

EL RECONeixEMENT CONSTITUCIONAL DE LA POTESTAT SANCIONADORA DE L'ADMINISTRACIÓ. LÍMITS ESTABLERTS EN L'ARTICLE 25.1 DE LA CONSTITUCIÓ

Montserrat Caballol Angrill

I. Introducció

1. Consideració prèvia

L'Administració pública, en exercir la seva potestat sancionadora, pot fer-ho amb la finalitat de protegir l'ordre social en conjunt o bé per tal de tutelar la seva pròpia organització.

És el que la doctrina alemanya ha denominat respectivament la relació de «subjecció general» i la relació de «subjecció especial».

L'exercici de la potestat sancionadora de l'Administració en les situacions de subjecció especial que Mayer qualifica d'«estat de llibertat restringida», com poden ésser la del funcionari, la del soldat, la del contractista en un contracte administratiu, la de l'usuari d'un servei públic, mereixen un tractament específic i diferenciat de la potestat sancionadora general, ja que com assenyalen García de Enterría i Tomás R. Fernández són sancions: «*Con efectos sólo respecto de quienes están directamente en relación con su organización o funcionamiento [de l'Administració], y no contra los ciudadanos en abstracto*».¹

Tal com s'ha pronunciat el Tribunal Constitucional en la Sentència 2/1987, de 21 de gener, i també fent-se'n ressò la Sentència 42/87, de 7 d'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».

Així, doncs, el present treball parlarà dels límits que l'article 25.1 de la Constitució imposa a la potestat sancionadora general, és a dir, sancions que l'Administració imposa amb una finalitat desviada de la seva pròpia autoprotecció, potestats sancionadores que s'escapen de l'esfera de l'ordre administratiu domèstic i que afecten les conductes dels ciutadans en la seva vida social.

Finalment, cal fer una breu referència dels altres límits que la Constitució imposa a la potestat sancionadora de l'Administració, els quals no són objecte del present treball, atès que s'ha considerat que no es troben directament esmentats en l'article 25.1 de la Constitució i que és necessari un estudi concret dels articles on es troben enunciat.

1. García de Enterría-Tomás-Ramón Fernández: *Curso de Derecho Administrativo*. T. II, Ed. Civitas (1981), pàg. 148 i ss.

Aquests límits o principis que juntament amb els que estudiarem han de regir també tota actuació de l'Administració en matèria sancionadora són: la interdicció de les penes de privació de llibertat, a les quals es pot arribar de forma directa o indirecta a partir de les infraccions sancionadores (article 25.3 de la Constitució), i el respecte als drets de defensa reconeguts en l'article 24 de la Constitució que, d'acord amb una de les primeres sentències del Tribunal Constitucional, són d'aplicació als procediments que l'Administració segueix per a la imposició de sancions (STC 18/1981, de 8 de juny).

Així, doncs, tot i que el Tribunal Constitucional, en la Sentència de 3 d'octubre de 1983, va considerar en el seu fonament jurídic 2n. que aquests límits a la potestat sancionadora de l'Administració es troben en l'article 25.1 de la Constitució, és necessari un estudi separat i específic de la doctrina d'autors i de la jurisprudència del Tribunal Suprem i del Tribunal Constitucional sobre els preceptes als quals la norma suprema fa expressa al·lusió.

2. Breu ressenya històrica i situació pre-constitucional en matèria sancionadora

La primera reacció contra els exorbitants poders sancionadors de l'Administració apareix amb la revolució francesa. S'introdueix una nova articulació de l'Estat, com és el principi de divisió de poders, i s'extreu de l'Administració aquella potestat repressiva que fins llavors havia ostentat amb el govern absolutista. Això va comportar que l'Administració hagués d'actuar sotmesa a la legalitat, limitant-se exclusivament a executar la Llei i a portar a terme els mandats procedents del poder legislatiu, sense cap funció repressiva, com és la potestat de sancionar, que era monopoli del poder judicial.

Aquesta influència francesa arriba a Espanya amb la promulgació de la Constitució de 1812, text constitucional que va recollir els principis ideològics de la revolució francesa i, en concret, el principi de la divisió de poders que comportarà la submissió de l'executiu al legislatiu i al judicial.

Tanmateix, aquesta idea inicial d'extreure de l'Administració pública aquells poders il·limitats i incondicionats propis d'un Estat autoritari, i per tant, traslladar als tribunals la imposició de sancions, no es duu a la pràctica. Com ho demostra l'aprofundit treball de Parada Vázquez, J. R., al llarg del constitucionalisme espanyol es va anar potenciant la potestat sancionadora de l'Administració.²

Sobre això manifesta: «*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*».

Per tant, basant-se en el principi que l'Administració pública ha de protegir els interessos dels ciutadans, el seu protagonisme és cada cop més intens dins de la societat. Aquest protagonisme en matèria sancionadora es manifesta en autoatorgar-se l'Administració, de forma creixent, unes potestats punitives davant d'aquells ciutadans que considera que han vulnerat l'ordre social general.

2. Parada Vázquez, J. R.: «El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema jurídico penal», a R.A.P. núm. 67 (1972), pàg. 68.

Com assenyala la doctrina, aquesta potestat sancionadora que exercia l'Administració per protegir interessos públics podia obeir o bé a motius polítics o bé a motius de desconfiança del legislador en l'inadequat sistema judicial existent, potestat que va arribar al punt més greu en poder imposar penes de privació de llibertat directament (ordre públic) o indirectament (pagament de sancions pecuniàries).

Tot i que l'article 27 de la Llei de Règim Jurídic de l'Administració de l'Estat, de 26 de juliol de 1957, hauria pogut salvar el progressiu augment de la potestat sancionadora de l'Administració en 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 va ésser així, l'habilitació legal no es va fer extensiva a les sancions, perquè el Tribunal Suprem va interpretar llavors en la seva doctrina que el terme «pena» derivava de delictes o falta i no es podia fer extensiu a sanció com a «pena imposada per l'Administració» (STS 25 de juny de 1966).³

Amb la promulgació de la Llei de Procediment Administratiu, de 17 de juliol de 1958, i la Llei de la Jurisdicció Contenciosa-administrativa, de 27 de desembre de 1956, s'estableix respectivament un procediment sancionador al qual l'Administració hauria d'ajustar-se amb caràcter general (art. 133 i ss.) i una submissió al control judicial de la matèria sancionadora. Aquestes noves regulacions en els textos normatius tampoc no salven la deficient situació de l'activitat sancionadora de l'Administració i no van resultar operatius.

D'una banda, perquè el procediment que teòricament cobria les garanties del ciutadà no es complia sempre i era inaplicable en matèria de fraus fiscals, infraccions de les lleis socials i en matèria d'ordre públic; activitat de policia —l'ordre públic— on la potestat sancionadora s'exerceix «de plano» sense respectar els drets dels administrats fins al punt de poder-los privar de llibertat fins als tres mesos (responsabilitat penal subsidiària) en el supòsit d'impagament d'una sanció econòmica (LOP de 30 de juliol de 1959, modificada per Llei de 21 de juliol de 1971).⁴

D'altra banda, perquè tot i que es començà a preveure un control judicial de l'activitat sancionadora de l'Administració, la jurisprudència no va ésser coherent en afirmar la subjecció del poder sancionador administratiu als principis del Dret penal comú com a garantia dels administrats. Es creà una inseguretat jurídica i la tutela efectiva dels tribunals era dubtosa atès que el recurs del ciutadà contra l'acte administratiu sancionador no suspenia l'execució de la sanció i de vegades estava condicionat a la regla *solvet et repetet* i a la possible *reformatio in pejus* a mans del jutge.⁵

Nogensmenys, és important fer esment del sorgiment d'una nova tendència jurisprudencial. Les Sentències del Tribunal Suprem de 2 i 25 de març de 1972 i 17 de juny de 1974 van considerar que l'absència d'una regulació legal en matèria sancionadora no podia interpretar-se com una habilitació de l'Administració per a aplicar de

3. Martín-Retortillo Baquer, L., en el seu article publicat en la R.A.P. núm. 79 (1976), pàg. 41, manifesta la seva disconformitat amb aquesta extensa doctrina dins l'àmbit jurisprudencial.

És important observar un canvi jurisprudencial en la Sentència del Tribunal Suprem (recurs extraordinari de revisió) on 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 Decret-Llei 6/1977, de 25 de gener (període de transició), va eliminar la possibilitat d'exigir responsabilitat personal subsidiària per l'impagament de multes per actes contraris a l'ordre públic.

5. Avui derogats per la Constitució.

forma arbitrària i grollera les seves facultats repressives, sinó que es tractava d'una llacuna que hauria d'integrar-se necessàriament amb les tècniques pròpies del Dret penal ordinari.

La incidència de la Constitució en l'activitat sancionadora de l'Administració en establir, com veurem, uns límits a aquesta potestat excepcional, que es troben recollits en la Constitució i en la jurisprudència del Tribunal Constitucional, haurà de crear un clima de seguretat en els ciutadans davant d'aquesta activitat limitativa de drets, que l'Administració sempre ha ostentat amb la finalitat de protegir els interessos de la col·lectivitat.

II. Límits constitucionals a la potestat sancionadora de l'Administració. Drets fonamentals del ciutadà

1. Introducció

La nova concepció política i jurídica de l'Estat que configura la Constitució com un Estat social i democràtic de dret, sota un principi general, de màxima importància, com és el de l'imperi de la Llei (expressió de la voluntat popular), ha comportat que l'executiu a l'hora d'exercir les seves facultats sancionadores es trobi vinculat al legislador (preàmbul, articles 1, 9.3, 103.1, 106.1 i 117 de la Constitució).

La Constitució reconeix en els articles 25, apartats 1, 3 (especialment) i 45 la potestat sancionadora de l'Administració, però, com veurem, amb unes limitacions que la doctrina més autoritzada i, sobretot, la jurisprudència del Tribunal Constitucional, s'han encarregat de precisar i interpretar. Per tant, aquest reconeixement comporta que el principi tècnic de la divisió de poders al qual ens hem referit (monopoli judicial en matèria sancionadora) no es dugui a terme en un sentit estricte i que en la concepció actual de l'Estat de dret que configura la Constitució es prevegi que, en el supòsit que l'Administració imposi una sanció que vulneri la legalitat, el ciutadà pugui actuar davant dels tribunals en defensa dels seus drets.

L'Alt Tribunal ha justificat la potestat sancionadora de l'Administració amb les raons següents:

«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 intermediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados.» (STC 77/83, de 3 d'octubre, F.J. 2^a).

Així, doncs, a la vista d'aquest reconeixement constitucional de la facultat sancionadora de l'Administració cal que entrem a analitzar si en matèria sancionadora els valors suprems que proclama la Constitució i qualsevol Estat de dret, com són la llibertat, la justícia i la igualtat, poden ésser vulnerats i com a conseqüència poden crear una desconfiança del ciutadà en les institucions públiques i en l'ordre jurídic general. Principis o valors suprems que, com exposa Leguina Villa,⁶ es troben vinculats a la seguretat jurídica. Seguretat jurídica que el Tribunal Constitucional

6. Leguina Villa, J.: R. A. P. núm. 114 (1987), pàg. 34.

en la Sentència 27/1981, de 20 de juliol, va proclamar com a principi essencial en considerar que ha de permetre promoure en l'ordre jurídic la justícia i la igualtat en llibertat.

2. La potestat sancionadora de l'Administració en el marc de l'article 25 de la Constitució

L'article 25.1 de la Constitució recull la matèria sancionadora en general, tant penal com administrativa, i imposa com a dret fonamental del ciutadà la garantia bàsica de la legalitat per als delictes i les infraccions administratives.

Aquest precepte diu:

«Ningú no pot ésser condemnat o sancionat per accions o omissions que, en el moment de produir-se, no constituïen delicte, falta o infracció administrativa segons la legislació vigent en aquell moment.»

El mateix article 25, en el seu paràgraf 3^r, en preceptuar que «l'Administració civil no podrà imposar sancions que, directament o subsidiàriament, impliquin privació de llibertat» respon als excessos que històricament havia comès l'Administració en matèria sancionadora en imposar, de forma arbitrària i pràcticament sense garanties per a l'administrat, sancions, sobretot en el camp de l'ordre públic. Per tant, tots els texts normatius que s'oposin a aquest precepte s'han d'entendre derogats. Com manifesta Garrido Falla, «en un Estado de Derecho, solamente corresponde a los Tribunales de Justicia Penal privar de libertad a los ciudadanos».⁷

El breu esment en aquest apartat d'aquest paràgraf 3^r de l'article 25 és obligat perquè reconeix de forma *expressa* la potestat sancionadora de l'Administració, atès que tan sols li veda la imposició de sancions que comportin privació de llibertat. Així també ho proven l'article 45.3 del text constitucional, on les infraccions contra el medi ambient poden ésser també objecte de sancions administratives alternativament amb les penals, i la Sentència del Tribunal Constitucional de 3 d'octubre de 1983, que en el seu F.J. 2ⁿ. manifesta 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...»

3. El principi de legalitat en matèria sancionadora

a) Tendències doctrinals

L'imprecís terme «legislació vigent» que empra l'article 25.1 de la Constitució en referir-se, com hem vist, a l'ordenament jurídic aplicable en el moment de produir-se l'acció sancionadora ha estat interpretat, com veurem més endavant, pel Tribunal Constitucional com a expressiu de reserva formal de llei.

La falta de pronunciament exprés hauria pogut portar a admetre la innecessarietat de la reserva de llei en matèria sancionadora i, per tant, entendre el principi de legalitat proclamat en l'article 25.1 de la Constitució en un sentit ampli (ordenament jurídic en la seva unitat o bloc de la legalitat), on cabria el Reglament com a norma

7. Garrido Falla, F., en el seu comentari a l'article 25.3 de la Constitució, a *Comentarios a la Constitución*, obra col·lectiva dirigida per Fernando Garrido Falla, Ed. Civitas (1980).

jurídica que dimana de l'Administració. És a dir, allò que Ignacio de Otto denomina «principi de juridicitat» en mantenir la tesi que, tot i que l'ordenament constitucional garanteix el principi de legalitat de l'Administració (9.3 CE), no ho fa en un sentit estricte de les lleis i les normes amb rang de llei, llevat de la reserva expressa, sinó que allò que el principi de legalitat exigeix és que l'actuació de l'Administració estigui vinculada a l'ordenament jurídic en la seva unitat.⁸

Davant d'aquesta possible interpretació, que podria donar lloc al fet que l'Administració pogués regular de forma exclusiva la matèria sancionadora sense cobertura legal, atès l'imprecís terme que emprà l'article 25.1 de la CE, la doctrina va reaccionar.

Amb alguna excepció, la tendència majoritària va ésser que s'havia de trobar una via dins del marc de la Constitució que portés a confirmar que el terme «legislació vigent» es referia a reserva de llei i, per tant, considerar el principi de legalitat en un sentit estricte. Reserva de llei que garantis la llibertat del ciutadà davant l'Administració i aportés una certesa en l'execució de normes i d'actes jurídics. Amb això es negaria la possibilitat que l'Administració, amb el seu poder normatiu propi, pogués configurar al seu arbitri els tipus d'infraccions administratives i les sancions corresponents.

Així, doncs, abans d'entrar a exposar la doctrina del Tribunal Constitucional és convenient enunciar les diverses tendències doctrinals que sobre el terme «legislació vigent» s'han anat establint des de la promulgació de la Constitució.

La majoria d'autors consideren que les sancions administratives han d'ésser regulades, en tot cas, per llei, atesa la clara connexió entre els articles 25.1 i 53.1 de la Constitució. Entre ells, García de Enterría — Tomás R. Fernández, en tractar de la potestat sancionadora general de l'Administració, interpreten que el terme «legislació» en abstracte és expressiu de reserva formal de llei. Consideren aquests autors que, fins i tot en el supòsit d'inclusió d'un terme més ambigu, hi hauria també aquesta reserva, ja que entraria en joc la garantia del principi de legalitat —que consideren estricte (art. 9.3 CE)— i, sobretot, per la mecànica general de les llibertats públiques que és matèria que sols pot ésser regulada per llei (53.1 CE).⁹ També Serrano Alberca, seguint la tesi de García de Enterría, afirmar que les sancions de protecció de l'ordre general tenen el mateix fonament que les infraccions penals i la reserva de llei és obligada perquè afecten tots els ciutadans i comporten una delimitació del que és lícit i el límit de la llibertat. L'ambigüitat del terme «legislació» obliga a buscar la interpretació més adequada per posar-lo en relació amb la reserva de llei i és en l'article 53.1 de la Constitució on es concreta la reserva de llei general dels drets i llibertats públiques.¹⁰

Finalment, pel que fa a aquesta opinió dels autors, que consideren necessària la reserva de llei en matèria sancionadora, cal assenyalar que Sanz Gandasegui no creu adequat fonamentar l'exigència de llei en la denominada «interpretació sistemàtica»

8. Ignacio de Otto: *Derecho constitucional-Sistema de Fuentes*. Ed. Ariel (1987), pàg. 157.

És important destacar, pel que fa a aquest punt, que el text de l'avantprojecte de Constitució en la tramitació al Senat en virtut d'una esmena presentada per Lorenzo Martín Retortillo a l'article 25.1 del text fonamental, va aprovar el dicamen definitiu amb el terme «lleis vigents» en substitució d'ordenament jurídic. La Comissió Mixta Congrés-Senat va substituir el terme «lleis» per «legislació», paraula més àmplia que llei i més estricte que ordenament, que podia obeir a expressar que també els Reglaments quedaven inclosos (Regina Gaya, R., en *El principio de irretroactividad de las Leyes en la Jurisprudencia Constitucional*. Ed. Montecorvo. (1987), pàg. 74.

9. García de Enterría-Tomás-Ramón Fernández: Ob. cit. pàg. 164 i ss.

10. Serrano Alberca, en el seu comentari a l'article 25.1 de la Constitució a *Comentarios a la Constitución*. Obra col·lectiva dirigida per Fernando Garrido Falla. Ed. Cívitas (1980).

dels articles 25.1 i 53.1 de la Constitució i manifesta que l'exigència de reserva de llei per a preveure infraccions administratives s'ha de graduar segons els criteris de la gravetat de la infracció i la relació que la sanció tingui amb l'exercici d'un dret fonamental dels compresos en la secció I, cap. II, Títol I de la Constitució.¹¹

b) La garantia de la reserva de llei. Comentari especial de la Sentència del Tribunal Constitucional de 7 d'abril de 1987.

La tendència dels autors a considerar la necessarietat de la reserva de llei en matèria sancionadora i, per tant, entendre el terme «legislació vigent» de l'article 25.1 CE com a llei formal sense abastar els simples reglaments, s'ha vist confirmada, com ja hem avançat, pel Tribunal Constitucional.

Són reiterades les sentències que fan al·lusió a la necessarietat d'una *norma de rang legal* o la submissió al *principi de legalitat* de l'Administració en matèria sancionadora (STC 2/1981, de 30 de gener, 73/1982, de 2 de desembre, 77/1983, de 3 d'octubre, entre d'altres). Ara bé, així com en matèria penal l'Alt Tribunal en les Sentències 15/1981, de 7 de maig, 25/1984, de 23 de febrer, 140/86, d'11 de novembre, i 159/86, de 12 de desembre, es pronuncia amb rotunditat respecte a la reserva absoluta de llei (tradicció històrica), «*nullum crimen nulla poena sine lege*», les sentències pronunciades en matèria sancionadora podien donar lloc, com així es va esdevenir, al fet que algun autor interpretés que no en tot cas el terme «legislació vigent» es refereix a reserva de llei.¹²

Ara bé, és important destacar la Sentència de l'Alt Tribunal de 7 d'abril de 1987 que, coherent amb la seva doctrina jurisprudencial, afirma amb contundència i rotunditat que:

«...el término «legislación vigente», contenido en dicho artículo 25.1, es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora» (F. J. 2^o. 1)

Per tant, es confirma la tesi que el Tribunal Constitucional sempre ha mantingut que els principis inspiradors del propi dret penal són d'aplicació en matèria sancionadora-administrativa (STC 18/1981, de 8 de juny), tot i que l'abast, com veurem, ha estat d'una forma tan estricta i rigorosa com ho és a l'hora de regular el tipus i les sancions penals.¹³

Aquesta garantia de reserva de llei en matèria sancionadora-administrativa, l'Alt Tribunal l'equipara, en el seu F. J. 1^o de la Sentència comentada, al principi de la legalitat, la qual cosa confirma la tesi del recurrent que sota la direcció del lletrat Santiago Muñoz Machado va manifestar 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 desembre, y 77/1983, de 3 d'octubre), se recaba que la potestad sancionadora de la Administración está sujeta a determinados límites y,*

11. Sanz Gandasegui, Francisco: «La potestad sancionadora de la Administración: La Constitución Española y el Tribunal Constitucional», a Ed. Revista de Derecho Privado. «Editoriales de Derecho Reunidas» (1985), pàg. 101 i ss.

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

13. La STC 18/1981, de 8 juny, en el seu F. J. 1^o. Ir. va recordar 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)*». Certs matisos que haurem d'entendre dirigits a les relacions de subjecció especial (ex. matèria disciplinària).

entre ellos, al principio de legalidad, que determina la necesaria cobertura de dicha potestad en una norma de rango legal.»

Així, doncs, el Tribunal Constitucional, d'acord amb l'argumentació del recurrent i coherent amb la seva doctrina, entén que la referència en els seus pronunciaments al «principi de legalitat» o «norma de rang legal» en matèria sancionadora s'estén a la reserva de llei formal i, per tant, l'exercici de poder que comporta l'actuació administrativa en aquesta matèria haurà d'estar prèviament atribuït i delimitat per la llei.

Garantia de la reserva de llei o principi de legalitat que, tal com definí el Tribunal Constitucional en la Sentència 83/1984, de 24 de juliol, en matèria diferent a la sancionadora i que la Sentència comentada fa extensiva a la norma constitucional continguda en l'article 25.1 de la Constitució:

«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.»

Per tant, l'abast de la reserva de llei en matèria sancionadora no és tan estricte (com manifesta la sentència esmentada) respecte a la regulació dels tipus i les sancions penals.

Finalment, cal destacar també que en matèria sancionadora-administrativa es va pronunciar també el Tribunal Suprem en les Sentències de 16 de desembre de 1986 i 2 de gener de 1987, car hi va interpretar, amb anterioritat a aquesta Sentència del Tribunal Constitucional, que el terme «legislació vigent» és expressiu de reserva de llei per la falta de força que les normes reglamentàries tenen per a legitimar l'exercici de la potestat sancionadora.

c) La garantia de la reserva de llei com a dret fonamental

El Tribunal Constitucional en la Sentència de 7 d'abril de 1987, comentada especialment en l'apartat b) del present treball, en referir-se al motiu de la impugnació (vulneració de la garantia de reserva de llei de l'article 25.1 de la Constitució) considera que la garantia de reserva de llei o principi de legalitat establert a l'esmentat precepte *«configura un verdadero derecho subjetivo de carácter fundamental»* (F. J. 1°).

Davant d'aquesta afirmació, cal entendre que aquesta garantia de la reserva de llei en matèria sancionadora, establerta en l'article 25.1 de la Constitució, és per tant un dret fonamental en si mateix sense necessitat de desenvolupament, atesa la seva incorporació en la Secció 1 del Capítol II Títol I dels drets fonamentals i de les llibertats públiques de la Constitució.

Pel que fa a aquesta afirmació, caldria fer un breu parèntesi per comentar la STC 25/1984, de 23 de febrer, que en referir-se a l'article 25.1 de la Constitució respecte a la reserva de llei orgànica en matèria penal interpretà el Tribunal que l'exigència de llei orgànica tan sols vindrà donada quan la sanció penal afecti en concret l'exercici d'un dret fonamental. Per tant, si la reserva de llei orgànica no pot deduir-se de la connexió dels articles 81.1 i 25.1 de la Constitució, entenem que indirectament

també va reconèixer que l'article 25.1 proclama un dret fonamental com és la garantia de la reserva de llei o principi de legalitat en matèria sancionadora.

Ara bé, d'aquesta Sentència també es pot desprendre que, l'improbable supòsit que una llei no penal establís el tipus d'infraccions administratives i les corresponents sancions que afectessin un dret fonamental, s'hauria de fer extensible al dret administratiu sancionador aquesta reserva de llei orgànica, que la doctrina constitucional considera necessària quan la legislació penal tingui per objecte regular normes sancionadores que afectin els drets fonamentals.

Finalment, que el principi de legalitat sigui un dret fonamental ve confirmat també perquè la Sentència 42/1987, de 7 d'abril, prové d'un recurs d'ampar que el Tribunal admet contra la pretesa infracció del principi de legalitat proclamat en l'article 25.1 de la Constitució i que el recurrent imputa a un acte administratiu sancionador.

Conseqüentment, l'article 25.1 de la Constitució reconeix com a dret fonamental la garantia de la reserva de llei en matèria sancionadora-administrativa que, com un dels límits a la potestat sancionadora de l'Administració, és també un dret fonamental del ciutadà, que, en el cas de vulneració per l'Administració, podrà accionar una via jurisdiccional especial amb la possibilitat última d'interposar un recurs d'ampar davant del Tribunal Constitucional (art. 43.1 i 46.1.b de la LOTC i secció 2a. de la Llei 62/1978, de 26 de desembre, de protecció jurisdiccional dels drets fonamentals de la persona).

d) La tipicitat de les normes sancionadores

La doctrina dels autors és pràcticament unànime en afirmar que el principi de legalitat en matèria sancionadora es manifesta de forma específica en la tipicitat de les conductes sancionables. Per tant, el principi de tipicitat és l'aplicació del principi de legalitat que exigeix la delimitació concreta de les conductes punibles a efectes de la seva sanció.

L'article 25.1 imposa a la llei la prèvia determinació de les «accions o omissions» que en concret constitueixen «infracció administrativa». Això fa que es vegi interrompuda la tendència que existia abans de la promulgació de la Constitució respecte a la tipificació de conductes sancionables mitjançant la utilització de clàusules obertes que vulneraven el principi de tipicitat. Com expressà 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

L'afirmació que va fer el Tribunal en la Sentència 18/1981, de 8 de juny, respecte a l'aplicació, amb certs matisos, dels principis inspiradors de l'ordenament penal a l'administratiu sancionador, donat que ambdós són manifestacions de l'ordenament punitiu de l'Estat, porta a confirmar, com així ho ha fet el Tribunal Constitucional, que en l'àmbit del dret administratiu sancionador és necessària que la norma de rang legal predetermini la tipificació dels il·lícits administratius i el tipus de sanció a imposar.

La primera sentència que va abordar indirectament la tipificació de les conductes

14. Prieto Sanchís, L.: «La Jurisprudencia Constitucional y el problema de las sanciones administrativas en el Estado de Derecho», R.E.D.C., gener-abril 1982, pàg. 108.

sancionables va ésser la Sentència de 15 d'octubre de 1982 en entendre que l'article 25.1 de la Constitució respon al principi de tipicitat, el qual, afirma el Tribunal, està lligat al de la seguretat jurídica.

En el seu F. J. 7.a, en referir-se a la finalitat protectora que persegueix el Dret penal va manifestar que el legislador «... debe hacer el máximo esfuerzo posible para que la seguridad jurídica quede salvaguardada en la definición de los tipos». Però no és fins a la Sentència de 7 d'abril de 1987, comentada en l'anterior apartat, que l'alt tribunal en referir-se a l'antecedent històric de la reserva de llei («*nullum crimen nulla poena sine lege*») com a extensiu a l'ordenament sancionador administratiu declara en el seu F. J. 2ⁿ que la garantia d'ordre material que comprèn aquesta regla és 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».

Tanmateix, el Tribunal admet una flexibilització en la descripció de les conductes punibles, en el benentès que serà contrària a les exigències constitucionals.

«... 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». (F. J. 2ⁿ).

Per tant, la llei haurà de regular els tipus d'infraccions i les sancions que corresponguin de tal manera que, quan es produeixi l'habilitació legal a l'Administració per a dictar normes reglamentàries sobre la matèria, s'impossibiliti una actuació arbitrària i discrecional d'aquest poder públic per a regular i apreciar l'existència de conductes il·lícites i la imposició de les corresponents sancions.

Finalment, és important destacar que la mateixa sentència comentada incideix en la doctrina jurisprudencial establerta sobre la validesa de disposicions que regulin matèries i situacions respecte de les quals la reserva de llei no existia d'acord amb el dret anterior a la Constitució (STC 11/1981, de 8 d'abril, F. J. 5^è).

El Tribunal Constitucional en el seu F. J. 3^r 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».

Conseqüentment, el Tribunal té en compte de forma prioritària i absoluta el contingut material-sancionador d'una norma pre-constitucional, la qual cosa porta a confirmar el principi de seguretat dins l'àmbit de la potestat sancionadora de l'Administració.

4. El principi d'irretroactivitat en matèria sancionadora com a dret fonamental

El principi d'irretroactivitat de les lleis és una manifestació del principi de legalitat que, com assenyalava Cobo del Rosal i Boix Reig, «no ha suscitado mayores problemas

para quienes hacen del principio de legalidad pilar básico del derecho sancionador». ¹⁵ També és un principi que desenvolupa una de les característiques —l'imperi de la llei— definitòries de l'Estat de dret (Álvarez Conde)¹⁶ i que —cal afegir— concreta i fa operatives les garanties que aquest Estat de dret comporta (Regina Gaya).¹⁷

La Constitució recull en tres dels seus preceptes el principi d'irretroactivitat de les lleis. L'article 9.3 l'enuncia amb caràcter general, l'article 25.1 en fa menció expressa respecte a la matèria punitiva i l'article 83, en referir-se a les lleis de bases, preceptua que no podran en cap moment facultar per dictar normes amb caràcter retroactiu.

Respecte a l'article 9.3 del text constitucional, és un precepte que garanteix la irretroactivitat de les disposicions sancionadores no favorables als drets individuals o que els restringeixen. Com va afirmar el Tribunal Constitucional, és un principi general que, juntament amb els expressament esmentats en el dit precepte, *són mandats dirigits a tots els poders públics* (STC 30 de març de 1981, F. J. 3^o).

L'article 25.1 de la Constitució, en preceptuar que *«nadie puede ser condenado o sancionado por acciones o omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento»*, recull de forma expressa el dret fonamental a la irretroactivitat de la disposició sancionadora desfavorable. És a dir, *vigència* de la legislació en el moment de realitzar-se la conducta sancionable, la qual cosa comporta que tan sols es podran enjudiciar els fets segons la legislació vigent en el moment de la comissió de la infracció.

Això vol dir que, si l'Administració aplica retroactivament una norma sancionadora desfavorable al ciutadà, haurà vulnerat aquest dret fonamental a la llei d'irretroactivitat que recull l'article 25.1 de la Constitució.

Afirmació obligada donada la literalitat i claredat del precepte, el qual no es pot posar en dubte, atès el seu reconeixement constitucional exprés com a dret fonamental. Per tant, a diferència dels altres límits a la potestat sancionadora de l'Administració, com són el principi de legalitat o la garantia de la reserva de llei o, com més endavant veurem, el principi *«non bis in idem»*, els quals el Tribunal Constitucional, com a intèrpret suprem de la Constitució i amb la seva doctrina vinculant (art. 1 LOTC i 5.1 LOPJ), ha considerat que es troben establerts en l'article 25.1 de la Constitució com a drets subjectius del ciutadà, el principi d'irretroactivitat en matèria sancionadora està expressament reconegut en la Constitució.

Com 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 desembre, F. J. 3^o).

Tanmateix, el dret subjectiu de caràcter fonamental de la irretroactivitat de la disposició sancionadora desfavorable no es pot fer extensiu al principi de retroactivitat del que és favorable, ja que com va declarar el Tribunal en la Sentència pronunciada en matèria penal el 30 de març de 1981

15. Cobo del Rosal i Boix Reig en els comentaris a la Constitució dirigits per Óscar Alzaga, Ed. Revista de Derecho Privado-Editoriales de Derecho Reunidas. T. III, art. 24 a 38 1.^a ed. Madrid 1983, pàg. 75 i ss.

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

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

«... 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» (F. J. 7^o).

Amb posterioritat, aquesta afirmació jurisprudencial delimitadora de l'abast del contingut del dret fonamental de l'article 25.1 de la Constitució, la Sentència de 7 de maig de 1981, dictada en matèria sancionadora administrativa, reitera la doctrina establerta en l'anterior sentència i l'escén a qualsevol disposició sancionadora i no sols a la llei penal. El Tribunal va insistir que la retroactivitat de les disposicions sancionadores favorables no és invocable en l'empara constitucional.

5. El principi «non bis in idem»

a) Doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional

Algun autor ha considerat que el pas del sistema polític anterior a la Constitució al nou establert per aquesta norma va ésser possible sense traumes, atès que el principi «non bis in idem», juntament amb altres principis avui constitucionals, va ésser acceptat per la jurisprudència abans de la promulgació de la Constitució.¹⁸ Ara bé, de tots és ben conegut que abans de la Constitució existien declaracions legals i jurisprudencials en el sentit que cada esfera sancionadora (penal i administrativa) podia estimar de forma diferent la realitat d'uns mateixos fets, la seva qualificació i la culpabilitat de l'autor del 7 de maig de 1981, dictada en matèria sancionadora-administrativa.¹⁹

El principi «non bis in idem» que impedeix la duplicitat de sancions —penal i administrativa— per a un mateix fet va ésser inclòs expressament en el projecte de Constitució com a principi general dels que avui proclama l'article 9 de la Constitució.

Suprimida la seva inclusió, els parlamentaris van considerar, com veurem, la seva inclusió en l'esperit de l'article 25.1 de la Constitució. Com 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 enuncia 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 inclusió del principi en els principis de legalitat i tipicitat de l'article 25.1 de la Constitució també és admesa per Cobo del Rosal i Boix Reig.²¹

La Sentència 2/1982, de 30 de gener, dictada en una empara no atorgada perquè l'Administració i el jutge havien sancionat fets diferents, va donar lloc a la constitucionalització d'aquest fonamental principi general. L'alt tribunal va declarar de forma expressa en el seu F. J. 4^o 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

18. Montoro Puerto, Miguel: «Implicaciones del principio de tipicidad de las infracciones administrativas en la legislación de las Comunidades Autónomas», a *Actualidad Administrativa* núm. 39 (1986), pàg. 2207.

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

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

21. Cobo del Rosal i Boix Reig en «Garantías constitucionales del Derecho sancionador», dins del comentari a la legislació penal T. I. Edersa (1982) pàg. 213, consideren el principi «non bis in idem» com a límit de la facultat sancionadora de l'Administració.

susceptibles de amparo (artículos 53, núm. 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».

Davant d'aquesta afirmació sembla que el Tribunal considera que el principi comentat es recull en l'article 25.1 de la Constitució, en el benentès, com emfasitza el Tribunal, 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 Sentència 159/1985, de 27 de novembre, reitera l'íntima connexió del principi comentat amb els de la legalitat i tipicitat de les actuacions recollits en l'article 25 de la norma fonamental. Per tant, no es pot considerar que el principi «*non bis in idem*» sigui un principi general del dret autònom i independent.²²

La Sentència del Tribunal Constitucional 77/1983, de 3 d'octubre, completa l'anterior. El problema central que es planteja és la desharmonia entre l'apreciació d'uns mateixos fets per part de l'autoritat judicial i la seva decisió i l'actuació portada a terme pel Govern Civil (sanció pecuniària).

El Tribunal Constitucional en el F. J. 3^o de la Sentència considera que el principi «*non bis in idem*» condueix al fet que, quan normatives diferents permeten enjudiciar i qualificar jurídicament uns mateixos fets, es produeix una subordinació de l'Administració als tribunals de justícia.

Així manifesta:

«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».

Conseqüentment, la subordinació de l'Administració a l'autoritat judicial comporta que qualsevol procediment administratiu sancionador iniciat d'acord amb la seva normativa s'haurà de paralitzar quan hi hagi pendent un procés judicial que jutgi els fets que han donat lloc a l'inici d'aquest procediment sancionador i evidentment s'haurà de respectar la resolució judicial un cop s'hagi dictat sentència.

El Tribunal entén en el F. J. 2^o de la Sentència que la subordinació a l'autoritat judicial és un dels límits de la potestat sancionadora de l'Administració, que «de

22. Sanz Gandasegui, F.: Ob. cit. Comentari a la Sentència 30 de gener de 1982, pàg. 129.

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».

Així, doncs, com va manifestar la doctrina autoritzada abans del pronunciament del 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 judicial, 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 principi «*non bis in idem*» com a dret fonamental

El Tribunal Constitucional, com a intèrpret suprem de la Constitució (art. 1 LOTC), ha declarat que la subordinació de l'Administració a l'autoritat judicial es tradueix per al ciutadà en un dret fonamental establert en l'article 25 de la Constitució, el qual dimana del principi de legalitat de les infraccions i les sancions.

En el F. J. 2ⁿ, de la Sentència 77/83, de 3 d'octubre, en referir-se, com hem vist en l'anterior apartat, a la subordinació de l'Administració als òrgans jurisdiccionals com un dels límits de la potestat sancionadora de l'Administració incorporat en l'article 25 de la Constitució, manifesta 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».

Per tant, si el principi «*non bis in idem*» ens condueix, com hem vist, a la subordinació de l'Administració a l'autoritat judicial, es pot concloure que la intenció del Tribunal ha estat constitucionalitzar-lo com un dels drets fonamentals reconeguts en l'article 25 de la Constitució.

El reconeixement d'aquest límit de la potestat sancionadora de l'Administració com un dret fonamental i, per tant, comprès dins dels articles 14 al 30 de la Constitució, comporta com és el cas dels principis ja comentats que, en el supòsit de vulneració per l'Administració, es pugui recórrer a una protecció especial.

Ara bé, perquè no es pot considerar, com assenyala Sanz Gandasegui, el principi «*non bis in idem*» com a principi general del dret que remetria el control de l'actuació administrativa als Tribunals del Contenciós sense haver de portar la qüestió davant el Tribunal Constitucional²⁴.

Si tenim en compte, per una banda, l'actuació que abans de la Constitució va tenir l'Administració en matèria sancionadora i, d'altra banda, el reconeixement exprés d'aquesta potestat en el text constitucional (article 25.3 CE), és convenient interpretar, com així ho ha fet el Tribunal Constitucional, que els límits a la potestat sancionadora operen com a drets subjectius del ciutadà i, per tant, són susceptibles d'una protecció jurisdiccional amb la possibilitat última d'una enèrgica protecció davant del Tribunal Constitucional.

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

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

III. Consideracions finals

La potestat sancionadora continua essent un poder extraordinari de l'Administració, atès el seu reconeixement exprés en l'article 25.3 de la Constitució.

Davant d'aquest reconeixement constitucional, l'article 25.1 de la norma suprema imposa uns límits a aquest poder de sancionar, els quals, com hem vist i d'acord amb la interpretació que ha fet el Tribunal Constitucional, es troben incorporats en el dit precepte i es concreten en: la garantia de la reserva de llei en matèria sancionadora i la tipicitat de les conductes punibles i sancions corresponents, el principi d'irretroactivitat de la norma sancionadora desfavorable i el principi «*non bis in idem*» que comporta la subordinació de l'Administració a l'autoritat judicial.

Conseqüentment, pel fet que aquests límits estiguin inclosos dins de l'article 25 de la Constitució —que forma part de la secció 1, capítol II, Títol I de la Constitució, dels drets fonamentals i de les llibertats públiques— s'han de considerar drets fonamentals del ciutadà, el qual podrà accionar la seva tutela d'acord amb la facultat que li atorga l'article 53.2 de la Constitució en el supòsit que siguin vulnerats per l'Administració.

Hem de considerar positiva la interpretació que ha fet el Tribunal Constitucional de l'article 25.1 de la Constitució, ja que amb la seva jurisprudència intenta posar fre a l'autoritarisme administratiu que la potestat sancionadora pot comportar a mans de l'Administració. Aquesta activitat sancionadora no pot considerar-se en termes generals com qualsevol actuació administrativa, accionable per la via d'un recurs ordinari, i considerar, com s'ha fet, alguns dels seus límits com a principis generals del dret que es troben o no establerts dins del text constitucional.

Per tant, com a tals drets fonamentals i tècnicament drets subjectius, són efectius per si mateixos, sens perjudici, com ja hem vist, que, en el supòsit que la Llei no penal preveïés infraccions i sancions que afectessin l'exercici d'un dret fonamental, la Llei haurà de tenir el caràcter formal d'orgànica d'acord amb el que estableix l'article 81.1 de la Constitució.

Així, doncs, és necessari sotmetre aquests límits a unes cauteles que, com manifestà l'alt tribunal en la Sentència ja comentada de 3 d'octubre de 1983 (F. J. 2ⁿ) «... *preserven y garanticen los derechos de los ciudadanos*». Cauteles que cal entendre que es materialitzen en drets fonamentals del ciutadà essent per a l'Administració uns límits que hauran de girar en tota la seva actuació en matèria sancionadora.

Aquests límits, que es tradueixen per al ciutadà en drets fonamentals, gaudeixen, com ja hem avançat, d'una especial protecció que es concreta davant dels tribunals contenciosos administratius i en última instància en empara davant del Tribunal Constitucional (articles 53.2 i 161.1b) de la Constitució).

Tal com estableix la Disposició Transitòria segona dos de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, fins que no es configuri el procediment judicial de protecció dels drets i llibertats fonamentals d'acord amb les previsions de l'article 53.2 de la Constitució, es preveu com a via judicial prèvia a la interposició del recurs d'empara la contenciosa administrativa ordinària o bé la configurada en la secció 2^a de la Llei 62/1978, de 26 de desembre, sobre protecció jurisdiccional dels drets fonamentals, Disposició Transitòria que estén l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei a tots els drets i llibertats a què es refereix l'article 53.2 de la Constitució i, per tant, d'entre ells l'article 25.1 del dit text fonamental.

Les garanties jurisdiccionals que ostenta el ciutadà davant la vulneració per l'Administració d'aquests drets fonamentals es troben incorporades en la secció 2ª de la Llei esmentada i es poden resumir en: la innecessarietat d'interposar qualsevol recurs davant de l'òrgan sancionador o superior jeràrquic, la simplificació dels tràmits en el procés, l'absència de dilacions innecessàries i la sol·licitud de suspensió de l'acte administratiu sancionador que comporta la inversió de la regla general de l'article 122 de la L J. Inversió de la fórmula de suspensió perquè el Tribunal haurà de suspendre l'execució de la sanció que pot ésser decretada sense cap fiança «*salvo que se justifique la existencia o posibilidad de perjuicio grave para el interés general*» per part de l'Administració. Suspensió que, en el supòsit que s'impugni una sanció pecuniària regulada per la Llei d'Ordre Públic, és automàtica pel fet d'haver interposat el recurs i sense necessitat de cap fiança, fins que per sentència judicial ferma es confirmi l'acte administratiu reconegut o bé es declari la inadmissió del recurs.

Un cop esgotada aquesta via judicial especial i sumària —que impedeix la demora en la justícia— i d'acord amb els articles 43.1 i 46.1b) de la LOTC, la persona afectada per l'acte sancionatori de l'Administració que vulneri els drets fonamentals proclamats en l'article 25.1 de la Constitució, podrà interposar en última instància un recurs d'empara davant del Tribunal Constitucional per tal que se li reconegui la violació del dret fonamental mitjançant l'atorgament de l'empara sol·licitada (art. 55.1 de la LOTC).

Finalment, en el supòsit que es considerés massa oberta la interpretació que ha fet el Tribunal Constitucional de l'article 25.1 de la Constitució, és convenient reflexionar sobre el pes històric de l'exercici desenfrenat de la potestat sancionadora que arrossega l'actual Administració, com també la configuració de l'ordenament jurídic espanyol i l'estructura del poder judicial. Reflexió que hauria de conduir a considerar, com així ho ha fet el Tribunal Constitucional, que els límits a la potestat sancionadora de l'Administració es tradueixen per al ciutadà en drets fonamentals. Això farà que, actualment, el principi de seguretat jurídica quedi garantit i, com va manifestar al seu dia l'alt tribunal, permetrà promoure l'ordre jurídic, la justícia i la igualtat en llibertat.