

Nº 10  
Segundo trimestre  
2017

# Gabilex

**REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA**

## **Número 10. Junio 2017**

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR**

**Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA**

**Disponible en SMARTECA y VLEX**

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

[revistagabinetejuridico@jccm.es](mailto:revistagabinetejuridico@jccm.es)

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

## DIRECCIÓN

### **D<sup>a</sup> Araceli Muñoz de Pedro**

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

## CONSEJO DE REDACCIÓN

### **D<sup>a</sup> Belén López Donaire**

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

### **D. Roberto Mayor Gómez**

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

### **D. David Larios Risco**

Asesor jurídico de la Organización Médica Colegial de España.

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia

### **D. Jaime Pintos Santiago**

Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha



## COMITÉ CIENTÍFICO

### **D. Salvador Jiménez Ibáñez**

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

### **D. José Antonio Moreno Molina**

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha

### **D. Isaac Martín Delgado**

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Alvarez*"

## CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

### **D. José Ramón Chaves García**

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias

### **D<sup>a</sup>. Concepción Campos Acuña**

Directivo. Público Profesional. Secretaria de Gobierno Local Ayuntamiento de Vigo

### **D. Jordi Gimeno Bevia**

Profesor Dr. Derecho Procesal la Universidad de Castilla-La Mancha. Director Académico de Internacionalización UCLM

---

**D. Jorge Fondevila Antolín**

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y  
Justicia. Gobierno de Cantabria. Cuerpo de Letrados.



**SUMARIO**

**EDITORIAL**.....9  
El Consejo de Redacción

**ARTÍCULOS DOCTRINALES**

**SECCIÓN NACIONAL**

“PUBLICIDAD ACTIVA Y GOBIERNO ABIERTO. SU REGULACION POR LA LEY 4/2016, DE 15 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO DE CASTILLA-LA MANCHA”  
D<sup>a</sup> Gema M<sup>a</sup> Ortega Expósito..... 15

“LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS: FRANCISCO SUÁREZ Y LOS LÍMITES DEL SILOGISMO”  
D. José Ignacio Herce Maza.....78

“LA CLÁUSULA DE REGULARIZACIÓN TRIBUTARIA”  
D<sup>a</sup> Mónica de la Cuerda Martín.....154

“EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR FRANCÉS: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES Y PERSPECTIVA ACTUAL”  
D. Carlos M<sup>a</sup> Rodríguez Sánchez.....242

**SECCIÓN INTERNACIONAL**

“NUEVOS PERFILES DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN EL DERECHO ARGENTINO”  
D. Cristian Ricardo A. Piris.....276

## **RESEÑA DE JURISPRUDENCIA**

COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO Nº 75/2016 DE 10 DE FEBRERO Y EL VALOR DE LA PRUEBA DE ADN D <sup>a</sup> Alicia Chaves Mora.....	344
COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA-LA MANCHA Nº 10, DE 31 DE ENERO DE 2017 D. Juan José González Pérez.....	360
BASES DE PUBLICACIÓN .....	378





# " EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR FRANCÉS: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES Y PERSPECTIVA ACTUAL"

**D. Carlos-M<sup>a</sup>. Rodríguez Sánchez**

Asesor Jurídico de la Administración de la JCCM

Fecha de finalización del trabajo: 9 de mayo de 2017

## **RESUMEN**

El derecho administrativo sancionador en Francia posee una especial fisonomía, cuyos rasgos definitorios pueden considerarse herencia de la peculiar interpretación del principio de separación de poderes en aquel país. La necesidad de preservar la distinción de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial explican instituciones como el histórico "*référé législatif*"; y más actualmente, la independencia del Reglamento respecto de la Ley o, desde el punto de vista procesal, el denominado "recurso por exceso de poder".

En el presente artículo, se efectúa un breve recorrido por estos avatares históricos, desde la Declaración de

---

Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, hasta el vigente sistema actual en el andamiaje constitucional de la V República, para acabar exponiendo la interpretación vigente de los principios básicos sustantivos y procedimentales del derecho sancionador francés. Entre ellos destacaremos como más significativos el amplio concepto de sanción, los grandes márgenes de tipificación reconocidos al Reglamento, la imposición de un sistema de responsabilidad objetiva ligado a las "contravenciones" cuyo desarrollo, al igual que ocurre con el derecho español, ha ido produciéndose a través de las aportaciones del Consejo Constitucional y el Consejo de Estado.

## **PALABRAS CLAVE**

Derecho administrativo sancionador; référé legislatif; delitos, crímenes y contravenciones; sanciones; separación de poderes; Consejo de Estado; Consejo Constitucional; Ley y Reglamento; Responsabilidad objetiva; recurso por exceso de poder; recurso de plena jurisdicción.

## **ABSTRACT**

The sanctioning administrative law in France has a special physiognomy, whose defining features can be considered inheritance of the peculiar interpretation of the principle of separation of powers in that country. The need to preserve the distinction of legislative, executive and judicial functions explains institutions such as the historical "référé legislative"; and more at present, the independence between Regulation and Law or, from the procedural point of view, the so-called "resource for excess of power".



In the present article, a brief tour of these historical avatars is made, from the Declaration of Rights of Man and Citizen of 1789, to the current system in the constitutional scaffold of the Fifth Republic, to end up exposing the current interpretation of the substantive and procedural basic principles of French sanctioning law. Among them, we will highlight as more significant the wide concept of sanction, the great margins of typification recognized to the Regulation, the imposition of a system of objective responsibility linked to the "contraventions" whose development, as it happens with the Spanish law, has been taking place through the contributions of the Constitutional Council and the State Council.

## **KEY WORDS**

Administrative sanctioning law; Référé législatif; Crimes, offences and contraventions; Sanctions; separation of powers; Council of State; Constitutional Council; Law and Regulations; Objective responsibility; Resource for excess power; Resource of full jurisdiction.

## **SUMARIO**

*I.- LAS FUNCIONES JUDICIALES EN LA DOCTRINA DE LA SEPARACIÓN DE PODERES.*

*II.- LAS DIFICULTADES PARA LA INSTAURACIÓN DE UN SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN FRANCIA.*

*III.- ORIGEN Y CARACTERES GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR FRANCÉS.*

*A) CONSTITUCIONALIDAD DE LA POTESTAD.*

- 
- B) NATURALEZA DE LA POTESTAD SANCIONADORA.
  - C) EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD/TIPICIDAD.
  - D) EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY SANCIONADORA DESFAVORABLE.
  - E) EL PRINCIPIO DE PERSONALIDAD DE LAS PENAS.
  - F) EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD.
  - G) NON BIS IN IDEM.
  - H) LOS PRINCIPIOS PROCEDIMENTALES.
  - I) EL CONTROL JURISDICCIONAL.

## **I.- LAS FUNCIONES JUDICIALES EN LA DOCTRINA DE LA SEPARACIÓN DE PODERES.**

El hecho de que en Francia exista gran reticencia a la aceptación de un sistema administrativo de infracciones y sanciones puede considerarse una reminiscencia histórica de la mentalidad que presidió en su día el movimiento de la Revolución francesa, basado en una rígida interpretación del principio de separación de poderes que, en el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano<sup>1</sup>, se configura como uno de los presupuestos básicos de un sistema constitucional, hasta el punto de afirmarse que *"Toda sociedad en la que no está asegurada la garantía de derechos, ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución"*.

---

<sup>1</sup>Aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789.



Ahora bien, en un país en el que la Ley se había convertido en la expresión de la voluntad general (artículo 6 de la Declaración de Derechos) y se mantenía un enorme recelo en la independencia de un juez al que inevitablemente se vinculaba con el *Ancien Régime*, no era posible conceder a aquél grandes márgenes de actuación<sup>2</sup>. Hubo así que delimitar las funciones de la judicatura tanto de las propiamente legislativas como de las que pudieran corresponder al poder ejecutivo lo que, en la práctica, supuso la subordinación del juez a los restantes poderes.

La supremacía del poder legislativo sobre el juez se consumó mediante el denominado *référé législatif*. Sin entrar muy a fondo en este tema – que nos alejaría de la línea expositiva que debemos seguir – dicha institución se recogió, en su modalidad facultativa, en la Ley de 16 a 24 de agosto de 1790, y con carácter obligatorio en la ley 27 de noviembre-1 de diciembre del mismo año. Con esta última naturaleza acabó plasmándose más tarde en el Título III, Capítulo V, artículo 21, de la Constitución de 1791 donde, sustancialmente, se configura al órgano supremo del poder judicial (denominado *Court de*

---

<sup>2</sup> ¿Cuál fue el origen de esta interpretación típicamente francesa de tal principio? Baste decir aquí que ella fue el resultado, por una parte, del dogma de separación de los poderes estatales – a la moda hacia fines del siglo XVIII en Francia bajo la influencia del filosofismo político inglés – y, por otra, de una situación propia de la Francia dieciochesca producida por la desconfianza justificada hacia el Poder Judicial, cuyas maneras y actitudes fueron una de las causas preponderantes de la ruina del Ancien Régime, al oponerse obstinadamente a toda reforma concebida por la Corona, a fin de reformar las muy pesadas estructuras que mal podían adaptarse a las necesidades políticas y económicas de aquella época”. SOTO KLOSS, E: “*Notas sobre el Tribunal de Conflictos francés*”. Revista de Derecho Público de la Universidad de Chile. N<sup>o</sup> 9. 1968. Pág. 170.

*Cassation*) como el encargado de garantizar la aplicación mecánica de la ley por los jueces, de modo que cuando, con motivo de un conflicto concreto, se suscitara una controversia sobre dicha aplicación, ésta tuviera que ser sometida al poder legislativo para su aclaración<sup>3</sup>. Y es que, en las propias palabras de ROBESPIERRE, "...allí donde finaliza el poder judicial, comienza la autoridad del tribunal de casación"<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Este artículo dispone: "*Cuando después de dos ocasiones el fallo del tercer tribunal fuera atacado por los mismos medios que los dos primeros, la cuestión no podrá ser planteada nuevamente al Tribunal de Casación sin haber sido sometida al cuerpo legislativo, que emitirá un decreto declaratorio de la ley, al que el tribunal de casación tendrá necesariamente que ajustarse*".

<sup>4</sup> En su transcripción literal más completa ROBESPIERRE afirmaba: "*Los tribunales se establecen con la finalidad de decidir las discusiones entre ciudadanos; allí donde finaliza el poder judicial, comienza la autoridad del tribunal de casación. Es sobre el interés general, sobre el mantenimiento de la ley y la autoridad legislativa, sobre lo que debe pronunciarse el tribunal de casación. Dado que el poder legislativo no establece más que la ley general, cuya fuerza depende de su exacta observancia, si los magistrados pudiesen sustituirla por su propia voluntad, se convertirían en legisladores. Es por ello necesario establecer la vigilancia que mantenga a los tribunales dentro del principio de la legislación. ¿Este poder de vigilancia deberá ser parte del poder judicial? No, porque es el propio poder judicial el vigilado. ¿Deberá ser el poder ejecutivo? No, porque se convertiría en dueño de la ley. ¿Debe ser, en fin, un poder diferente de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial? No, porque yo no conozco cuatro poderes en la Constitución. Este poder de vigilancia es, por tanto, una dependencia del poder legislativo. En efecto, según los principios auténticamente reconocidos, es al legislador a quien corresponde la interpretación de la ley que él mismo ha hecho; incluso en el antiguo régimen estaba consagrado este principio*". Véase: BLANCO VALDÉS, R.L. "*Francia, o la*



Respecto del poder ejecutivo, la Ley del 16 al 24 de agosto de 1790, en su artículo 13, separó radicalmente las funciones judiciales de aquéllas, prohibiendo a los jueces, so pena de prevaricación, perturbar de cualquier modo las operaciones de los cuerpos administrativos<sup>5</sup>. En esa misma línea, la Ley del 7 al 14 de octubre de 1790, en su artículo 3<sup>6</sup>, advirtió que las reclamaciones por incompetencia de los cuerpos administrativos no competían nunca a los tribunales, sino al Rey, en cuanto jefe de la Administración<sup>7</sup>.

Quedó así separada la jurisdicción en dos bloques: la *judicial* (que resolvía los litigios entre particulares) y la *administrativa*, constituida como autoridad separada del poder judicial para juzgar a la Administración. Es decir que, junto con la *Court de Cassation*, supremo órgano de lo que podríamos llamar "jurisdicción judicial" (en terminología francesa: *jurisdiction judiciaire*), tuvo que crearse un órgano supremo de la "jurisdicción administrativa" que, tomando como referencia su homólogo del Antiguo Régimen, se constituyó con su

---

*Constitución hecha ley*". Fundamentos, nº 6. 2010. Pág. 100-105.

<sup>5</sup> En su versión original: "*Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeurent toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer eux les administrateurs pour raisons de leurs fonctions*".

<sup>6</sup> Literalmente: "*Les réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs seront portées au roi, chef de l'administration générale*".

<sup>7</sup> LAUBADERE, A: *Traité élémentaire de Droit Administratif*. Paris, 1953, pág. 245.

---

actual perfil en la Constitución de 13 de diciembre de 1799, con la denominación de *Conseil D'État*<sup>8</sup>.

Esta dualidad de órganos provocó inmediatamente la dificultad de deslindar los asuntos que debían corresponder a una y otra jurisdicción, pues la mera existencia de un interés público no convertía a los litigios en administrativos, ni tampoco la presencia de la Administración garantizaba el régimen de derecho público de la controversia. Tras diversas vicisitudes, en la época del Consulado (por el Reglamento de 5 Nivôse del año VIII), se confiaron las competencias de delimitación entre unas y otras al *Conseil D'État*, lo que implicó, en la práctica, una supremacía política del poder ejecutivo sobre el judicial hasta que, tras la caída de Napoleón III, con la Ley de 24 de mayo de 1872, se consolidó definitivamente un *Tribunal des Conflicts*, integrado por miembros de los dos órganos jurisdiccionales ya existentes<sup>9</sup>.

## **II.- LAS DIFICULTADES PARA LA INSTAURACIÓN DE UN SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN FRANCIA.**

Otra lectura de las limitaciones al papel del juez en el modelo francés de separación de poderes permite

---

<sup>8</sup> Está documentada esta denominación desde el reinado de Enrique III, en 1551. Véase: BALLÉN, R: "*El Consejo de Estado francés en el Antiguo Régimen*". Revista Diálogos de Saberes nº 25. Bogotá, 2006. Pág. 31.

<sup>9</sup> Decimos que en esta fecha se consolidó porque hubo un periodo anterior en que funcionó un órgano de esta naturaleza en la Constitución de 4 de noviembre de 1848 (art. 89), que quedó sin efecto en 1852.





explicar asimismo las reticencias existentes a la hora de consagrar un órgano de control de constitucionalidad de las leyes en aquel país. También aquí han influido decisivamente prejuicios del Antiguo Régimen y, en particular, el recelo de los revolucionarios por las instituciones de los *Parlements*, auténticos órganos jurisdiccionales en su época, que tanto contribuyeron a la caída de la Monarquía, al oponerse sistemáticamente a las tímidas reformas con las que aquélla pretendía adaptarse a los nuevos tiempos<sup>10</sup>.

El dogma de absoluto imperio de la ley y la convicción de que era la Asamblea General la única depositaria de la soberanía nacional, trajo como consecuencia inevitable un concepto de Constitución entendido sólo como documento de valor político, desprovisto de todo carácter normativo, a diferencia de lo que ocurrió en los Estados Unidos de Norteamérica, donde desde sus orígenes, a la Constitución se le reconoció un valor normativo, por encima de las leyes, plasmado en la conocida sentencia *Madison vs. Marbury*.

Los excesos del terror jacobino que acabaron por conducir a la guillotina a uno de sus máximos partidarios (Robespierre), suscitaron las geniales reflexiones del abate SIÉYES, presentadas por primera vez a la Convención en su proyecto de 2 de Termidor del año III republicano, donde defendía la instauración de un *jury constitutionnaire*, aclarando que: "*Lo que pido es un verdadero cuerpo de representantes que tenga la misión especial de juzgar las reclamaciones que se puedan hacer contra todo atentado cometido contra la constitución*".

---

<sup>10</sup> CAMBA COSTENLA, M del C: "*La justicia constitucional en Francia. Una brecha en el muro*". Revista catalana de derecho público nº 20. 1988. Pág. 260.

---

Para ello, no era válido, como se aceptaría en los Estados Unidos de Norteamérica, el sistema judicial ordinario pues, como observaba el autor citado: *"...Pensad en el sabio Decreto por el cual habéis prohibido a los jueces ordenar que se presenten ante ellos los administradores, a causa de sus funciones; con mayor razón no les concederéis la facultad de ordenar que se presenten ante ellos los primeros cuerpos políticos de la nación. No, no podéis ignorar tanto la importancia del texto constitucional que lo reconduzcamos a no ser sino un título del Código Civil"*<sup>11</sup>. Y ante la impasibilidad del sector dominante, incapaz de imaginar que la Asamblea, como representante de la soberanía nacional, pudiera en algún momento dictar leyes contrarias a la Constitución, concluía:

*"Una constitución es un cuerpo de leyes obligatorias, o no es nada; si es un cuerpo de leyes se puede preguntar uno dónde se encuentra su guardián y dónde la magistratura de tal código... Las leyes, cualesquiera que puedan ser, suponen la posibilidad de su infracción, junto con una necesidad real de hacerlas respetar... ¿a quién habéis nombrado para recibir la denuncia de que se haya infringido la constitución? ¿y a quién para aplicar la ley?... Se hace uno ilusiones cuando confía en la observancia de una ley que no tenga más garantía que la buena voluntad. Una ley cuya ejecución está fundada solamente en la buena voluntad es como una casa cuyos techos descansen sobre los hombros de quienes la habitaran. Sobra decir lo que ocurriría tarde o temprano"*<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> PANTOJA MORÁN, D: "El supremo poder conservador. El diseño institucional en las primeras Constituciones mexicanas". México D.F., 2005. Págs: 207 y ss.

<sup>12</sup> SIEYÈS, E.: "¿Qué es el Tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios", Madrid, Alianza Editorial, 1989, p. 144.



A no menor altura rayaron los detractores de la iniciativa. Así Pierre-Florent Louvet, mostró su desconfianza utilizando el viejo interrogante clásico "Quis custodit custodes?" con el siguiente razonamiento:

*"No dudéis que el cuerpo que se os propone instituir muy pronto se considerará el primero de la República. La ambición puede deslizarse en ese cuerpo y quién podrá entonces calcular dónde se detendrán los intentos de un poder dotado del derecho de paralizar todas las leyes".* Y a él se unió el diputado Thibaudeau, que ironizó su negativa con una bellísima metáfora: *"Se cuenta que entre un pueblo de las Indias existe la creencia de que el mundo está sostenido por un elefante y éste por una tortuga; pero cuando se pregunta a los nativos quién sujeta a la tortuga nadie sabe contestar"*<sup>13</sup>.

El Jurado Constitucional propuesto por Sieyès, se transformaría en el Senado a partir de la Constitución francesa del año VIII, cuyos artículos 21 y 37 le concedieron la facultad de mantener o anular preventivamente – es decir, antes de su promulgación – los actos que se le remitieran como inconstitucionales por el Tribunalado o por el Gobierno, si bien la supresión del primero en 1807 dejó sin alcance práctico estos preceptos, hasta que esta misma fórmula se repitió, incrementando más sus poderes, en la Constitución de 1852 elaborada por Napoleón III.

Bajo la Constitución de la III República (1875-1940) el Parlamento rechazó todas las proposiciones normativas,

---

<sup>13</sup> DOMÍNGUEZ VILA, A y PÉREZ SÁNCHEZ, G: "50 años de Corte Constitucional Italiana; 25 años de Tribunal Constitucional español". VI Jornadas ítalo-españolas de Justicia Constitucional. Ministerio de Justicia, 2007. Pág. 122.

---

incluso las más modestas, tendentes a instaurar un mecanismo de control de constitucionalidad de las leyes. Y en la IV República, su segunda Asamblea Constituyente, instauró por la vía de un Comité Constitucional un control indirecto de constitucionalidad de las leyes: el Comité sólo podía observar la disconformidad constitucional de la ley a la Asamblea y, si ésta persistía en su aprobación, había que promover una revisión constitucional<sup>14</sup>.

El régimen vigente data de la Constitución de 4 de octubre de 1958, que instaura el Consejo Constitucional en la V República francesa. Desde entonces, esta institución ejerce el monopolio del control de constitucionalidad de las leyes en Francia y los reglamentos de las asambleas parlamentarias: inicialmente sólo antes de la promulgación pero, desde el 1 de marzo de 2010, y tras la reforma constitucional de 23 de julio de 2008, también este control puede ejercerse a posteriori<sup>15</sup>.

A continuación vamos a centrarnos en la exposición de los principios más relevantes de la potestad administrativa sancionadora, tomando como referencia la doctrina de este órgano y la del propio *Conseil D'Etat*.

### **III.- ORIGEN Y CARACTERES GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR FRANCÉS.**

---

<sup>14</sup> CEDIE, R y LEONNET, J: "El Consejo Constitucional francés". Trad. LIÉBANA, C.F. Revista de Estudios Políticos. Madrid, 1966. Pág. 70.

<sup>15</sup> <http://www.conseil-constitutionnel.fr>



---

## A) CONSTITUCIONALIDAD DE LA POTESTAD

La interpretación rigorista del principio de separación de poderes consagrado en el artículo 16 de la Declaración de 1789, ha supuesto, sin duda, un importante obstáculo para la aceptación de la potestad sancionadora administrativa en Francia, al entenderse que los órganos jurisdiccionales penales debían ser la sede natural para el ejercicio del *ius puniendi*.

Ahora bien, este dogma fácilmente aceptable en la época del estado liberal – cuya única pretensión era preservar la defensa, la policía y la justicia observando en lo demás la más estricta neutralidad – empieza a ceder a partir de la Primera Guerra Mundial, en paralelo a la noción del “servicio público” propia del nuevo modelo social de Estado, que toma como misión asegurar prestaciones a sus ciudadanos. Esta es, en efecto, la época en que la Administración empieza a implantar sus infraestructuras viarias, fluviales y ferroviarias; en la que se desarrollan los suministros de gas y electricidad y, en definitiva, en la que la asistencia social y la sanidad se convierten en asuntos de interés general<sup>16</sup>.

Se abre así un segundo gran resquicio en la relativización del principio de separación de poderes. Si hasta el momento hemos analizado cómo se logró la limitación del poder judicial, ahora se va a poner de manifiesto la necesidad de que la Administración pueda asimismo dictar normas sobre los nuevos ámbitos de actividad en los que el concepto de servicio público le hace intervenir con un papel marcadamente protagonista. Este protagonismo y la inmediatez de respuesta exigida hace que, por un lado, la Administración se considere el sujeto

---

<sup>16</sup> WEIL, P. y POUYAUD, D: “*Que sais-je? Le droit administratif*”. 17ª ed. Vendôme, 1997. Págs. 14 y 15.

---

más capacitado para regular y que, por otro, sea desaconsejable el lento procedimiento de aprobación de leyes. Empieza entonces a fraguarse la idea de que si, a una autoridad administrativa se le reconocen competencias de ordenación, también ha de poder encauzar la libertad de los operadores económicos, sea a través de la reglamentación de ese sector, sea mediante la represión de las infracciones que se podrían cometer<sup>17</sup>.

Con la Constitución francesa de 1958 triunfan, por tanto, dos elementos sustanciales que cuestionan la absoluta primacía del poder legislativo tal como lo entendieron los revolucionarios del siglo XVIII. En primer lugar, como antes se ha expuesto, un sistema de control de constitucionalidad de las leyes, al crearse el Consejo Constitucional. Pero también –y no menos importante– la consagración de la autonomía del poder reglamentario, al establecerse en los artículos 34, 37 y 41 del Texto Magno ámbitos materiales tasados a la ley, fuera de los cuales, la competencia sería del reglamento.

Si históricamente la ley lo había podido todo, hasta el punto de relegar al reglamento a una posición jerárquicamente subordinada a aquélla (como ocurre en el sistema español), a partir de la V República la diferencia entre ley y reglamento pasará a explicarse más bien por el principio de competencia, de modo que tan inconstitucional ha de ser una ley que invada atribuciones del reglamento, como la circunstancia inversa.

---

<sup>17</sup> PASCUAL MEDRANO, A: "*La Ley y el reglamento en el derecho constitucional francés*". Revista de Estudios Políticos. Nº 106. Octubre-Diciembre, 1999. Págs. 179- 229.



---

En este poder reglamentista reconocido a la Administración como consecuencia de su actividad prestacional es donde hay que buscar el origen de la potestad administrativa sancionadora en Francia. Esta se construye, pues, sobre la preexistencia de un vínculo entre el sancionado y la Administración que, tomando como punto de partida las relaciones especiales de sujeción, fue ampliando su reduccionista visión a otros supuestos en los que el funcionamiento del servicio público requería la adopción de medidas policiales. Como reflejo de esta filosofía podemos leer, el año 1937, la afirmación de MARCEL WALINE en el seno del Consejo de Estado, acerca de que *"...cualquier persona que trabaje relaciones con la Administración se sitúa de este modo en la esfera en la que se ejerce su potestad disciplinaria"*<sup>18</sup>.

Como recuerda el profesor NIETO, esta tesis desarrollada por AUBY fue la mayoritaria en la doctrina francesa hasta fechas muy recientes: la sanción administrativa presupone un vínculo individualizado entre la Administración y el interesado, cuando este último colabora en la ejecución de un servicio o se beneficia de una autorización o una prestación otorgada por aquélla. Este poder, no podría ampliarse a las relaciones generales del Estado y los ciudadanos, sin suplantarse de forma intolerable el ámbito propio del Derecho Penal<sup>19</sup>.

La doctrina anterior tenía, sin embargo, sus días contados en la medida en que se afianza la naturaleza independiente del Reglamento, teoría que, por otra

---

<sup>18</sup> Citado por FERNANDEZ TORRES, J.R: *"La potestad sancionadora en el Derecho comparado. Francia (I)"*. Documentación Administrativa, nº 283. Madrid, 2009.

<sup>19</sup> NIETO, A: *"Derecho administrativo sancionador"*. 3ª ed. Tecnos, 2002. Págs. 193-194.

---

parte, no ha sido de fácil digestión entre nuestros vecinos. El paso siguiente lo da, por tanto, el Consejo Constitucional al desvincular la potestad sancionadora de la mayor o menor intensidad que pueda darse en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, proclamando que el ejercicio de dicha potestad, cuando una autoridad administrativa actúe en el marco de sus prerrogativas públicas, no resulta contraria al principio de separación de poderes. Así lo afirma en el considerando sexto de su Decisión 89/260, de 28 de julio de 1989, si bien estableciendo dos condiciones adicionales: en primer lugar que la sanción no consista en privación de libertad y, por otra parte, que el ejercicio de ese poder se rodee legalmente de medidas destinadas a salvaguardar los derechos y libertades garantizados constitucionalmente.

En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, admitiendo la validez de la sanción administrativa, aunque recordando la necesidad de respetar el derecho a un proceso justo, como exige el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>20</sup>. Esta doctrina tiene especial transcendencia en el seno del Consejo de Estado y del Consejo Constitucional cuando se trata de reconocer las posibilidades de reglamentación y sanción a las autoridades administrativas independientes, a las que se ha llegado a asimilar a entes cuasi jurisdiccionales en lo que se refiere a la exigencia de imparcialidad de sus miembros, así como en las exigencias de separación de las funciones instructoras y sancionadoras<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> CEDH, 21 de febrero de 1984, Oztürk / R.F.A., nº 8544/79.

<sup>21</sup> Entre ellas hay que destacar: RR del Consejo de Estado 5 de febrero de 1999 (Comisión de Operaciones Bursátiles); 5 de octubre de 1999 (Consejo de la Competencia); 3 de





---

## **B) NATURALEZA DE LA POTESTAD SANCIONADORA.**

La construcción dogmática de la potestad administrativa sancionadora en Francia ha basculado en torno a la potestad punitiva penal y sus principios. El artículo 8 de la Declaración de 1789, según el cual "*La ley no debe establecer sino las penas estricta y evidentemente necesarias y nadie puede ser castigado más que en virtud de una ley establecida y promulgada con anterioridad al delito, y legalmente aplicada*"<sup>22</sup>, ha servido, por tanto, al Consejo Constitucional francés para recordar que estos principios, de inequívoca naturaleza penal, se aplican no sólo a las penas impuestas por los órganos jurisdiccionales, sino que también resultan extensibles a las medidas de naturaleza sancionadora impuestas por una autoridad administrativa<sup>23</sup>.

No hay verdaderamente en Francia una distinción cualitativa entre ilícitos penales y administrativos. De hecho, estos últimos se han construido en torno a la figura de la *contravention* que, como en su momento explicaremos, es la modalidad más leve dentro de la clasificación tripartita de las infracciones penales. Existe, en efecto, una tendencia doctrinal a considerar estas

---

diciembre de 1999 (Consejo de Mercados Financieros); 29 de julio de 2002 (Consejo Superior de lo Audiovisual); 28 de octubre de 2002 (Comisión de Control de Seguros). Véase también Decisión CC nº 2012/280, de 12 de octubre de 2012).

<sup>22</sup> "*La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée*".

<sup>23</sup> Decisiones: 89/260 de 28 de julio de 1989; 92/311, de 29 de julio de 1992; 93/325, de 13 de agosto de 1993.

---

últimas como “penas ligeras” sin la virtualidad infamatoria y traumatizante de las sanciones penales, a las que se recurre por razones de eficacia para reprimir conductas de naturaleza disciplinaria o las que suponen el desconocimiento de reglas técnicas, sin más transcendencia para la colectividad general. Ello ha sido determinante para que se reconozca la posibilidad de regularlas e imponerlas por las autoridades administrativas.

En cualquier caso, la aplicación de los principios de la potestad punitiva al ámbito administrativo, como veremos en los siguientes epígrafes, los ha flexibilizado de tal forma – eliminando en la práctica alguno como el principio de culpabilidad – que resulta más acertado afirmar que también en Francia el derecho administrativo sancionador ha acabado siendo independiente del ordenamiento penal<sup>24</sup>.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que, en el derecho francés al igual que en el anglosajón, el concepto de sanción administrativa es mucho más amplio que el español. Se incluye en él cualquier medida restrictiva de derechos de los particulares, incluso las de restablecimiento de legalidad por los incumplimientos culpables de estos. Sustancialmente, por tanto, se pueden distinguir las sanciones privativas de derechos y las de naturaleza patrimonial: desde advertencias o amonestaciones en asuntos disciplinarios, hasta multas, pérdida de ventajas, revocación de autorizaciones, cierres de establecimientos o instalaciones, prohibiciones de ejercer una profesión etc.

### **C) EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD/TIPICIDAD.**

---

<sup>24</sup> DURAND Y MOREAU, en cita de NIETO, A: “*Op. cit.*”. Pág. 192.



Por la distribución de competencias entre la ley y el reglamento, es evidente que las infracciones y sanciones administrativas en Francia no necesariamente se establecerán en una norma con rango de ley, sino que genéricamente deberán estar previstas en la *legislación* (por utilizar la fórmula del artículo 25.1 de la Constitución Española de 1978, tan criticada en nuestra doctrina)<sup>25</sup>.

La ley, por tanto, sólo debe tipificar infracciones administrativas cuando *"...la delimitación de las obligaciones a las que está sometida el ejercicio de una actividad proviene del legislador, por aplicación del artículo 34 de la Constitución..."*<sup>26</sup>.

Desde el Código Penal de 1810, rige en Francia una clasificación tripartita de las infracciones penales que se mantiene en la actualidad. El artículo 1 de dicho Código señalaba que *"La infracción a la que la ley castiga con una pena de policía es una contravención; la infracción a la que la ley castiga con penas correccionales es un delito y la infracción a la que la ley castiga con penas aflictivas e infamantes es un crimen"*. El actual Código Penal de 1994 que lo ha sustituido, mantiene esa misma clasificación, diseñando las penas que corresponden a cada uno de esos grupos<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Decisión del CC nº 88/248, de 17 de enero de 1989, en relación con el Consejo de Estado, asunto de 7 de julio de 2004, Ministro del Interior, de Seguridad Interior y de Libertades Locales contra M. Benkerrou.

<sup>26</sup> Resolución del Consejo de Estado de 18 de julio de 2008.

<sup>27</sup> Las penas se recogen en el artículo 131: en los apartados 1 y 2, las criminales; en los apartados 3 a 9, las correccionales y las contravencionales en los apartados 12 a 18.

---

Pues bien, el artículo 34 de la Constitución de 1958, establece exclusivamente reserva legal para los denominados *crimes y délits* y sus respectivas penas. Las denominadas *contraventions*, por aplicación de la cláusula supletoria del artículo 37 del texto constitucional pueden ser materia reglamentaria, prescripciones que encuentran su reflejo expreso en el artículo 111.2 del Código Penal francés.

Las exigencias de tipificación de la infracción no son, sin embargo, las mismas que en el ámbito penal, particularmente cuando se trata de la materia disciplinaria. Así por ejemplo se considera suficiente que los textos aplicables hagan referencia "*...a las obligaciones a las que están sometidas los interesados por razón de la actividad que ejercen, de la profesión a la que pertenecen, de la institución de la que proceden o de la cualidad de que están revestidos*" (Decisiones CC nº 2012/273 de 21 de septiembre de 2012; nº 2011/199, de 25 de noviembre de 2011; nº 88/248, de 17 de enero de 1989). En el caso, por ejemplo, de un funcionario fue suficiente tipificar "*las obligaciones a las que el titular de una función pública está sometido en virtud de las leyes y de los reglamentos*" (Decisión CC nº 2011/210, de 13 de enero de 2012).

Respecto a la utilización de los conceptos jurídicos indeterminados, su compatibilidad con el principio de tipicidad se admite en virtud de la menor gravedad de la sanción impuesta o por la complejidad de descripción "*a priori*" de las prácticas constitutivas de infracción. La Decisión 2010/85, de 13 de enero de 2011 razona en los términos siguientes:

*"... Si el principio de legalidad de los delitos y las penas obliga a enunciar 'en términos suficientemente claros y precisos', la infracción por la que un incumplimiento se*



---

*convierte en típico con el adverbio 'suficientemente' implica la idea de un llamamiento a la proporcionalidad entre el grado de claridad y precisión y la naturaleza de la infracción, que ha de dar lugar a una apreciación caso por caso. A este respecto se puede tener en cuenta, por ejemplo, la naturaleza pecuniaria de la sanción y la complejidad de las prácticas que se desean prevenir y reprimir, para recurrir a un estándar como el de "desequilibrio significativo" en las relaciones comerciales, al objeto de amparar comportamientos o situaciones que son difíciles de determinar 'a priori'. Ahora bien, tal elección debe, al menos, estar especialmente justificada y rodeada de garantías para evitar cualquier arbitrariedad".*

Desde la perspectiva de la sanción, las contravenciones, que son las únicas infracciones que pueden tipificarse reglamentariamente, tienen también previstas por el legislador su límite superior. La pena contravencional típica es la multa (*amende*), pero pueden darse también penas restrictivas o privativas de derechos, o las denominadas de "sanción-reparación", y varían según se trate de personas físicas o jurídicas (reguladas en el artículo 131, apartados 12 y 40, respectivamente, del Código Penal). La multa es la sanción más común y, en función de su gravedad, se distinguen cinco clases (artículo 131.13 del Código Penal)<sup>28</sup>. A partir de estas delimitaciones legales corresponde al reglamento

---

<sup>28</sup> Estos límites máximos son, actualmente: 38 euros, para las de primera clase; 150 euros, para las de segunda; 450 euros, las de tercera; 750 euros, las de cuarta; y 1 500 euros, que pueden llegar a 3000 en caso de reincidencia si el reglamento lo prevé, en el caso de las contravenciones de quinta clase, salvo que la ley considere la reincidencia como delito.

---

graduar en función de la naturaleza del incumplimiento<sup>29</sup>

## **D) EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY SANCIONADORA DESFAVORABLE.**

Son varias las Decisiones del Consejo Constitucional en las que se acoge expresamente el principio de irretroactividad de las normas represivas más severas, que es aplicable también a las autoridades administrativas. Podemos citar como ejemplo, la Decisión CC nº 88/248, de 17 de enero de 1989, en sus considerandos 35 y 36.

En el mismo sentido, los considerandos 5 y 8 de la Decisión nº 2013/327, de 21 de junio de 2013, distinguen por una parte la posibilidad de aplicación retroactiva de las normas en los casos de existencia de un interés general suficiente – respetando, eso sí, las decisiones judiciales con fuerza de cosa juzgada – y, por otro lado, la imposibilidad de aplicar retroactivamente penas y sanciones, principio éste que se relaciona con el propio artículo 8 de la Declaración de 1792.

Por último, en sentido positivo, las resoluciones del Consejo de Estado de 5 de abril de 1996 y de 27 de mayo de 2009 han sentado inequívocamente el principio de aplicación inmediata de las leyes represivas que establezcan sanciones más benignas.

## **E) EL PRINCIPIO DE PERSONALIDAD DE LAS PENAS.**

---

<sup>29</sup> Decisión CC nº 2012/225, de 30 de marzo de 2012. El supuesto que se plantea es la posibilidad de establecer un recargo tributario estableciendo la ley un porcentaje máximo y permitiendo que sea el reglamento el que lo concrete.



La regla general es que no puede transmitirse a terceros la responsabilidad por las infracciones de otro. En este sentido, el Consejo de Estado en su Resolución de 8 de enero de 1954 prohibió que se pudiera aplicar a sus herederos la sanción impuesta a un infractor fallecido. Este principio cede, sin embargo, en las actividades económicas, en las que el principio de personalidad se flexibiliza hasta el punto de hacer primar la continuidad de la actividad empresarial sobre la propia identidad jurídica y, por tanto, se imponen sanciones a la empresa sucesora por aquellas prácticas en las que incurrió su antecesora. Para ello se acude al artículo 464.2 del Código de Comercio, en materia de prácticas anticompetitivas<sup>30</sup>.

El Consejo de Estado francés, en sendas Resoluciones de 3 de diciembre de 1999 y de 22 de noviembre de 2000, parece distinguir entre las sanciones de naturaleza más personal (como por ejemplo, las amonestaciones) y las de naturaleza pecuniaria, en las que es posible la transmisión de responsabilidad. Asimismo el propio Consejo Constitucional (Decisión nº 2012/239, de 4 de mayo de 2012) estima posible la extensión de las penalidades fiscales debidas por el difunto o por la sociedad disuelta a los herederos o a las empresas sucesoras.

## **F) EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD.**

En materia penal, el principio de culpabilidad, sea a título de dolo o de simple imprudencia, resulta esencial en el derecho francés, como se desprende del artículo 121.3 del Código Penal. Este precepto, sin embargo, se aplica sólo a crímenes y delitos. Respecto de las contravenciones se dice simplemente que no pueden

---

<sup>30</sup> CHEVRIER, E: "*La personnalité des peines, exclue du droit économique*". Ed. Dalloz, 2016.

---

darse en los supuestos de fuerza mayor (párrafo 5º del artículo).

Interpretado *sensu contrario* este precepto, la doctrina francesa entiende que para la comisión de una contravención es suficiente una relación de imputabilidad, que sólo puede destruirse en los supuestos de "fuerza mayor". Se distinguen así, en cuanto al principio de culpabilidad, las "*faltas intencionales*" (o dolosas), las "*no intencionales*" (las imprudentes), las "*cualificadas*" (que vendrían ser un punto intermedio entre las dos anteriores, asimilables a lo que en nuestro ordenamiento conocemos como "dolo eventual") y las "*contravencionales*". En estas últimas, basta con realizar el acto material constitutivo de la infracción, por lo que impera un concepto de responsabilidad objetiva. La falta contravencional no se sujeta, pues, a prueba alguna tendente a justificar la ausencia de previsión o de intención de violar la ley, lo que es impensable en nuestro derecho administrativo sancionador<sup>31</sup>.

### **G) NON BIS IN IDEM.**

Este principio ha sido consagrado por diversas convenciones internacionales y, particularmente, por el Protocolo nº 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, cuyo artículo 4.1 establece que: "*Nadie podrá ser perseguido o condenado penalmente por los tribunales del mismo Estado, por una infracción por la que ya hubiera sido absuelto o condenado en virtud de sentencia firme conforme a la ley y al procedimiento*

---

<sup>31</sup> VIAL, J.P: "*Le risque pénal dans le sport*". Parte I, Capítulo I. Walters Kluwer. Ruseil-Malmaison. 2012.





---

*penal de ese Estado*<sup>32</sup>. En términos similares se expresa el artículo 50 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

A diferencia, sin embargo, de nuestro Tribunal Constitucional, el Consejo Constitucional francés considera que se trata de un principio que carece de naturaleza constitucional y que, en consecuencia, puede ser derogado por las leyes<sup>33</sup>. Está expresamente previsto en el ámbito penal en los artículos 6.1, 368 y 692 del Código de Procedimiento Penal francés. El Consejo de Estado lo reconoce como un principio general del derecho cuyo respeto se impone asimismo a las autoridades administrativas, incluso en ausencia de norma expresa (CE 23 de abril de 1958)<sup>34</sup>. Tiene, por tanto, este principio una vertiente procesal – que impediría el doble enjuiciamiento por los mismos hechos – y la vertiente material – que vetaría una doble sanción en idéntico supuesto – En cualquier caso, la prohibición del *bis in idem* no puede confundirse con la figura denominada en la doctrina francesa "*acumulación en la calificación de hechos*". En este sentido, el Consejo Constitucional advierte que nada impide que una misma persona pueda ser perseguida y sancionada por un mismo hecho que pueda dar lugar a diferentes calificaciones penales (lo que en nuestro ordenamiento conocemos como concurso ideal de delitos)<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Hay que advertir, sin embargo, que Francia hizo la correspondiente reserva a este artículo del Protocolo para permitir la imposición simultánea de sanciones fiscales paralelas a las impuestas en la jurisdicción penal. Véase CE 26 de diciembre de 2008 nº 282995).

<sup>33</sup> CC 1982/143, de 30 de julio de 1982.

<sup>34</sup> También CE 30 junio 1993.

<sup>35</sup> CC 2010/604, de 25 de febrero de 2010.

---

Ha aclarado, no obstante el Consejo Constitucional que el principio de *non bis in idem* no se vulnera con la acumulación de procesos o sanciones penales y administrativas "...en la medida en que la institución de cada uno de esos tipos de sanción tenga objeto diferente y tienda a salvaguardar valores e intereses que no se confundan, con la condición de que el montante global de las sanciones que eventualmente recaigan no supere el de la más elevada de cualquiera de las sanciones a las que se exponga"<sup>36</sup>.

No obstante, en su estudio de 1995 titulado "*Les pouvoirs de l' Administration dans le domaine des sanctions*"<sup>37</sup>, el Consejo de Estado considera que la vía de acumulación de sanciones penales y administrativas debe ser utilizada con medida, entre otros supuestos cuando la sanción administrativa es provisional, a la espera de una sanción penal (como por ejemplo, la suspensión del permiso de conducir), o cuando las sanciones administrativas y penales no sean homogéneas (es decir, cuando la sanción administrativa es pecuniaria y la penal de privación de libertad).

## **H) LOS PRINCIPIOS PROCEDIMENTALES.**

También en materia sancionadora administrativa se aprecia una influencia clara del proceso penal. Esto no

---

<sup>36</sup> CC 1982/143, de 30 de julio de 1982.

<sup>37</sup> Estudio de la Asamblea General del Consejo de Estado, aprobado el 8 de diciembre de 1994. La Documentation française. Paris, 1995. En este estudio el Consejo de Estado señala seis grandes campos en los que existe un Derecho administrativo represivo: tributos y cotizaciones sociales; salud pública; trabajo y formación profesional; cultura, información y comunicación; sector financiero y de los mercados; transporte y circulación.



significa, sin embargo, que sean aplicables al procedimiento administrativo con la misma intensidad las garantías del "proceso justo" a que se refiere el art. 6.3 CEDH. Así, por lo que respecta a la separación de las fases instructora y resolutoria en el conocido asunto Didier, de 3 de diciembre de 1999, el Consejo de Estado consideró que la participación del instructor en el órgano colegiado que tomó la decisión de sancionar, no vulneraba las garantías del citado artículo 6.3 del Convenio. En efecto, en diversas decisiones el Consejo de Estado tiende a relativizar las posibles lagunas del procedimiento administrativo por la existencia de un recurso de plena jurisdicción contra la sanción. Esta relativización afecta asimismo a la inobservancia del principio de publicidad<sup>38</sup>.

No obstante, a las sanciones administrativas se les aplica el principio de respeto a los derechos de defensa, como recuerda el Consejo Constitucional en su Decisión nº 97/389 de 22 de abril de 1997, donde se afirma, además, como principio de índole constitucional que se impone a las autoridades administrativas sin necesidad de que el legislador lo establezca expresamente. Ello es, en definitiva, un reconocimiento expreso del carácter contradictorio que debe tener el procedimiento que se considera por el Consejo de Estado como principio general del derecho (CE, 5 de mayo de 1944, Dame veuve Trompier-Gravier, nº 69751).

La contradicción comporta diversas consecuencias para el encausado. En primer lugar, que ha de ser informado lo antes posible de la acusación que se dirige contra él (artículo 6.3 CEDH); que ha de respetarse su presunción de inocencia<sup>39</sup>; que ha de concedérsele un plazo

---

<sup>38</sup> CE 27-octubre-2006 nº 276069; Affaire Sté Lebanese Communication Group.

<sup>39</sup> Corte de Apelación de París, 15 de enero de 1993.

---

razonable para articular su defensa; que tiene la posibilidad de recibir asesoramiento legal y, en fin, que puede aportar para su descargo las pruebas que considere necesarias<sup>40</sup>.

En lo que respecta a la motivación de las resoluciones sancionadoras, esta obligación se recoge en el artículo 211.2, apartado 2º, del Código de Relaciones entre el Público y la Administración.

## **I) EL CONTROL JURISDICCIONAL.**

Como recuerda FERNANDEZ TORRES, la revisión judicial de las sanciones administrativas no corresponde única y exclusivamente a los tribunales administrativos pues, cuando se trata de sanciones impuestas por autoridades administrativas independientes, tanto la jurisprudencia constitucional como el propio legislador, atribuyen el control a la jurisdicción ordinaria<sup>41</sup>. En principio, la mera interposición del recurso no implica la suspensión de la eficacia de la resolución sancionatoria pero, según ha advertido el Consejo Constitucional, es posible que así lo acuerde el juez o tribunal competente para pronunciarse sobre la legalidad de la actuación administrativa<sup>42</sup>.

Más discutible es, sin embargo, el tipo de garantía jurisdiccional que puede impetrar el particular ante la autoridad judicial. Existen sustancialmente dos

---

<sup>40</sup> Es lo que en la terminología francesa se conoce como "*complement d'enquête*" y tiene también su fundamento en el art. 6.3 CEDH).

<sup>41</sup> FERNANDEZ TORRES, J.R: "*La potestad sancionadora en el Derecho comparado. Francia (I)*". Documentación Administrativa nº 283. Madrid, 2009. Págs. 20-23.

<sup>42</sup> CC 86/224 de 23 de enero de 1987.



posibilidades: el denominado "recurso por exceso de poder", en el que simplemente pueden ejercerse facultades anulatorias y el denominado de "plena jurisdicción", en el que el juez, aparte de anular, puede proponer la modificación de la sanción o incluso sustituir en ello a la propia autoridad administrativa. Nuevamente en esta materia pesa mucho el escrúpulo histórico del respecto riguroso al principio de separación de poderes. No obstante, tanto la doctrina como el Consejo Constitucional y el Consejo de Estado abogan en esta materia por la generalización de la última de dichas modalidades de recurso, por considerar que proporciona una tutela más completa al sancionado<sup>43</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

BALLÉN, R: "*El Consejo de Estado francés en el Antiguo Régimen*". Revista Diálogos de Saberes nº 25. Bogotá, 2006.

CAMBA COSTENLA, M del C: "*La justicia constitucional en Francia. Una brecha en el muro*". Revista catalana de derecho público nº 20. 1988.

CEDIE, R y LEONNET, J: "*El Consejo Constitucional francés*". Trad. LIÉBANA, C.F. Revista de Estudios Políticos. Madrid, 1966.

CHEVRIER, E: "*La personnalité des peines, exclue du droit économique*". Ed. Dalloz, 2016.

---

<sup>43</sup> CC 88/248, de 17 de enero de 1989; 92/307, de 25 de febrero de 1992.

---

DOMÍNGUEZ VILA, A y PÉREZ SÁNCHEZ, G: "*50 años de Corte Constitucional Italiana; 25 años de Tribunal Constitucional español*". VI Jornadas ítalo-españolas de Justicia Constitucional. Ministerio de Justicia, 2007.

FERNANDEZ TORRES, J.R: "*La potestad sancionadora en el Derecho comparado. Francia (I)*". Documentación Administrativa nº 283. Madrid, 2009.

LAUBADERE, A: "*Traité élémentaire de Droit Administratif*". Paris, 1953.

NIETO, A: "*Derecho administrativo sancionador*". 3ª ed. Tecnos, 2002.

PASCUAL MEDRANO, A: "*La Ley y el reglamento en el derecho constitucional francés*". Revista de Estudios Políticos. Nº 106. Octubre-Diciembre, 1999.

SOTO KLOSS, E: "*Notas sobre el Tribunal de Conflictos francés*". Revista de Derecho Público de la Universidad de Chile. Nº 9. 1968.

SIEYÈS, E.: "*¿Qué es el Tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios*", Madrid, Alianza Editorial, 1989.

VIAL, J.P: "*Le risque pénal dans le sport*". Parte I, Capítulo I. Walters Kluwer. Ruseil-Malmaison. 2012.

WEIL, P. y POUYAUD, D: "*Que sais-je? Le droit administratif*". 17ª ed. Vendôme, 1997.