sanción que puede ser decretada sin ninguna fianza «salvo que se justifique la existencia o posibilidad de perjuicio grave para el interés general» por parte de la Administración. Suspensión que, en el supuesto de que se impugne una sanción pecuniaria regulada por la Ley de Orden Público, es automática por el hecho de haber interpuesto el recurso y sin necesidad de fianza alguna, hasta que por sentencia judicial firme se confirme el acto administrativo reconocido o bien se declare la inadmisión del recurso.

Una vez agotada esta vía judicial especial y sumaria —que impide la demora en la justicia— y de acuerdo con los artículos 43.1 y 46.1.b de la LOTC, la persona afectada por el acto sancionador de la Administración que vulnere los derechos fundamentales proclamados en el artículo 25.1 de la Constitución, podrá interponer en última instancia un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional para que se le reconozca la violación del derecho fundamental mediante el otorgamiento del amparo solicitado (art. 55.1 LOTC).

Finalmente, en el supuesto de que se considerase demasiado abierta la interpretación que ha hecho el Tribunal Constitucional del artículo 25.1 de la Constitución, es conveniente reflexionar sobre el peso histórico del ejercicio desenfrenado de la potestad sancionadora que arrastra la actual Administración, como también la configuración del ordenamiento jurídico español y la estructura del poder judicial. Reflexión que habría de conducir a considerar, como ha hecho el Tribunal Constitucional, que los límites a la potestad sancionadora de la Administración se traducen para el ciudadano en derechos fundamentales. Ello hará que, actualmente, el principio de seguridad jurídica quede garantizado y, como manifestó en su día el alto tribunal, permitirá promover el orden público, la justicia y la igualdad en libertad.

