

A POTESTADE SANCIONADORA E O SEU CONTROL XURISDICIAL: REFLEXIÓNS SOBRE O ALCANZO DA LEI 29/1998, DE 13 DE XULLO, REGULADORA DA XURISDIÇÃO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA¹

Carlos Alberto Amoedo Souto

Sumario:

1) INTRODUCCIÓN. 2) ÁMBITO E ESTENSIÓN DA XURISDIÇÃO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATÉRIA SANCIONADORA: A REFORMA DA ACTIVIDADE SANCIONADORA INCLUÍDA E EXCLUÍDA DO COÑECIMENTO DOS ÓRGANOS DO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. a) A falta de novidade das inclusións respecto da anterior normativa. b) As novidades das potestades excluídas. c) As ambigüidades das competencias de atribución. 3) A NOVA DISTRIBUCIÓN DE COMPETÊNCIAS DE CONTROL DA POTESTADE SANCIONADORA ENTRE ÓRGANOS DA XURISDIÇÃO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. a) Os Xulgados provinciais do Contencioso-administrativo. b) Os Xulgados centrais. 4) AS REFORMAS PROCESUAIS DO RECURSO ORDINÁRIO. a) As partes. b) A reforma da representación e defensa das partes. c) O foro territorial electivo. d) A posibilidade de demandar directamente sen necesidade de escrito de interposición. e) Posibilidade de pretensións prestacionais do art. 29.1 por omisión administrativa do exercicio da potestade sancionadora?. f) As novidades en matéria de prova. g) As regras de extensión e alcance dos efectos das sentenzas anulatórias de certos actos e disposicións xerais. 5) O PROCEDIMENTO ABREVIADO DO ART. 78. 6) OS PROCEDIMENTOS ESPECIAIS. a) A cuestión de ilegalidade dos art. 27 e 123-126. b) O procedemento especial de protección dos dereitos fundamentais dos art. 114-122. 7) OS RECURSOS CONTRA SENTENZAS. a) O recurso de apelación. b) O recurso ordinario de casación. c) O recurso de casación para a unificación da doutrina. d) O recurso de casación en interese da Lei. 8) REFLEXIÓNS FINAIS SOBRE O SIGNIFICADO DA REFORMA.

1) INTRODUCCIÓN.

A loita contra as inmunidades dos poderes policial-administrativos foi, está sendo e será unha historia chea de impotencias relativas. A superación paulatina desas inmunidades é un proxecto antigo, cuxos resultados son de eficacia relativa e, polo demais, nunca está isento de posíbeis retrocesos.

Nesa loita son unha parte fundamental as políticas legislativas sobre a Administración de Xustiza e, máis precisamente, sobre a regulación da Xurisdición Contencioso-Administrativa: de nada servirían os esforzos da doutrina xurídica con-

¹ Este traballo constitúe a versión escrita da conferencia impartida durante os días 12 e 24 de maio de 1999 no Master de Derecho Judicial da Facultade de Dereito de A Coruña.

temporánea por introducir esas potestades disciplinares do Estado moderno dentro dos esquemas do Estado de Dereito (princípio de legalidade e procedimentalización administrativa, basicamente), se os xuíces e maxistrados da xurisdición contencioso-administrativa non contasen por sua vez con instrumentos procesuais adecuados para entrar a coñecer, verificar e, no seu caso, anular os actos administrativos ditados en exercicio de potestades ilegais ou non conformes a Dereito². Isto é, concretando xa a potestade que nos vai ocupar neste traballo, se as sancións administrativas impostas sen observancia dos requisitos previstos no ordenamento xurídico (denuncias arbitrarias, non proporcionais, non motivadas, non previstas en normas legais, con defeitos de procedemento, etc.) non pudesen ser controladas xurisdicionalmente de modo plenário, como prescreben ao máis alto nivel os art. 24 e 106 CE.

Sendo o control xurisdicional un aspecto esencial do garantismo fronte à imposición de sancións administrativas, o interese de atender ao deseño da nova Lei xurisdiccional neste ámbito parece evidente. Velaqui o obxecto deste estudo: analizar cal é o alcance da reforma propiciada polo lexislador através da Lei 29/1998, de 13 de xullo respecto do control efectivo da multiforme e potente potestade sancionadora das Administracións Públicas, cuxo uso como mecanismo público-administrativo de disciplina das condutas ao prescrito normativamente segue en constante crecemento. Facilita e/ou aumenta a nova Lei o control xurídico das potestades sancionadoras das Administracións? En que medida, através de que mecanismos, e con que grado de integración recíproca? Cais son os criterios políticos que guían as solucións escollidas polo lexislador?

Para organizar a nosa análise estudaremos seis grandes mecanismos utilizados polo lexislador na reforma da Lei de 1956 e que repercuten à sua vez na reforma do control xurisdiccional das sancións administrativas: 1) A reforma da actividade sancionadora incluída e excluída do coñecemento dos órganos do contencioso-administrativo. 2) A reforma da pranta dos órganos xudiciários. 3) As reformas procesuais do recurso ordinario. 4) O procedemento abreviado. 5) Os procedimentos especiais. 6) Os recursos contra sentenzas. Por último, adicaremos algunhas reflexións críticas sobre a política lexislativa seguida na Lei respecto das sancións administrativas.

Unha advertencia de tipo metodolóxico para finalizar esta introdución. Ao implicar o noso traballo un plantexamento “transversal” sobre distintos aspectos da lei, considerámos conveniente non abrumar ao lector coa consignación de todas as opinións verquidas sobre cada un dos aspectos aquí tocados en todas as obras aparecidas ao abeiro do *boom* editorial de comentários sobre a Lei³. Faremos apenas referencia, pois, a aqueles plantexamentos que máis interesantes resultan para a nosa propia argumentación.

² Para unha panorámica histórica da loita contra as inmunidades de poder no campo policial-administrativo, permito-me a remisión à miña obra *Por una crítica de la razón policial moderna: el valor del Derecho Administrativo*, A Coruña, Servicio de Publicacións da Universidade de A Coruña, 1999, de próxima publicación. Máis concretamente para o tema sancionador, cfr. Antonio DOMÍNGUEZ VILA, *Constitución y Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Marcial Pons, 1997.

³ A habitual explosión editorial que sucede à publicación dunha Lei fundamental do tráfico administrativo (o lector pode refrescar a sua memoria acodindo a aquela lúdica denuncia de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER publicada na REDA en 1993 con ocasión da Lei 30/1992) ten chegado a novas marcas de intensidade con ocasión da Lei 29/1998. Sen citar artigos de revistas especializadas, existen xa nada máis e nada menos que doce “comentários” sistemáticos da Lei: o primeiro, que batiu récords de rapidez, debido ao maestro Jesús GONZÁLEZ PEREZ (*Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, Madrid, Civitas, 3ª ed., 1998); o do Advogado do Estado Francisco RUIZ RISUEÑO (*El proceso contencioso-administrativo. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, Ed. Colex, 1998); o do maxistrado e doutor en dereito Francisco José GARCÍA GIL (*El proceso contencioso-administrativo conforme a la Ley 29/1998. Comentarios y jurisprudencia*, Madrid, Ed. Dilex, 1998); o dirixido por Jesús María SANTOS VIJANDE, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa (Ley 29/1998)*, Madrid, EDESA, 1999; o dirixido por Enrique ARNALDO CUBILLA e Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE, *Jurisdicción contencioso-administrativa*

2) A REFORMA DA ACTIVIDADE SANCIONADORA INCLUÍDA E EXCLUÍDA DA XURISDICIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

A regulación do ámbito e estensión da xurisdición contencioso-administrativa é o punto onde o lexislador precisa que é o que entende por Administracións Públicas e, portanto, a actividade sancionadora que considera susceptible de acceso aos órganos desta xurisdición. A principal novidade da LXCA de 1998 respecto da anterior normativa reside aquí non tanto nas inclusións (a) canto nas exclusións feitas (b) e nas competencias de atribución (c).

a) As falta de novidade das inclusións respecto da anterior normativa.

O artigo 1 da Lei 29/1998 define o ámbito da xurisdición contencioso-administrativa como aquel que coñece das “*pretensións que se deduzan en relación coa actuación das Administracións Públicas suxeitas a Dereito Administrativo, coas disposicións xerais de rango inferior á lei e cos Decretos Lexislativos cando excedan os límites da delegación*”. Acto continuo, o lexislador define que por Administración Pública se entende a Administración xeral do Estado, a das Comunidades Autónomas, a dos entes locais e, ademais, as entidades de Dereito Público que sexan dependentes ou estexan vinculadas ao Estado, as Comunidades Autónomas ou as Entidades Locais. Sendo todas as sancións impostas por estes entes susceptibles de control xurisdiccional plenário, nada novo hai respecto da Lei de 1956. Do mesmo xeito, tampouco constitue novidade a atribución do control xurisdiccional contencioso-administrativo respecto dos actos e disposicións en materia de persoal, administración e xestión patrimonial suxeitos a dereito público de determinados entes constitucionais (Congreso dos Deputados, Senado, Tribunal Constitucional, Tribunal de Contas e Valedor do Povo, así como das Asembleas lexislativas das Comunidades Autónomas e das institucións autonómicas análogas ao Tribunal de Contas e o Valedor do Povo), nen tampouco a atribución do coñecemento das pretensións que se deduzan en relación cos actos e disposicións do Consello Xeral do Poder Xudiciário e a actividade administrativa dos órganos de goberno dos Xulgados e Tribunais⁴.

(*comentarios a la Ley 29/1998*), Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, 1998; o de José María ÁLVAREZ-CIENFUEGOS SUAREZ e Juan José GONZÁLEZ RIVAS, *Análisis teórico y jurisprudencial de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Ley 29/1998, de 13 de julio*, Pamplona, Aranzadi, 1998; o de Faustino CORDÓN MORENO, *El proceso contencioso-administrativo conforme a la Ley 29/1998*, Pamplona, Aranzadi, 1999; o debido a varios Advogados do Estado (*Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, Pamplona, Aranzadi, 1999); o elaborado conxuntamente por GIMENO SENDRA, MORENO CATENA, GARBERÍ LLOBREGAT e CONZÁLEZ CUÉLLAR, *Comentarios a la nueva Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999; o dirixido por LEGUINA VILLA e SÁNCHEZ MORÓN (dir.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, Valladolid, Ed. Lex Nova, 1999; o debido a Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, Madrid, Tecnos, 1999. Finalmente, o elaborado pola redacción da REDA con ocasión do número 100 desta revista, Madrid, Civitas, 1999.

⁴ Respeito dos primeiros, cfr. o art. 143.2 LOPX, “*os actos, resolucións e disposicións emanadas do Pleno (do Consello Xeral do Poder Xudicial) serán recurribles en via contencioso-administrativa perante a Sala correspondente do Tribunal Supremo*”. Respeito dos segundos, cfr. o seu art. 158.2, “*Los actos de las Salas de Gobierno gozarán de ejecutoriedad, serán recurribles en alzada ante el Consejo General del Poder Judicial y les serán de aplicación supletoria las normas de la Ley de Procedimiento Administrativo*”. Máis estensamente, o Regulamento 5/1995, dos Órgaos de Goberno dos Tribunais, aprobado por Acordo do CXPX de 7 de xuño de 1995, veu a regular o exercicio destas potestades disciplinares materialmente administrativas (policía de estrados sobre Advogados e procuradores: art. 448 ss. da LOPX), permitindo a impugnación na xurisdición contencioso-administrativa através da alzada das mesmas perante o Consello Xeral do

b) As exclusións.

En relación ás exclusións das cuestións relacionadas coa actividade das Administracións públicas pero expresamente atribuídas a outras ordes xurisdiccionais, son tres as cuestións de interese:

- A lei mantén as tradicionais exclusións respecto das cuestións civís e penais (art. 3 a) LXCA), que deben ser coñecidas polas respectivas xurisdicións con carácter preferente. Isto repercute sustancialmente no noso tema, dado que a natureza materialmente penal das potestades administrativas sancionadoras e a publicación paulatina do dereito civil provoca non poucas friccións en certos ámbitos fronteirizos onde a xurprudencia oscila entre outorgar a competencia a unha ou outra xurisdición. Esas friccións son raras - aínda que non imposíbeis - no ámbito civil⁵, pero doada - e crescente - no ámbito penal.

A tradicional complexidade da aplicación da regra *ne bis in idem* prevista para regular a xurisdición competente no enxuciamiento de ilícitos, faltas ou delitos de tipo coincidente⁶, se complica por mor da converxencia de dúas liñas política criminal: a que incorpora ao Código Penal o castigo de accións e omisións cuxa integración normativa se realiza mediante normas administrativas - delitos contra a ordenación do territorio, meio ambiente, patrimonio histórico, consumo, recollidos no Título XVI do CP 1995; e a que tipifica sen cesar infraccións e sancións en normas administrativas à fin de disciplinar o cumprimento da regulación de que se trate. Deixando à marxe os problemas que do punto de vista da legalidade penal e a igualdade do art. 149.1.1º plantexa a primeira liña de política criminal⁷, merece a pena deter-se someramente sobre as súas consecuencias propriamente procesuais.

Aínda que o principio procesual que rexe nestes casos é o da prexudicialidade penal, o Tribunal Constitucional ten establecido recentemente na súa STC 30/1996, de 26 de febreiro (RA; JIMENO SENDRA) unha interesante doutrina sobre a prexudiciali-

Poder Xudiciário e, daí, o recurso perante o Tribunal Supremo. Reflexa-se así a natureza administrativa destas sancións defendida por Iñigo DEL GUAYO CASTIELLA, "El control judicial de la potestad sancionadora de la administración judicial", en *La protección jurídica del ciudadano (procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional). Estudios en Homenaje al Profesor Jesús González Pérez*, T. II, Madrid, Civitas, 1993, pp. 1630-1645, especialmente. Sen embargo, mantén-se imodificada a doutrina do Tribunal Constitucional, que viña estimando que nestes casos estamos perante unha actuación xurisdiccional, e non materialmente administrativa, polo que non procedería recurso contencioso-administrativo contra tais actos (vid. SS.TC 190/1991, de 14 de outubro e 205/1993, de 11 de xullo; vid. tamén a STS de 19 de xullo de 1996 para coñecer a xurprudencia oscilante que ao respecto ten mantido o Tribunal Supremo).

⁵ Esas friccións se poden plantexar, por exemplo, respecto de medidas correctoras impostas pola Administración local sobre actividades clasificadas a petición de terceiros interesados, ou respecto de solicitudes de terceiros de que a Administración local faga uso das súas potestades de exixencia do deber dos propietarios de manter os edificios en condición de seguridade, salubridade e ornato. Nestes casos, pode-se dar lugar ao plantexamento dunha acción civil entre eses particulares (así, o caso resolvido pola STS de 25 de abril de 1994 (RA 3001), aínda que a solución máis cabal é a de entender que nestes supostos de procesos triangulares estamos perante medidas administrativas cuxa natureza xurídica é a de cláusulas accesorias de actos administrativos que comportan unha carga ou gravame de tipo xurídico-público e que, portanto, ao ventilar un interese non estritamente privado, deberán ser residenciadas na xurisdición contencioso-administrativa.

⁶ Segundo a codificación que desta regra fai o art. 133 LPAC, non poderán sancionar-se os feitos que teñan sido sancionados penal ou administrativamente, nos casos nos que se aprécie identidade de suxeito, feito e fundamento.

⁷ A integración administrativa dos tipos penais incompletos plantexa o coñecido tema da norma penal en branco, ao que se engade do punto de vista do principio de igualdade territorial - art. 149.1.1º CE - o problema das diverxencias que cada regulación autonómica das distintas materias (sanidade e consumo, urbanismo, meio-ambiente, patrimonio histórico) introducen respecto dos requisitos normativos que integran a norma penal.

dade devolutiva emprol da xurisdición contencioso-administrativa⁸. Na sua virtude, cando un Tribunal penal coñeza dun delito cuxo tipo está integrado por normas administrativas, ha de plantexar unha cuestión prexudicial devolutiva à xurisdición contencioso-administrativa para que aquí se ventilen os aspectos administrativos da norma penal: na maioría dos casos, a validez, nulidade ou inexistencia do acto administrativo que presta abeiro - causa de xustificación - à actuación típica. Se existise tal acto e fose legal, non só existiría unha causa de xustificación, senón tamén de isención da culpabilidade⁹.

Por contra, respecto da segunda liña de política criminal, que conleva a proliferación de comportamentos típicos cuxa relevancia é tanto penal como administrativa, a regra de prexudicialidade é a inversa, isto é, se atribue à xurisdición penal. Cumprirá, entón, pór as actas de infracción en coñecimento do Ministerio Fiscal a efectos de que este valore a sua cualificación penal para iniciar un proceso deste tipo. No caso de que se considere unha actuación atípica, ou ben que depois do correspondente proceso non se teña chegado a un pronunciamento de culpabilidade, pasará a poder sustanciar-se administrativamente ese comportamento mediante un procedemento sancionador. Eventualmente, unha vez finalizada a via administrativa prévia, a xurisdición contencioso-administrativa, coa particularidade da vinculación desta aos feitos declarados provados pola xurisdición penal¹⁰.

Este esquemático resumo das situacións que poden dar-se serve para indicar que o desenvolvemento de aquelas dúas liñas de política criminal quizá demandase da LXCA unha regulación un pouco máis pormenorizada de todos os problemas a que poden dar lugar, non deixando esa regulación a unha disposición xeral estatal (RD 1398/1993) que, lembre-se, ten alcance meramente supletorio do que podan prever as Comunidades Autónomas.

- A Lei introduce unha novidosa referencia à xurisdición social na que se establece unha modificación do art. 3 da Lei de Procedimento Laboral en virtude da cal se traslada desde a xurisdición contencioso-administrativa cara os órganos da orde social o coñecimento das pretensións en relación coas "*resolucións administrativas relativas à imposición de caisquer sancións por todo tipo de infraccións da orde social*" (coa salvedade das sancións que resulten das actas de liquidación de cuotas e infraccións en materia de Seguridade Social), e sobre "*regulación de emprego e actuación administrativa en materia de traslados colectivos*"¹¹. Trata-se de materias de grande relevancia

⁸ Esta liña ten sido continuada nas SS.TC 50/1996, 91/1996, 102/1996, 199/1998.

⁹ Para Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, a mera existencia dun acto administrativo (acto dotado de presunción de validez) vaciaría de reproche culpabilístico un comportamento penalmente relevante, con independencia da sua validez ou invalidez. Polo tanto, non podería dar lugar à imposición dunha pena, aínda que sí podería comprometer a responsabilidade fronte à Administración ou terceiros en concepto de reparación de danos. Así, a existencia dun título habilitante (autorización ou licenza) para a realización dun verquido, dunha parcelación urbanística, etc., eliminaría a relevancia penal da conduta dos particulares, por máis ilegal que fose, por mor de razóns de seguridade xurídica, e confianza lexítima na legalidade da actuación dos poderes públicos (cfr. *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, Madrid, Tecnos, 1999, pp. 153-154, con cita de sentenzas da xurisprudencia menor (Audiencias provinciais) que, en materia de medio ambiente, se pronuncian en tal sentido). Ao noso xuízo, este plantexamento - tan razoábel a primeira vista - non resulta satisfactorio, sequer sexa porque daría lugar a que a relevancia penal de condutas típicas podería ser enervada polo mero "encobrimento" prestado pola Administración autorizante mediante a sinatura dunha autorización, aínda que fose ilegal (o cal ocorre non poucas veces na realidade do noso país).

¹⁰ Art. 7 do Regulamento do procedemento para o exercicio da potestade sancionadora, aprobado por RD 1398/1993, de 4 de agosto.

¹¹ Segundo o reformado art. 3 LPL, a xurisdición contencioso-administrativa conserva a sua competencia para coñecer de: 1) a impugnación de regulamentos e actos das Administracións Públicas suxeitos ao Dereito Administrativo en materia laboral. 2) a tutela dos dereitos de liberdade sindical e do dereito de folga relativa aos funcionarios públicos e ao persoal ao que se refire o art. 1.3 a) do texto refundido da Lei do Estatuto dos Traballadores. 3) As resolucións ditadas pola Tesouraría Xeral da Seguridade Social en

socio-laboral e grande litixiosidade cuxo control xudiciário “agora” - de seguido veremos o que estas aspas significan - é transferido cara a xurisdición social¹².

Esta atribución do coñecemento das sancións administrativas en materia laboral à xurisdición social é unha opción lexislativa tan perfectamente facedeira como razoábel, que camiña no sentido de desconxestionar os órganos da xurisdición contencioso-administrativa emprol doutras xurisdicións menos saturadas. Contodo, os desaxustes e problemas prácticos plantexados por esta opción non son pequenos. Quizá o máis importante sexa o da acumulación de dúas vías administrativas previas à impugnación de tais sancións perante a xurisdición social, concretamente o recurso administrativo ordinario¹³ e a reclamación previa à vía xudiciária regulada nos art. 120 e ss. da LPAC e 69 a 73 da Lei de Procedimento Laboral, expresamente mencionada na Disposición Adicional 5ª da LXCA. Tal acumulación de vías administrativas previas plantexa problemas do punto de vista do art. 24.2 CE (dereito à tutela xudicial efectiva), polo que parece máis acorde co mesmo unha regulación desas dúas vías como alternativas e non cumulativas¹⁴. Atendendo a esta dificultade, a Disposición Final 3ª da LXCA estableceu unha *vacatio legis específica* de un ano e cinco meses (isto é, o 14 de decembro de 1999) para a entrada en vigor da LXCA no que respecta às sancións administrativas trasladadas à xurisdición social. Pola sua parte, a Disposición Adicional vixésimo cuarta da Lei 50/1998, de 30 de decembro, de Medidas Fiscais, administrativas e da Orde Social realizou dúas modificacións a esta regulación. En virtude da primeira, modificou a disposición adicional 5ª da LXCA, suprimindo do punto dous desa mesma disposición a mención à reclamación previa na vía laboral da LPL, e engadindo un número tres no que se establece que “no prazo de nove meses desde a entrada en vigor desta lei, o Governo remitirá às Cortes Xerais un Proxecto de Lei para incorporar à Lei de Procedimento Laboral as modalidades e especialidades procesuais correspondentes aos supostos do anterior número 2. Dita Lei determinará a data de entrada en vigor da atribución à Xurisdición da Orde Social das materias comprendidas no número 2 deste artigo”. Portanto, até ese incerto día, a LXCA permanecerá sen vigor e, en consecuencia, o coñecemento das sancións à orde social devandita seguirá residenciado nos órganos da xurisdición contencioso-administrativa e, máis concretamente, nos Xulgados do Contencioso-Administrativo, en aplicación da regra terceira do art. 8 LXCA.

- Por último, o art. 3 b) LXCA sigue excluindo o recurso contencioso-disciplinar militar do ámbito xurisdiccional contencioso-administrativo. Portanto, pese às críticas en

materia de xestión recadatória ou, no seu caso, polas Entidades Xestoras no suposto de cuotas de recadación conxunta, así como as relativas às actas de liquidación e de infracción. Máis amplamente, vid. Carlos MOLERO MANGLANO, “La Ley 29/1998, de lo contencioso-administrativo, y sus importantes consecuencias en materia laboral”, *Actualidad Laboral*, nº 42, 16 al 22 de noviembre de 1998 (1998-3 XLIX).

¹² Este punto non figuraba no Proxecto de Lei presentado nas Cortes. Foi introducido no Informe da Ponencia a resultas da emenda nº 254 apresentada polo Grupo Catalán, adoptando un punto de vista xa defendido no Informe do Consello Xeral do Poder Xudiciário ao Proxecto de Lei: é preciso atribuir claramente à xurisdición social as pretensións laborais e de seguridade social, pese a se producir intervención administrativa. Así se consegue aliviar o enorme retraso global da xurisdición contencioso-administrativa emprol da xurisdición social.

¹³ Antes da reforma da LPAC por Lei 4/1999, de 13 de xaneiro; na actualidade, apartir do 14 de abril, o recurso de alzada e potestativo de reposición.

¹⁴ Cfr. Jesús LEGUINA VILLA, “El ámbito de la jurisdicción”, en Jesús LEGUINA VILLA y Miguel SÁNCHEZ MORÓN (dir.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, Valladolid, Ed. Lex Nova, 1999, p. 72; ALONSO OLEA, CASAS BAAMONDE, *Derecho del Trabajo*, Madrid, Civitas, 16ª ed., 1998, p. 1088.

contra, o coñecimento da impugnación das sancións disciplinares impostas polas autoridades militares seguirá correspondendo-lle à xurisdición militar¹⁵, tal e como acontecía na anterior normativa.

c) As competencias de atribución.

Ao revés que no punto anterior, trata-se aquí de materias cuxo coñecimento non correspondería en principio à xurisdición contencioso-administrativa, pero que son a ela atribuídas por diversos motivos de política lexislativa.

Aos nosos efectos non nos interesa a novidosa cláusula de control dos actos do Goberno (os antigamente denominados actos políticos) encanto à protección dos dereitos fundamentais que podan vulnerar, os elementos regrados e determinación das indemnizacións que correspondan (art. 2 d). No noso ordenamento xurídico non cabe unha actuación constitucional de *indirizzo* político do Goberno (art. 97 CE) que implique o exercicio de poderes sancionadores, pois estes non son senón medidas de gravame individual cuxa imposición precisa de previsión legal prévia e procedemento sancionador (art. 25.1 e 24 CE, Título IX da LPAC de 1992). Tampouco é relevante a cláusula do art. 2 d) (control dos actos ditados polos concesionarios de servizos públicos), dado que, como destaca LEGUINA VILLA, non se trata aquí dunha verdadeira competencia de atribución, senón dunha redundante codificación dunha actividade que de por si xa cai no ámbito definido polo art. 1.1 LXCA¹⁶.

Máis significativa é, sen embargo, a atribución de xurisdición sobre dos "*actos e disposicións das Corporacións de Dereito Público adoptados no exercicio de funcións públicas*" (art. 2 c). Esta atribución é coherente coa exclusión por omisión do concepto de Administración Pública da Administración corporativa, dado que tal exclusión ten como consecuencia que a xurisdición contencioso-administrativa coñeza, por atribución expresa da Lei, das sancións impostas por confrarías, Coléxios Profesionais, Federacións Desportivas, Universidades, Cámaras de Comercio, Industria e Navegación, principalmente¹⁷. En principio, tal concepción do lexislador - que toma partido nun debate, digamo-lo así, de filosofía política -, non entraña maiores consecuencias de orde práctica. Contodo, non resulta inadecuado tomar certas cautelas contra esas consecuencias prácticas, adoptando un triplo punto de vista:

- Utilizado abundantemente na ricaz e complexa xurisprudencia sentada respecto do concepto penal de funcionario público do antigo art. 119 CP 1973 e actual art. 24.2 CP 1995 ("*Se considerará funcionario público todo el que por disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas*"), o concepto de "*ejercicio de funciones públicas*" reproduce un concepto xurídico indeterminado acuñado no século XIX, de difícil determinación a priori e, portanto, aberto ao casuismo xurisprudencial¹⁸.

¹⁵ Cfr. art. 77.3 e 78 da Lei Orgánica 8/1998, de 2 de decembro, de Rexime Disciplinar das Forzas Armadas; art. 4 da Lei Orgánica 4/1987, de 15 de xullo, de competencias e organización da xurisdición militar e art. 448 ss da Lei Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesual Militar. Criticando o mantimento posconstitucional de semellante foro xurisdiccional especial, cfr. LOPEZ RAMON, "El recurso contencioso-disciplinario militar", *Documentación Administrativa*, nº 220, 1989.

¹⁶ Cfr. LEGUINA VILLA, "El ámbito de la jurisdicción", op. cit. p. 58.

¹⁷ Agora ben, debe lembrar-se que as concepcións neoliberais da Administración Pública xa "purificaron" o concepto de Administración Pública e Administración Corporativa na Disposición Transitória 1ª da LPAC de 1992.

¹⁸ Pero vid. tamén o art. 422 do CP de 1995, onde aos efectos penais, e *ope legis*, son equiparados aos funcionarios en sentido estrito aquelas persoas privadas que participan do exercicio de certas funcións públicas. Para todos estes temas, cfr. o ricaz contributo de Inmaculada VALEIJE ALVAREZ, "Reflexiones sobre los conceptos penales de funcionario público, función pública y personas que desempeñan una función pública", *Cuadernos de Política Criminal*, nº 62, 1997, pp. 435-498.

- Segundo, a labilidade intrínseca da utilización do criterio do exercicio de funcións públicas para a definición do ámbito administrativo aumentou significativamente nos últimos anos, nos que se desenvolveron diversos fenómenos da coñecida como “foxida do dereito administrativo”¹⁹. Sendo a definición do que é público e o que é privado unha convención ideolóxica histórica, as reformas estruturais das Administracións contemporáneas aparecen guiadas por unha complexa recolocación (en sentido privatizador) da divisória entambos aspectos, recolocación no que o privado avanza cara actividades e servizos antes monopolizados polo Estado (antigas regalías maiores: telecomunicacións, seguridade pública, etc.) mediante mediacións concesionais ou autorizatorias²⁰. Con estes preceitos que comentamos, a divisória do público e o privado respecto da Administración corporativa se traslada do primeiro para recair no segundo: “*las Corporaciones sectoriales de base privada no son ya Administración Pública, como tampoco lo son los concesionarios de servicios públicos o los particulares que ejercen por delegación potestades administrativas*”²¹.

- Terceiro, o alcance das dúas consideracións anteriores se comprende se nos plantexamos, por exemplo, o tema das sancións de autotutela impostas ao abeiro dunha relación de suxeición especial: constitúen exercicio de funcións públicas ou, polo contrario, constitúen o exercicio dunha potestade disciplinar doméstica que non alcance o rango de función pública? O tema é susceptible de opinións variadas; pensemos na capacidade de denuncia dos vixilantes das zonas ORA ou na imposición de sancións polo impago de peaxes en estradas non construídas inicialmente para seren explotadas economicamente: nestes casos, a potestade sancionadora destes concesionarios de servizos públicos é susceptible de ser construída xa non en termos sancionadores ou represivos, senón como un mero mecanismo de autotutela privada mediante o cal se garante a obtención dun prezo ou taxa pola prestación dun servizo, algo así como unha cláusula penal civil de tipo accesório que castiga o incumprimento dunha prestación sinalagmática debida. A incerteza que presenta no noso dereito administrativo sancionador o concepto de sanción pode facilitar nestes casos a foxida do dereito administrativo sancionador e, en consecuencia, tamén da xurisdición contencioso-administrativa.

Pese a tal posibilidade, cremos que o plantexamento constitucional que se deriva da posición preferente do art. 24.2 CE obriga a interpretar a definición de “exercicio de funcións públicas” en sentido amplo, incluíndo aquí, pois, toda resolución ou acto emanado dunha entidade que teña atribuída potestades administrativas de imposición dun gravame de tipo económico, ben directo (unha multa), ben indirecto (privación do exercicio de funcións, retirada de licenzas de actividade, privación de ventaxas fiscais, privación de posibilidade de concorrer à concesión de contratos públicos, becas etc.)²².

¹⁹ Cfr. Inmaculada VALEIJE ALVAREZ, op. ant. cit. pp. 491-492, especialmente.

²⁰ Do punto de vista dos poderes policiais, permito-me a remisión ao meu traballo “A lóxica disciplinar do “mundo feliz”: modernización privatizadora do poder policial no Estado (neo)liberal”, *Anuario da Facultade de Dereito* nº 2, 1998, pp. 89-122.

²¹ Cfr. LEGUINA VILLA, “El ámbito de la jurisdicción”, op. cit., p. 36.

²² Aínda que, certamente, non cabe agoirar que un resurximento da teoría das relacións de suxeición especial leve a excluír do ámbito de coñecimento da xurisdición contencioso-administrativa as sancións “domésticas” da Administración Corporativa ou dos concesionarios de servizos públicos, tampouco cabe sen máis descartar un uso do primeiro plantexamento por máis forzado que poda parecer, dada a estensión que a tantos niveis da acción social - e portanto tamén das conceicións do Dereito Público - presentan as lóxicas dos argumentos neoprivatizadores.

3) A NOVA DISTRIBUCIÓN DE COMPETÊNCIAS DE CONTROL DA POTESTADE SANCIONADORA ENTRE ÓRGAOS DA XURISDICIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

O tema da pranta dos órganos xudiciários está guiado pola aplicación de tres criterios que se encabalgan, se mesturan e nalgúns casos se anulan reciprocamente: por un lado, o criterio político de aumentar o achegamento da xustiza ao xustizábel e, deste xeito, desconxestionar órganos xudiciais de ámbito autonómico ou nacional (Tribunais Superiores de Xustiza e Audiencia Nacional); por outro, a reforma se xustifica na necesidade de introducir unha primeira instancia, pero nen todos os asuntos van a ser susceptibles de apelación: velaqui onde funciona o terceiro criterio, o de alixeirar trámites procesuais e aumentar a aceleración da acción da Administración de Xustiza. O uso instrumental e casuístico de todos estes criterios, onde as consideracións da especificidade da potestade sancionadora son negligenciadas, non pode arroxar senón o confuso panorama seguinte.

a) Os Xulgados provinciais do Contencioso-administrativo.

O art. 8 da Lei atribue-lles a estes órganos²³ o papel de primeira instancia, seguindo as liñas iniciadas pero non culminadas pola LOPX de 1985 e a Lei de Pranta e Demarcación Xudiciaria de 1988. Ese papel de xurisdición de primeira instancia é atribuído respecto dos tres chanzos de Administracións Públicas territoriais:

1. Respeito das **Administracións locais**, coñecen da impugnación dos **actos das entidades locais** cando teñan por obxecto **cuestións de persoal** (quer dicir, o exercicio das potestades disciplinares que ten o Alcalde sobre o persoal funcionário ao servizo do concello, con excepción da sanción de extinción da relación de servizo) e recursos que se deduzan fronte a **sancións administrativas**, calquer que sexa a súa natureza, cuantía e materia, incluíndo-se as sancións de disciplina urbanística. Han de entender-se incluídas as sancións disciplinares impostas polos Alcaldes non só sobre o persoal funcionário de carreira, senón tamén sobre os funcionarios de emprego, isto é, interinos²⁴.

Exclúen-se do coñecemento destes Xulgados as impugnacións directas de disposicións locais xerais (Bandos e Ordenanzas), dado que, segundo o art. 10 b) LXCA, corresponde-lles ás Salas do contencioso-administrativo dos Tribunais Superiores de Xustiza coñecer en única instancia da impugnación das disposicións xerais emanadas das Comunidades Autónomas e das Entidades Locais.

2. Respeito da **Administración autonómica**, os requisitos se multiplican e gañan en complexidade: coñecen igualmente das sancións disciplinares domésticas (encanto que cuestións de persoal²⁵) e das sancións administrativas que consistan en multas inferiores a 10 millóns de pesetas, e en ceses de actividades e privación do exercicio de dereitos que non exceda de seis meses (art. 8.2 b). A estas condicións materiais e cuantitativas

²³ O Real Decreto 1.647/1998, de 24 de xullo, dispuxo a criazón durante o exercicio de 1998 de 65 xulgados do contencioso-administrativo (un por cada provincia, agás Sevilla, Bilbao e Valéncia, con dous, Barcelona con catro e Madrid con seis). No Real Decreto 143/1999, de 23 de xaneiro, prevé-se xa a existencia de 89 xulgados.

²⁴ Esta interpretación ampla é permitida pola utilización do concepto "cuestións de persoal", de maior radio que o de funcionarios de carreira, tamén utilizado noutros lugares da Lei (por exemplo, art. 86.2.a). O uso da potestade disciplinar respecto de persoal laboral, de plantilla ou eventual, deberá ser controlada pola xurisdición social, en virtude da exclusión feita polo art. 3 LXCA, xa analísado.

²⁵ Vid. nota anterior.

vas engade-se unha condición hierárquica negativa, a de que non teñan sido impostas polo Consello de Goberno da Comunidade Autónoma. Por último, o art. 8.2.b) establece que só coñecerán das materias incluídas na seguinte lista - convencionalmente fixada como a de maior litixiosidade - de sectores da intervención administrativa:

1. Tráfico, circulación e seguridade vial.
2. Caza, pesca fluvial, pesca en augas interiores, marisqueo e acuicultura.
3. Actividades molestas, insalubres, nocivas e perigosas.
4. Comercio interior e defensa dos consumidores e utentes.
5. Espectáculos públicos e actividades recreativas.
6. Xogos e máquinas recreativas e de azar.

En caso de non se cumpriren algunha desas condicións, xa de seu ben ensarilladas, pasarán a coñecer desas sancións as correspondentes Salas do Contencioso-administrativo dos Tribunais de Xustiza, que posúen a competencia residual xeral sobre os actos das entidades locais e das Administracións das Comunidades Autónomas cuxo coñecemento non lle corresponda aos xulgados do Contencioso-administrativo²⁶.

3. Os xulgados do contencioso-administrativo coñecen tamén dos recursos que se deduzan contra os actos e disposicións da **Administración periférica do Estado**.

Ademáis, coñecen dos recursos que se deduzan contra os actos dos organismos, entes, entidades ou corporacións de dereito público cuxa competencia non se estenda a todo o territorio nacional e contra as resolucións dos órganos superiores cando confirmen integramente os ditados por aqueles en vía de recurso, fiscalización ou tutela (art. 8.3 LXCA). En ambos casos, exceptúan-se desta regra os actos de cuantía superior a 10 millóns de pesetas, e os ditados en exercicio de competencias sobre o dominio público, obras públicas do Estado, expropiación forzosa e propiedades especiais, supostos que tamén son atraídos cara a xurisdición dos Tribunais Superiores de Xustiza (art. 10.1 í)²⁷.

b) Os Xulgados centrais do Contencioso-administrativo.

Segundo o art. 9, en materia sancionadora estes órganos están destinados a coñecer dos recursos que se deduzan fronte a actos administrativos que teñan por obxecto:

1. En primeira ou única instancia as materias de persoal cando se trate de actos ditados por Ministros e Secretaríos de Estado, salvo as que se refiran ao nacemento ou extinción da relación de servizo de funcionarios de carreira. Portanto, incluírian-se aquí as sancións disciplinares da función pública, incluída a sanción de separación definitiva do servizo.

2. En primeira ou única instancia, contra os actos dos órganos centrais da Administración Xeral do Estado nos casos previstos no apartado 2 b) do art. 8.

²⁶ Art. 10 a) LXCA) e 91 LOPX, na redacción dada pola Lei Orgánica 6/1998, de 13 de xullo, que reformou a Lei Orgánica do Poder Xudicial para acomodá-la aos preceitos da nova LXCA.

²⁷ Esta última regra plantexa un problema interpretativo de interese, dado que non está claro a quen imputar o coñecemento da potestade sancionadora sobre o dominio público - unha das propiedades especiais segundo o Código Civil. Nestes casos se misturan dous criterios, un material e outro formal, segundo os caís a competencia se imputa a órganos xudiciais distintos. A práctica das Salas de Goberno dos Tribunais Superiores de Xustiza, sen dúbida, está chamada a proporcionar unha solución ao mesmo.

Unha análise detida deste preceito permite cernir con mais precisión o escaso alcance da imputación de materias sancionadoras a estes Xulgados, cuxo número se eleva hoxe a sete²⁸. Debe ter-se en conta, con efecto, que esta alínea 2 b) do art. 8 prevé materias nas que - coa salvidade de Tráfico, circulación e seguridade vial²⁹ - a Administración xeral do Estado non ten competencia executiva sancionadora, senón como moito unha competencia normativa supletoria do dereito autonómico respectivo. Nos casos en que haxa unha competencia estatal de execución concorrente - nos cais normalmente se produce unha gradación das Autoridades competentes para sancionar en función da gravidade da multa -, a cuantía máxima dese apartado 2 b) do art. 8 - dez millóns de pesetas - parece realmente baixa como para poder-se corresponder co nivel apartir do cal a lexislación sectorial atribúe competencia sancionadora aos Órgaos superiores da Administración Xeral do Estado³⁰. Tendo en conta estes dous aspectos, cabe concluir que as sancións susceptibles de recurso perante estes tribunais son escasas, polo que se pode dicir que neste punto as críticas xerais verquidas contra os mesmos se ven tanto máis confirmadas canto menos se aprécia a súa escasa funcionalidade³¹.

3. En primeira ou única instancia, tamén coñecen dos recursos contencioso-administrativos interpostos contra disposicións xerais e actos ditados dos organismos públicos con personalidade xurídica propia e entidades pertencentes ao sector público estatal con competencia en todo o territorio nacional. Esta regra camiña nun sentido claramente centralizador, dado que así, por exemplo, para impugnar unha sanción de disciplina desportiva imposta ou confirmada en vía de recurso polo Comité Nacional de Disciplina Deportiva, deberá acodir-se ao correspondente Xulgado Central do Contencioso-Administrativo. A regra centralizadora de certos asuntos en órganos xudiciais de ámbito nacional reflexa-se máis intensamente na Disposición Adicional cuarta, que imputa à **Audiencia Nacional** o coñecimento, en **instancia única**:

- Dos actos administrativos non susceptibles de recurso ordinario ditados polo Banco de España e as resolucións do Ministro de Economía e Facenda que resolvan recursos ordinarios contra actos ditados polo Banco de España.

²⁸ Aínda que o número inicial era de dous (Real Decreto 1647/1998, de 24 de xullo), o Real Decreto 143/1999 os ampliou a tal cifra.

²⁹ Nesta materia, sen embargo, ha de ter-se en conta a competencia asumida polas Comunidades Autónomas vasca, catalana e navarra.

³⁰ Abundan un par de exemplos tirados da lexislación nascida nos anos oitenta. O art. 99 da Lei de Costas de 1988 establece que a imposición de multas corresponderá-lle à Administración competente por razón da materia, regulando o cuadro das autoridades competentes da Administración do Estado:

- Xefe do servizo periférico, até 5.000.000 ptas.
- Delegado insular do Goberno, Gobernador Civil ou Delegado do Goberno da Comunidade Autónoma, até 10.000.000 ptas.
- Director Xeral, até 50.000.000 ptas.
- Ministro, até 200.000.000 ptas.
- Consello de Ministros, máis de 200.000.000 ptas.

A Lei 25/1988, de 29 de xullo, de estradas, si que permitiría a competencia dos Xulgados Centrais, pois dispón no seu art. 34 que son competentes para sancionar por infraccións graves o Director Xeral de Estradas, por infraccións moi graves o Ministro de Obras Públicas, Transporte e Meio Ambiente cando o importe da sanción a impor sexa inferior a 10.000.000 ptas, e o Consello de Ministros cando exceda de dita cifra.

³¹ En palabras de DELGADO PIQUERAS, "*La figura de los JJCC puede, sin ganancias apreciables, resultar un peligroso cóctel, al combinar los inconvenientes ya apuntados de los órganos unipersonales (pero sin sus ventajas de descentralización y acercamiento al justiciable) con una alta concentración de asuntos de un elevado grado administrativo y político, factor este último siempre imprevisible. A lo que habría que añadir la circunstancia de ser jueces únicos con competencias en todo el país y estar sus resoluciones, en buen número, ajenas a cualquier control por vías jurisdiccionales ordinarias*" (cfr. "Los órganos de la jurisdicción y sus competencias", en LEGUINA VILLA e SANCHEZ MORÓN (dir.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, op. cit., p. 93).

- O mesmo, pero en relación cos actos da Comisión Nacional do Mercado de Valores.
- As resolucións do Tribunal de Defensa da Competencia.
- As resolucións da Xunta Arbitral regulada pola LO 3/1996 de 27 de decembro, modificadora da LOFCA de 1980.
- Os actos administrativos ditados pola Axencia de protección de datos, a Comisión do Sistema Eléctrico Nacional, Comisión do Mercado das Telecomunicacións, Consello Económico e Social, Instituto Cervantes, Consello de Seguridade Nuclear, Consello de Universidades e Comisión Nacional da Enerxía³².

4) AS REFORMAS PROCESUAIS DO RECURSO ORDINÁRIO.

O recurso ordinario é obxecto dunha tan ampla flexibilización dos seus trámites que se ten chegado a falar dun "*procedimento á carta*"³³ para describer a súa fisonomía final. Xogan aquí unha variedade de criterios, pero o predominante é o de acelerar e/ou suprimir trámites; vexamos o que conlevan cando se reflexiona do punto de vista das sancións administrativas.

a) As partes.

Neste punto cabe reseñar dous grandes temas, conectados co movedido problema da lexitimación para ser parte nun procedemento administrativo sancionador, no cal a última doutrina vai a contrapelo da xurisprudencia maioritaria³⁴.

- O primeiro, quizá a reforma máis interesante da Lei neste punto, é a ambigüidade en que o art. 19.1.f) deixa o deseño da lexitimación do Ministerio Fiscal para intervir como parte no ámbito contencioso-administrativo. Pode parecer paradóxico valorar positivamente unha ambigüidade legal, pero o certo é que a remisión que a Lei fai da precisión desa intervención ao que determinen as Leis se encontra co valeiro das leis administrativas e tamén do Estatuto Orgánico do Ministerio Fiscal (Lei 50/1981, de 31 de decembro), de tal xeito que se permite un maior xogo interpretativo á doutrina, á

³² A referencia a esta última - así como aos actos do Ministro de Industria e Enerxía que resolvan "recursos ordinarios" contra actos ditados por aquela - foi introducida en virtude da Disposición Adicional vixésimo-cuarto da Lei 50/1998, de 30 de decembro, de medidas fiscais, administrativas e de orde social.

³³ Cfr. Diego CÓRDOBA CASTROVERDE, "Procedimiento en primera o única instancia", en LEGUINA VILLA e SÁNCHEZ MORÓN (dir.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, op. cit., p. 228.

³⁴ A liña maioritaria da xurisprudencia exclue a lexitimación dun denunciante para impugnar a imposición da sanción através dun recurso contencioso (vid. SS.TS de 15 de xaneiro de 1993 (RA 113), 9 de febreiro de 1993 (RA 547) e 13 de xaneiro de 1994, (RA 524); contodo, a STS de 4 de febreiro de 1992 (RA 2245) nun suposto urbanístico afirmou a liña contraria de modo aillado. Doutrinalmente, os argumentos técnicos aducidos emprol do reforzamento da posición procesual e procedimental do denunciante resultan ben sólidos; cfr. REBOLLO PUIG, "Interesados y denunciantes en el procedimiento administrativo sancionador", *Poder Judicial* nº 29, 1993, pp. 59 ss. para o período anterior á vixencia da Lei 30/1992; retomando a defensa da lexitimación procedimental do denunciante á luz desta lei, cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, II, Madrid, Civitas, 4ª ed., 1993, p. 188, incluso até o punto de propugnar a extensión da acción popular penal do art. 125 CE e 270 LECRIM aos procedementos sancionadores; extensamente, COBREROS MENDAZONA, "La posición del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador. Nuevas perspectivas", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 41, 1995, pp. 761 ss.

xurisprudencia e ás propias políticas da Fiscalía Xeral do Estado³⁵, con toda a relatividade e o casuismo que, iso sí, tal xogo de política xurídica comporta. En calquer caso, parece claro que o Ministerio Fiscal podería personar-se como parte demandante ou codemandante - en apoio de demandas de particulares - pola omisión de deberes administrativos e, máis concretamente, polo que aquí interesa, pola omisión do exercicio debido da potestade sancionadora. En especial, onde a lei teña declarado existente unha acción popular.

- En segundo lugar, enlazando co anterior, debe ter-se en conta a lexitimación que calquer cidadán ten para a defensa da legalidade nos casos en que a Lei conceda unha "acción popular" (art. 19.1.h LXCA)³⁶ e, portanto, para ser parte demandante nun proceso contencioso-administrativo pola omisión do exercicio da potestade sancionadora pola súa Administración titular³⁷.

b) A reforma da representación e defensa das partes.

Para aquelas sancións administrativas cuxo coñecemento corresponda a un órgano unipersonal, o art. 23 lle ofrece ao demandante a opción de "aforrar-se" a representación de Procurador e, portanto, os seus honorarios profesionais (cuxas cuantías poden oscilar entre as quince e as trinta mil pesetas), atribuindo-lle tal representación ao Advogado asistente do pleito³⁸. Cabe engadir que a adopción desta medida, na que transpira claramente o criterio de abaratar a xustiza mediante a exclusión dun dos profesionais tradicionais da oficina xudicial, o procurador, parte de dous presupostos previos (que as notificacións ao advogado non van perder eficacia e seguridade; e que o advogado non vai "inflacionar" a súa minuta co traballo que lle implique ter que garantir a notificación) cuxa realización na práctica vai depender de moitos factores aleatorios.

³⁵ A Memória da Fiscalía Xeral do Estado de 1994 se referiu aos sectores onde está lexitimada a intervención do Ministerio Público nos procesos contencioso-administrativos: decisións urbanísticas que afectan a espazos naturais, zonas verdes, espazos de interese cultural ou recreativo e bens histórico-artísticos; protección do demanio; protección da saúde e salubridade dos consumidores; planificación do tráfico encante exceda dos niveis autorizados de contaminación. A Circular 3/1998, de 23 de decembro, da Fiscalía Xeral do Estado sobre "intervención do Ministerio Fiscal na nova Lei do Contencioso-administrativo" (vid. Suplemento al Boletín de información del Ministerio de Justicia nº 1841, pp. 35-49), fundamenta a expansión da lexitimación dos Fiscais respecto dos recursos contencioso-administrativos na defensa da legalidade, utilizando o art. 124.1 CE: "La complejidad y variedad de la materia ambiental exigen la apertura de nuevos cauces y el Ministerio Fiscal no puede quedarse cruzado de brazos cuando la infracción requiere un tratamiento no incardinable en la vía penal. Si no lo hiciese así, se atentaría contra los principios rectores que deben guiar la actuación del Ministerio Fiscal".

³⁶ Os supostos legais de acción popular son numerosos. Cabe sinalar o art. 47 b) da Lei de Caza; o art. 58 da Lei de Pesca; o art. 16 do Decreto 833/1975, que desenvolve a Lei 38/1972, de protección do medio ambiente atmosférico; art. 109 da Lei de Costas; art. 38.3 da Lei (Castilla-La Mancha) 9/1990 de 28 de decembro, de Estradas e Camiños; art. 8 da Lei de Patrimonio Histórico español de 1985; o art. 20.1 da Lei Xeral para a Defensa dos Consumidores e Utentes de 1984; art. 43 da Lei Foral 9/1996, de 17 de xuño, de Espazos Naturais de Navarra; art. 100 da Lei (Cataluña) 6/1993, de 15 de xullo, reguladora dos residuos; numerosas leis de creación de espazos naturais protexidos; art. 304 do TRLS de 1992, declarado constitucional pola STC 61/1997. Lembre-se tamén que, conforme à remisión feita pola LXCA (19.3) à lexislación local, cabe que os viciños exerciten accións no nome e interese das Entidades Locais (art. 68 LBRL; vid. STS de 10 de xaneiro de 1996, RA 66).

³⁷ Máis adiante será preciso engadirmos importantes precisións sobre disto último, que se conecta co tema da acción prestacional dos art. 29 e 32 da Lei.

³⁸ O teor do artigo 23 é o seguinte: "1. Nas suas actuacións perante órganos unipersonais, as partes poderán conferir a súa representación e serán asistidas, en todo caso, por Advogado. Cando as partes confiran a súa representación ao Advogado, será a este a quen se notifiquen as actuacións. 2. Nas suas actuacións perante órganos colexiados, as partes deberán conferir a súa representación a un Procurador e ser asistidas por Advogado. 3. Poderán, non obstante, comparecer por si mesmos os funcionarios públicos en defensa dos seus dereitos estatutarios, cando se refiran a cuestións de persoal que non impliquen separación de empregados públicos inamovibles".

c) O foro territorial electivo.

No seu art. 14, a LXCA estende à matéria de sancións administrativas o foro alternativo - existente xa na LXCA de 1956 para actos de órganos da Administración Xeral do Estado³⁹ - entre a competencia territorial dos xulgados e tribunais do domicilio do demandante alternativo ao do xulgado onde teña a sé o órgano administrativo que emitiu o acto ou resolución administrativa⁴⁰. Nos casos en que sexan competentes - en función da autoridade que ditou a disposición ou acto - a Audiencia Nacional e os Xulgados Centrais, non funcionarán as regras deste artigo 14 pola propia vocación centralizadora destes órganos.

Estamos perante un elemento novidoso guiado por un criterio de achegamento da xustiza ao cidadán demandante⁴¹ e de aforro de custes ao mesmo: parece lóxico que quen resulta sancionado noutras partes do territorio español distintas à sua provincia de residencia poda escoller o foro xudiciario máis próximo ao seu domicilio, sen ter que abonar os gastos que implica a impugnación dunha sanción administrativa nun xulgado ou Tribunal de ámbito distinto a aquel no que está colexiado o seu letrado⁴². Agora ben, se analizamos de perto este mecanismo, veremos que as súas vantaxes quizá non sexan tan grandes, especialmente se considerarmos os posibles efectos perversos que este sistema pode causar⁴³.

As “moléstias” que se causaban a un cidadán demandante contra unha sanción administrativa impugnada nun xulgado de Comunidade Autónoma distinta son os gastos de habilitación de advogado en coléxio distinto daquel no que está colexiado⁴⁴ e os

³⁹ Vid. art. 10.1.b) e 11.2 da LXCA de 1956, e as SS.TS de 31 de xaneiro de 1996 (RA 667), de 11 de outubro de 1996 (RA 7526). O Tribunal Supremo, ademais, aplicou xenerosamente tal criterio às competencias análogas atribuídas pola LOPX aos Tribunais Superiores de Xustiza, aínda que a materia no fose de persoal, propiedades especiais ou expropiación forzosa (vid. ATS de 20 de febreiro de 1998, RA 1622).

⁴⁰ Segundo a alínea primeira, “a competencia territorial dos Xulgados e dos Tribunais Superiores de Xustiza se determinarán polas seguintes regras...cando o recurso teña por obxecto actos das Administracións Públicas en materia de persoal, propiedades especiais e sancións será competente, a elección do demandante, o Xulgado ou o Tribunal en cuxa circunscrición teña aquel o seu domicilio ou se atope a sé do órgano autor do acto administrativo impugnado” (regra segunda). A opción fica feita tacitamente coa interposición do recurso nun ou noutro órgano xudiciario, conforme ao art. 58 LEC, aplicábel supletoriamente conforme à Disposición final primeira da LXCA.

⁴¹ Sobre este criterio, vid. por todas a STS de 19 de decembro de 1997, RA 8957.

⁴² Pensemos no caso prototípico das multas de tráfico, ou nas multas de seguridade cidadá por consumir estupefacientes na nosa vila de vacacións, ou por atentar contra a seguridade dos espectáculos desportivos cando acodimos a animar à nosa equipa en partidos “fóra de casa”.

⁴³ Pense-se, a este propósito, na “picaresca” utilización que fan as empresas “quitamultas” das facilidades que para a presentación de documentos en rexistos oficiais outorga a LPAC no seu art. 38, recentemente reformado polo RD...O responsábel dunha xefatura provincial de Tráfico dunha Comunidade Autónoma denunciaba en El País de 21 de febreiro de 1999 que “aquí llega una empresa con bolsas de El Corte Inglés llenas de sanciones procedentes de toda España menos de esta Comunidad. Y las de aquí, las presenta en otra comunidad. Sólo para alargar el procedimiento y que prescriba”. A mesma noticia da conta do intento de presentar recursos contra multas de tráfico...no Rexisto do Muscu do Prado!

⁴⁴ Tendo sido permitida a colexiación única de advogados en todo o territorio nacional por virtude do Real Decreto-Lei 5/1996, de 7 de xuño, de medidas liberalizadoras en materia de solo e coléxios profesionais, a impugnación dunha sanción en xulgado ou Tribunal con sé en partido xudicial distinto a aqueles para os que está habilitado o seu letrado non debe implicar a colexiación, senón tan solo unha habilitación, tramitada entre os respectivos Coléxios de Advogados. O criterio tiña sido adiantado nos punto quinto e sexto do Acordo dos Decanos da Advogacia española de 28 de xuño de 1996. Segundo o Anexo I deste mesmo, a cuota de rexisto das comunicacións para o exercicio profesional fóra do ámbito do Coléxio ao que se estivese incorporado varia segundo a cuantía do asunto:

- Para os asuntos xudiciais ou extraxudiciais de calquer clase cuxa cuantía supere 180.000 ptas, a cuota é de 50.000.
- Os comprendidos entre 5.000.000 e 180.000.000, 25.000 ptas.
- Os comprendidos entre 800.000 e 5.000.000, 15.000 ptas.
- Os de cuantía indeterminada, 10.000 ptas.
- Os de cuantía inferior a 800.000, 5.000 ptas.

gastos do arancel do procurador, cuantías exíguas na maioría dos casos en que se chega a un contencioso para impugnar unha sanción administrativa.

Primeiro, ben pode suscitar-se por parte dun cidadán un problema de aplicación de Dereito sancionador dunha Comunidade Autónoma distinta de aquela na que está radicado o Xulgado Contencioso-Administrativo⁴⁵. Ese dereito está en principio baixo a órbita do *iura novit curia*, e non causa máis trastorno que unha consulta nos repertorios legais e xurisprudenciais correspondentes, de modo que nada cabería obxectar neste sentido⁴⁶; pero máis problemática, sen embargo, parece a posibilidade de este mecanismo levar cara unha aplicación extraterritorial do dereito dunha comunidade autónoma, especialmente se pensamos que as normas de dereito sancionador das comunidades autónomas poden ter diverxencias entre si, e poden ser máis ou menos beneficiosas para o sancionado: se a lei sancionadora da Comunidade de residencia do demandante onde se sustancia o pleito é máis favorábel que a lei sancionadora da Comunidade Autónoma de onde “foxiu” o demandante, non sería arriscado conxectar que asistiríamos a un conflito de normas sancionadoras a solucionar mediante o criterio de aplicación da norma sancionadora máis favorábel⁴⁷.

En segundo lugar cumpre ter en conta o feito de que, conforme ao art. 78, o procedemento para ventilar boa parte das sancións administrativas (as de menos de 500.000, polo que aquí interesa) por parte dos Xulgados do Contencioso-administrativo vai ser na maioría dos casos o **abreviado**. As consecuencias disto son inesperadas e preocupantes. Para comezar, o xuíz non pode examinar de oficio a súa competencia territorial unha vez apresentada a demanda, senón que ten que esperar a que, xa aberta a vista, plantexe a cuestión a parte demandada⁴⁸. Ao se celebrar este procedemento mediante vista, de modo que o uso do foro alternativo vai surtir o efecto de obrigar a comparecer ao Advogado da Administración demandada nese xulgado de provincia ou Comunidade Autónoma distinta. No caso da Advogacia do Estado, poderá asumir o asunto a sección de servizos xurídicos da Administración do Estado nesa provincia, máis no caso das Administracións autonómicas e locais, estas terán que contratar un advogado ad hoc ou desprazar a un letrado dos seus servizos xurídicos ao órgano xudicial de que se trate, con gastos evidentes para o erario público desas administracións

⁴⁵ REQUERO IBÁÑEZ pon o exemplo dunha persoa residente e viciño de Madrid que comete unha infracción de caza na Comunidade Autónoma de Andalucía. Na súa opinión, non cabería o foro electivo do art. 14 dado que “*la elección del fuero no puede provocar que un asunto en el que se ventila la aplicación e interpretación de la normativa de caza propia de una Comunidad Autónoma sea enjuiciado por otro Juzgado o Tribunal que no sea el territorialmente natural para enjuiciar la actuación de las Administraciones territoriales ubicadas en esa Comunidad Autónoma; en otras palabras: la Sala de Madrid no puede convertirse en intérprete del Derecho administrativo andaluz*” (cfr. “La competencia en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Juzgados. Competencia por razón de la materia y territorio (II)”, *Actualidad Administrativa* nº 15, 1999, p. 411).

⁴⁶ En contra se manifesta DELGADO PIQUERAS, para quen a aplicación e interpretación de dereito autonómico distinto de aquel onde radique o xulgado causaría a impertinencia do foro electivo (cfr. op. cit. pp. 119-120). A razón máis sólida que aduce para concluir esa impertinencia é o feito de que esa aplicación e interpretación “extraterritorial” de dereito autonómico non podería ser controlada e eventualmente unificada polo Tribunal Superior de Xustiza da Comunidade Autónoma cuxo dereito funde a litis: non existiría posibilidade algunha de casación desa sentenza e, portanto, de recondución à unidade da interpretación eventualmente diverxente de preceitos autonómicos. Para este autor, o art. 152.2 CE e 73.1 a) LOPX son claros exponentes da vontade de converter aos Tribunais Superiores de Xustiza en órganos xurisdiccionais onde debe estar residencia a casación das normas autonómicas (civís, forais e, para Delgado Piqueras, tamén públicas).

⁴⁷ Sobre os problemas da aplicación extraterritorial das normas sancionadoras, vid. o traballo de REBOLLO PUIG, “Derecho sancionador de las Comunidades Autónomas”, *Revista Andaluza de Administración Pública* nº 2, 1990, pp. 39-62.

⁴⁸ O xogo aquí plantexado se basea no teor literal da alínea 3 e 7 do art. 78. Debo-lle a referencia a José Ramón PINOL, fiscal do contencioso-administrativo de A Coruña.

e co paradóxico resultado de que así se contribua a conter o uso da “espada sancionadora” destas Administracións sobre non residentes. A solicitude e práctica de prova pode tamén implicar trastornos similares (en concreto, a suspensión da vista, conforme à regra 18 do art. 78) se o demandante solicita unha prova pericial, por exemplo para atacar a presunción de veracidade das actas sancionadoras estendidas polos axentes da autoridade.

d) A posibilidade de demandar directamente sen necesidade de escrito de interposición (art. 45.5)

Segundo a regra enunciada neste artigo, o recurso dirixido contra unha disposición xeral, acto, inactividade ou via de feito na que non existan terceiros interesados poderá iniciar-se directamente non mediante o escrito de interposición do recurso, senón a meio de demanda onde se concretará a disposición, acto ou conduta impugnados e se razoará a súa disconformidade a Dereito, achegando os documentos que procedan dos previstos a alínea 2 do mesmo art. 45 LXCA. Trátase, pois, dun aforo - potestativo para o demandante - do escrito de interposición fundamentado na circunstancia de que o demandante non teña necesidade de ter à vista o expediente administrativo para fundamentar a súa pretensión e establecer os feitos relevantes para prova.

En materia sancionadora o caso máis frecuente é precisamente este, o de ausencia de terceiros interesados, polo que o que en principio aparece como unha excepción potestativa ben podería converter-se en regra xeral. Sen embargo, cabe facer algunhas matizacións críticas às virtualidades deste mecanismo.

- Por unha banda, o uso deste mecanismo dependerá da conveniencia de prescindir da reclamación e vista do expediente pola parte demandante, o cal pode ser adecuado cando na tramitación do expediente administrativo sancionador se estableceu unha polémica simplemente xurídica e non fáctica sobre as condicións da infracción e, portanto, xa son coñecidos todos os aspectos do expediente administrativo.

- Por outra banda, debe sinalar-se a crescente tendencia do ordenamento xurídico e a doutrina a ver con bos ollos a bilateralización dos procedimentos sancionadores (vid. supra), permitindo a presenza no procedemento de terceiros denunciadores como verdadeiros interesados mesmo para alén de materias onde como ocorre en protección ambiental ou urbanística, o lexislador ten previsto unha inespecífica lexitimación xeral polo mero interese no cumprimento da legalidade. Evidentemente, a presenza de terceiros interesados impede que se poda comezar o proceso mediante demanda, sendo precisa a interposición de recurso para que o Xulgado ou Tribunal poda proceder a facer pública a quen teña interese na anulación do acto a existencia da controversia, mediante os mecanismos previstos no art. 47 LXCA.

Contodo, non deixan de plantexar-se problemas interpretativos respecto da ausencia de terceiros como condición da aplicabilidade deste procedemento. En concreto, segundo o teor do art. 47.2 LXCA, *“se se tiver iniciado o recurso a meio de demanda nos supostos previstos polo art. 45.5, deberá proceder-se à publicación do anúncio de interposición de aquel, no que se concederán quince días para a personación de quen teña interese lexítimo en soste a conformidade a Dereito da disposición, acto ou conduta impugnados. Transcorrido ese prazo, procederá-se a dar traslado da demanda e dos documentos que a acompañen para que sexa contestada primeiro pola Administración e logo polos demais demandados que se tivesen personado”*. Todo parece indicar que os terceiros cuxa inexistencia é requisito da viabilidade do art. 45.5 son aqueles interesados que o estivesen en atacar o acto, isto é, en ser parte codemandante, mentres que os terceiros aos que fai referencia o art. 47.2 non son senón os coad-

xuvantes da antiga lei, quer dicer, aqueles interesados en soste a conformidade a Dereito do impugnado⁴⁹.

e) Posibilidade de pretensións prestacionais do art. 29.1 por omisión administrativa do exercicio da potestade sancionadora?.

En todos aqueles casos vistos en relación coa lexitimación para ser parte, a pretensión de os particulares obter unha condena a que a Administración actue a súa potestade sancionadora omitida nun suposto concreto (suposto de inactividade administrativa) adopta na maioría dos casos un cariz prestacional, de cumprimento das obrigas administrativas, polo que a partir da LXCA serían plantexábeis polas canles dos art. 29 e 32⁵⁰. Sen embargo, a rixida formulación das condicións previstas no art. 29 para obter unha condena de facer fronte à inactividade da Administración conleva, paradoxicamente, que as posibilidades de obtención de pretensións de condena à Administración por inactividade da potestade sancionadora sexan menores que as que existían con anterioridade à Lei de 1998.

En primeiro lugar, o art. 29 limita o recurso contencioso-administrativo por inactividade da Administración a aquelas pretensións de obter xurisdiccionalmente o cumprimento de obrigas da Administración que consistan nunha “prestación” - quer dicer, estritamente, nun acto favorábel - concreta e, ademáis, nascidas dun acto, contrato, convénio administrativo ou disposición xeral que non precise de normas de aplicación. A interpretación natural destas categorías leva a excluír os actos sancionadores, típicos actos restritivos de gravame sustanciados nun procedemento iniciado de oficio⁵¹; só forzando o teor do preceito podería incluír-se unha pretensión prestacional respecto do uso da potestade sancionadora da Administración, respecto da cal é opinión doutrinal maioritaria a de configurá-la, aliás, como unha potestade discrecional⁵². É preciso concluir, pois, que a inactividade da potestade sancionadora non será susceptíbel do recurso contencioso-administrativo previsto no art. 29.1 LXCA.

⁴⁹ Esta interpretación lóxica non está isenta de problemas, dado que en función de como se interprete o carácter de interesado demandante - de maneira máis ou menos estrita -: a) ou ben sería aplicábel o art. 45.5 en todos os casos salvo naqueles en que haxa un litisconsorcio activo necesario; b) ou ben o art. 45.5 non sería aplicábel se existise a posibilidade de presuntos interesados en atacar o acto, o cal pode acontecer en múltiples ocasións. Para CORDOBA CASTROVERDE, a sorprendente presenza de “terceiros” neste art. 47.2 LXCA significa que “*tal disposición sólo cobra cierto sentido si se está pensando en la posibilidad de que pudiesen existir terceros interesados en el acto pero su existencia no se desprenda del acto mismo, arbitrando un mecanismo que les sirva para conocer la existencia del proceso iniciado, pero en tal caso el remedio previsto - publicación del anuncio de interposición en periódico oficial - parece más un intento formal de salvar la indefensión que un remedio eficaz para combatirla. El problema se agudiza si se piensa en la posible utilización de esta vía en claro fraude procesal, para dejar fuera del procedimiento a terceros interesados, cuando su existencia no se desprenda del contenido del acto impugnado*”. Cfr. “Procedimiento en primera o única instancia”, op. cit. p. 240. En calquer caso, parece claro que a protección legal dos dereitos de terceiros lexitimados a participar no proceso non é suficientemente sólida neste punto.

⁵⁰ Cfr. Santiago GONZALEZ-VARAS, *Comentarios...*, op. cit., p. 279. Coa LXCA de 1956, o Tribunal Supremo negaba acción procesal nestes casos: STS de 13 de xaneiro de 1994, RA 524.

⁵¹ En tal sentido, cfr. Iñigo SANZ RUBIALES, “Revocación de sanciones por motivos de oportunidad”, RAP nº 148, enero-abril de 1999, p. 376.

⁵² Cfr. Alejandro NIETO GARCIA, *Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid, Tecnos, 2ª ed., 1994, pp. 140-143; chegando a similares conclusións, cfr. HUERGO LORA “La desigualdad en la aplicación de potestades administrativas de gravamen: remedios jurídicos”, RAP nº 137, 1995, pp. 218-220, e Edorta COBREROS MENDAZONA, “La posición del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador. Nuevas perspectivas”, RVAP nº 41, 1995, pp. 761 ss. A prol do carácter regrado se manifestan PAREJO ALFONSO, JIMÉNEZ BLANCO Y ORTEGA ÁLVAREZ, *Manual de Derecho Administrativo*, Barcelona, Ariel, 1ª ed., 1990, p. 256; GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, II, 4ª ed., 1995, p. 188; e finalmente Marcos GÓMEZ PUENTE, *La inactividad de la Administración*, Pamplona, Aranzadi, 1997, pp. 400-410.

Isto non significa que non podan controlar-se estas omisións, senón que, simplemente, haberá que acudir ao cauce procesual ordinario: impugnación dun acto expreso ou presunto previa a súa “provocación”⁵³, e mediante a utilización doutros motivos de invalidez das potestades administrativas - en especial, os principios xerais do dereito: igualdade, interdicción da arbitrariedade, boa fe e confianza, estes dous últimos positivados na recente reforma da LPAC realizada pola Lei 4/1999.

En segundo lugar, o art. 71.2 impede que un Tribunal poda ditar o contido discrecional dun acto con motivo da súa anulación. Sendo a potestade sancionadora discrecional, o Tribunal pode controlar o seu exercicio conforme ás técnicas de redución da discrecionalidade (feitos determinantes, control dos aspectos regrados, incluída a desviación de poder, control derivado dos principios xerais do dereito⁵⁴); podería anular unha sanción, pero non podería fixar o contido discrecional do acto⁵⁵ e, en especial a redución de cuantías - o aumento constituiría unha *reformatio in peius*. Porén, como é sabido, a redución da cuantía en sede xurisdiccional é práctica tan habitual como tolerada, en primeiro lugar porque sempre favorece ao demandante e en segundo lugar porque constitúe unha medida que favorece a economía procesual.

f) A prova.

En materia de prova, peculiar no ámbito das sancións administrativas non só polas especificidades procesuais derivadas da presenza de documentos público-administrativos con forza probatoria iuris tantum - as actas estendidas polos axentes de autoridade - senón tamén pola importancia que presenta a fixación dos feitos e dos elementos subxectivos do ilícito administrativo, a Lei específica (art. 60.3) que “*se recibirá o proceso a prova cando exista disconformidade nos feitos e éstos fosen de trascendencia, a xuízo do órgano xurisdiccional, para a resolución do pleito. Se o obxecto do recurso fose unha sanción administrativa ou disciplinar, o proceso recibirá-se sempre a prova cando exista disconformidade nos feitos*”.

⁵³ En materia sancionadora, esta sería unha vía para controlar actos como o de arquivo das dilixencias preliminares, os actos de revogación ou de condonación, sempre que o demandante se tivese personado como interesado no procedemento administrativo sancionador (sobre estes aspectos, e xa tras da reforma do art. 105 LPAC pola Lei 4/1999, cfr. o traballo de SANZ RUBIALES, “Revocación de sanciones administrativas por razones de oportunidad”, RAP nº 148, enero-abril 1999, pp. 359-385).

⁵⁴ Para Santiago GONZALEZ-VARAS, “*es preciso aplicar criterios de interpretación a efectos de poder extraer un interés legítimo cuyo ejercicio obligue a la Administración a realizar una prestación aun cuando inicialmente tenga discrecionalidad para ello. En este sentido, puede justificarse en el caso concreto dicha reducción jurisdiccional de la potestad discrecional, a efectos entonces de poder obligar a la Administración a actuar (por ejemplo, tomando las medidas oportunas contra la causación de ruidos o contra un establecimiento insalubre) aplicando el criterio de la “puesta en peligro de bienes jurídicos esenciales” o cuando la inactividad causara la “lesión de un derecho fundamental” (por ejemplo, la vida, integridad física, la intimidad, etc.)*”. Cfr. op. cit. p. 387.

⁵⁵ En palabras de SÁNCHEZ MORÓN, “*Hay en el texto del art. 29.1 (y en la exposición de motivos) un criterio de cautela, que parte de reconocer la diferente posición institucional de la Administración y de los Tribunales de Justicia y el valor de la discrecionalidad administrativa configurada por la Ley y que pretende que el plano de la legalidad y de la oportunidad no se confundan en uno sólo (...) Otro tipo de omisiones o negligencias, de carácter más general o jurídicamente impreciso (mayor vigilancia policial en el barrio, asfaltado de algunas calles, etc.) no tienen cabida en dicho precepto, incluso si se trata de obligaciones administrativas generales que puedan regularse como tales en virtud de estándares o criterios objetivos de rendimiento. El incumplimiento de estos estándares podrá justificar, en su caso, una reclamación de responsabilidad patrimonial. Pero si falta la obligación concreta, además de jurídicamente perfeccionada, la acción prestacional no es la solución. No corresponde al juez declarar, en ausencia de norma o disposición que lo precise, cuántos agentes de policía deben destinarse a la vigilancia de una calle, por ejemplo, o cuántas y cuáles calles de la ciudad deben ser asfaltadas en un determinado período*” (cfr. “El objeto del recurso contencioso-administrativo” en LEGUINA VILLA e SÁNCHEZ MORÓN (dir.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, op. cit., p. 189).

Ademáis desta especialidade, criticada pola sobrecarga inecesária e inustificada que se impón aos xuíces e tribunais respecto da prova nos tan abundantes recursos contra sancións administrativas⁵⁶, tamén se introducen outras especialidades de interese respecto da dinámica xeral de desenvolvemento da mesma, que é a prevista para o proceso civil - art. 1214 ss. do Código Civil, art. 578 LEC -. Concretamente, os maiores poderes do xuíz ou tribunal para acordar de oficio o recibimento a prova e dispor a práctica de cantas estime pertinentes para a máis acertada decisión do asunto (art. 61.1), mesmo en calquer momento posterior do pleito até que sexa declarado concluso para sentenza. En segundo lugar, legaliza-se a práctica levada a cabo polo Tribunal Supremo e certos tribunais no sentido de outorgar a posibilidade de que o xuíz acorde de oficio, previa audiencia às partes, ou ben a instáncia das mesmas, a extensión dos efectos das probas periciais aos procedimentos conexos (art. 61.5)⁵⁷.

g) Respeito da extensión e alcance dos efectos das sentenzas anulatórias de certos actos e disposicións xerais, a Lei introduz distintas regras tendentes a favorecer un maior ámbito deses efectos sen por iso vulnerar a necesaria seguridade xurídica.

- En primeiro lugar, a lei prescribe a **publicación do fallo** de sentenzas que anulen disposicións xerais ou que anulen actos que afecten a unha pluralidade indeterminada de persoas⁵⁸, ou que resolvan recursos de casación en interese da Lei⁵⁹. Con tal publicación busca-se que a eficacia *erga omnes* non vaia en detrimento da seguranza xurídica respecto do contido e doutrina dos fallos desas sentenzas.

- En segundo lugar, o art. 73 introduce unha regra no delicado tema dos **efectos obxectivos ex tunc ou ex nunc que teñen as sentenzas que anulan disposicións xerais**. As sentenzas firmes que anulen un preceito dunha disposición xeral non afectarán por si mesmas à eficacia das sentenzas ou actos administrativos firmes que o teñan aplicado antes de que a anulación alcanzase efectos xerais, salvo no caso de que a anulación do preceito supuxese a exclusión ou redución das sancións aínda non executadas completamente, excepción na cal se proclama a eficacia retroactiva de nulidade *ex tunc*⁶⁰.

⁵⁶ Cfr. CÓRDOBA CASTROVERDE, "Procedimiento en primera o única instancia", op. cit. p. 290.

⁵⁷ Segundo CÓRDOBA CASTROVERDE, esta posibilidade xa fora admitida polo Tribunal Supremo (STS de 8 de novembro de 1995) e a Sala do contencioso-administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Madrid en materia de fixación de xustiprezos impugnadas masivamente en certas actuacións urbanísticas (cfr. "Procedimiento en primera o única instancia", op. cit. p. 292, por nota).

⁵⁸ Cfr. art. 72.2: "A anulación dunha disposición ou acto producirá efectos para todas as persoas afeixadas. As sentenzas firmes que anulen unha disposición xeral terán efectos xerais desde o día en que sexa publicado o seu fallo e preceitos anulados no mesmo xornal oficial en que o tivese sido a disposición anulada. Tamén se publicarán as sentenzas firmes que anulen un acto administrativo que afecte a unha pluralidade indeterminada de persoas".

⁵⁹ Cando a sentenza sexa estimatoria, o fallo fixará a doutrina legal. Este fallo haberá de ser publicado no BOE e apartir desa data vinculará a todos os xuíces e tribunais inferiores en grao desta orde xurisdiccional (cfr. art. 101.7 da LXCA).

⁶⁰ Pablo GARCÍA MANZANO ten suscitado certas críticas de interese fronte a esta excepción, dado que "al no permitir lo que sería una devolución de un ingreso público indebido (en el caso de las multas o sanciones pecuniarias ya totalmente satisfechas) se hace de peor condición al ciudadano que hizo efectiva la sanción impuesta ilegalmente que al renuente en su cumplimiento. De otra parte, cabe preguntarse: ¿por qué no extender la eficacia retroactiva de la nulidad a los actos de gravamen que implican un indebido sacrificio patrimonial, como es el caso de los actos tributarios, arbitrando al efecto una específica vía de reclamación administrativa para la restitución de lo indebidamente satisfecho? Cabe plantearse también qué alcance ha de darse al término "sanciones", y si comprende los actos de gravamen aunque no persigan una finalidad represiva respecto de infracciones administrativas, como pudieran ser los de revocación de autorizaciones o licencias". Cfr. Pablo GARCÍA MANZANO, "Terminación del procedimiento", en

- A regra xeral dos efectos subxectivos das sentenzas firmes segue a ser a da limitación às partes.

O art. 110 establece, con efecto, que en materia tributaria e de persoal ao servizo da Administración pública - e non, portanto, en outras materias -, os efectos dunha sentenza firme que tivese recoñecido unha situación xurídica individualizada aprol dunha ou varias persoas poderá estender-se a outras, en execución da sentenza, cando concorran as seguintes circunstancias restritivas: que a) os interesados se atopen en idéntica situación xurídica que os favorecidos polo fallo; b) que o xuíz ou tribunal sentenciador fose tamén competente, por razón de territorio, para coñecer das súas pretensións de recoñecimento de dita situación individualizada; c) Que soliciten a extensión dos efectos da sentenza no prazo dun ano desde a última notificación de ésta a quen foron parte no proceso.

O teor deste preceito limita bastante - alomenos respecto de actos sancionadores que non o sexan do ámbito tributario e disciplinar dos funcionarios públicos - a plausibilidade de solicitar a extensión do fallo a situacións similares, pese a que con ela se aforraria a reprodución de trámites formulários e inecesarios, e por máis que non se entenda moi ben cal pode ser a razón de limitar a extensión de efectos apenas a tais materias tributarias e de persoal.

Contodo, a Lei ofrece outra solución para estoutros casos non incluídos no art. 110: trata-se da posibilidade concedida polos art. 37.2 e 111 para a acumulación da tramitación de recursos similares contra determinados actos administrativos dos que son prototipo os sancionadores. Segundo o art. 37.2, cando perante un xuíz ou tribunal estivese pendente unha pluralidade de recursos con idéntico obxecto, o órgano xurisdiccional poderá non acumulá-los e tramitar un ou varios con carácter preferente, previa audiencia das partes por prazo común de cinco días, suspendendo o curso dos demais até que se dite sentenza nos primeiros. A sentenza deberá ser notificada às partes atinxidas pola suspensión, quen poderán optar por solicitar a extensión dos seus efectos nos termos do art. 111⁶¹, pola continuación do seu procedemento ou polo desistimento.

5) O PROCEDIMENTO ABREVIADO DO ART. 78.

Introducido en virtude dunha transacción producida na Comisión de Xustiza do Senado apartir sobre da base do proceso oral previsto na Lei de Procedemento Laboral⁶²,

LEGUINA VILLA e SÁNCHEZ MORÓN (dir.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, op. cit. p. 332. A xurisprudencia viña aplicando desde hai tempo o criterio agora recoñecido no art. 73, conforme ao cal aínda que teoricamente a anulación do regulamento ten efectos declarativos erga omnes e ex tunc, do punto de vista práctico - respecto dos actos firmes ditados ao seu abeiro - tiña efectos ex nunc por razóns de seguridade xurídica (vid. STS de 1 de febreiro de 1984, RA 455; STS de 26 de febreiro de 1996, RA 1391; STS de 30 de outubro de 1996, RA 8481; STS de 18 de marzo de 1998, RA 3169; SS.TC 42/1997 e 26/1994)

⁶¹ “Cando se tivese acordado suspender a tramitación dun ou máis recursos consoante co previsto no art. 37.2, os recorrentes afeitados pola suspensión poderán interesar do xuíz ou tribunal da execución que estenda a seu favor os efectos da sentenza ou sentenzas firmes recaídas nos recursos resolvidos, dacordo co establecido nas alíneas 3, 4 e 5 do artigo anterior encanto resulte de aplicación”.

⁶² O procedemento abreviado do art. 78 non constaba no Proxecto de Lei publicado no BOCG, VI lexislatura, Congreso dos Deputados, Serie A, nº 70.1 de 18 de xuño de 1997, senón que foi introducido no Informe da Ponencia (BOGC, Serie A, n. 70-9, de 10 de marzo de 1998), aceptando unha emenda do Grupo Socialista (a nº 309) que o motivaba en que contribuíra a “*garantizar una tutela judicial más efectiva evitando las dilaciones que actualmente se producen en este ámbito jurisprudencial*”. Un procedemento sumario similar foi tamén defendido polo Grupo Catalán (CIU) na súa emenda nº 241, pero coa diferenza de que non se trataba dun procedemento oral, como si defendía a emenda socialista. O Pleno do Senado e do Congreso aprobaron sen debate a emenda transaccional producida na Comisión de Xustiza do Senado.

este procedemento trata de fornecer un xuízo máis áxil respecto de aqueles recursos que se deduzan en matérias das que coñezan os Xulgados do Contencioso-administrativo, cando a súa cuantía non supere as 500.000 ptas., ou se refiran a matérias de persoal que non sexan o nacemento e extinción da relación de servizo dos funcionarios públicos de carreira. Aínda tendo en conta que se exclúe deste procedemento as pretensións de cuantía superior ou indeterminada⁶³, a virtualidade deste preceito en matérias sancionadoras parece clara, pois conforme a el van poder ser tramitadas por parte dos xulgados do contencioso-administrativo boa parte das sancións máis habituais no noso país (sancións de tráfico, urbanísticas, contra a seguridade cidadá...).

As novidades máis destacadas deste procedemento son a posibilidade de iniciar o pleito a meio de demanda, os maiores poderes directivos do xuíz unipersoal, a sustanciación do debate a meio de vista (portanto, potenciación neste ámbito do criterio constitucional de oralidade polo que aposta o art. 120.2 CE), e a cortidade do prazo para ditar sentenza, 10 días depois de celebrada a vista⁶⁴.

As consecuencias de todos os aspectos procesuais anteriores respecto dos problemas xurídicos máis habituais na impugnación de sancións administrativas son ben importantes⁶⁵. Sen redución sustancial de garantías para o demandante, a imediación que supón a discusión da prova nunha vista oral ben pode ter consecuencias positivas à hora de dar maior xogo às probas periciais e testemuñais presentadas polo demandante para atacar a prova documental preconstituída implícita na presunción de veracidade das actas estendidas por axentes de autoridade; isto mesmo tamén pode permitir unha

⁶³ Como sinalan José María ÁLVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ e Juan José GONZÁLEZ RIVAS (cfr. *Análisis teórico y jurisprudencial de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Ley 29/1998, de 13 de julio*, op. cit. p. 233), isto provoca que cando se impugne unha cesación ou suspensión temporal de dereito ou actividade (ben como sanción principal ou como sanción accesoria) e se cuantifique a pretensión como superior a 500.000 ptas ou indeterminada, non será de aplicación este procedemento, polo que a final, a súa aplicabilidade non será tan grande como se podería estimar a primeira vista.

⁶⁴ Pola súa frecuencia en materia sancionadora, convén ter presente o seguinte esquema do procedemento:

1. Apresentacion da demanda.
2. Resolucion sobre a súa admision.
3. Traslado da demanda ao demandado e reclamacion do expediente, e emprazamento dos interesados.
4. Citacion para a celebracion de vista.
5. Entrega do expediente ao actor e aos interesados.
6. Vista.
 - Apertura.
 - Alegacions do demandante e do demandado.
 - Resolucion das cuestion procesuais.
 - Prova.
 - Conclusion e audiencia das partes.
 - Declaracion de conclusion dos autos.
7. Cerre da acta do xuízo.
8. Sentenza.

⁶⁵ Cfr. o traballo de M^a del Pilar BENSUSAN MARTÍN, "Consideraciones sobre la regulacion del procedimiento abreviado en la nueva Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa", *Actualidad Administrativa* n^o 16, 1999, pp. 443-472. Como valora con carácter xeral SAINZ MORENO, "es cierto que un procedimiento oral obliga a cambiar hábitos seculares en la jurisdicción contencioso-administrativa, pero a cambiar para bien. La defensa de la Administración tendrá que ser mucho más ágil, probablemente con la ayuda directa o incluso, asumida, por quienes conocen los casos, por quienes llevan directamente los procedimientos y pueden responder a las cuestiones planteadas en la vista y durante la práctica de las pruebas. La posición activa del juez obligará a determinar con mayor precisión los hechos y contrastar los argumentos jurídicos, las normas invocadas, las sentencias citadas. (...) el procedimiento abreviado no reduce las garantías del ciudadano y de la Administración. Al contrario, la eliminación de trabas procesales y la presencia activa del juez son una garantía para una decisión más ajustada a los hechos y al derecho". (Cfr. "El procedimiento abreviado", en LEGUINA VILLA e SÁNCHEZ MORÓN (dir.), *Comentarios a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, op. cit., p. 376).

mellor valoración xudiciária respecto dos elementos subxectivos característicos das sancións administrativas, como a relevancia do erro, a culpabilidade dos infractores, ou a súa responsabilidade. O bon éxito de todos estes aspectos indubitavelmente positivos, sen embargo, van depender da rapidez con que os operadores xurídicos podan chegar a adaptar-se acaidamente à nova mecánica da vista oral, e neste sentido cabe facer observacións algo máis circunspectas. A rixidez da práctica do procedemento escrito anteriormente vixente, que tan conveniente resultaba tanto para a parte demandante como para a parte demandada naqueles casos en que, como no terreo das sancións, os “debates” escritos podían reproducir-se formulariamente, isto é, a meio dos habituais formulários, presentes non só na práctica forense das Advocacias do Estado, senón tamén na defensa letrada contra as sancións administrativas. Para sentar unha valoración máis axustada desta reforma, así pois, haberá que estar ao que dea de si na práctica procesual.

6) OS PROCEDIMENTOS ESPECIAIS.

a) A cuestión de ilegalidade dos art. 27 e 123-126.

Unha das novidades máis relevantes da lei é a introdución dun mecanismo procesual peculiar que, partindo do modelo fornecido polo art. 55.2 LOTC e denominado cuestión de ilegalidade, busca “*unificar a decisión xudicial sobre a legalidade das disposicións xerais nun só órgano, o que en cada caso é competente para coñecer do recurso directo contra elas, dotando a esa decisión de efectos “erga omnes”*”⁶⁶. Trátase así de evitar os perniciosos efectos que causaban os recursos indirectos contra regulamentos, a cuxa expulsión do ordenamento xurídico era renuente o Tribunal Supremo pese à inaplicación dese regulamento viciado no caso concreto⁶⁷.

A configuración desta cuestión é a seguinte. Segundo o art. 27.1 LXCA, cando un Xuiz ou Tribunal do Contencioso-administrativo tivese ditado sentenza estimatória firme - quer dicir, non susceptible de apelación nen casación ou que, simplemente non foi apelada en tempo e forma pola parte lexitimada - na cal considerase ilegal o contido dunha disposición xeral inaplicada con ocasión dun recurso indirecto contra a mesma, **deberá plantexar** a cuestión de ilegalidade perante o Tribunal competente para coñecer do recurso directo contra a disposición. Este segundo tribunal decidirá a estimación ou desestimación desa cuestión de ilegalidade da disposición xeral sen atinxir, en calquer caso, à situación xurídica concreta derivada da sentenza ditada polo xuiz ou tribunal que motivou a cuestión (art. 126.5 LXCA). Cando o xuiz ou tribunal competente para coñecer dun recurso - en primeira ou en segunda instancia - contra dun acto fundado na invalidez dunha disposición xeral o fose tamén para coñecer do recurso directo contra esta, a sentenza declarará a validez ou nulidade da disposición xeral (art. 27.2 LXCA). Sen necesidade de plantexar a cuestión de legalidade, o Tribunal Supremo anulará calquer disposición xeral cando en calquer grao coñeza dun recurso contra dun acto fundado na ilegalidade de aquela norma.

O obxectivo deste mecanismo mixto - a meio camiño entre a autoquestión de constitucionalidade do art. 55.2 LOTC e o recurso de casación para a unificación de doutrina - é o de buscar unha depuración obxectiva da legalidade sen rachar as peculiaridades

⁶⁶ Cfr. *Exposición de Motivos* da Lei 29/1998. Engade esta mesma *Exposición de Motivos* que “*a cuestión de ilegalidade non ten outro significado que o dun remédio técnico tendente a reforzar a seguridade xurídica, que non impede o enxuciamiento das normas polo xuiz ou tribunal competente para decidir sobre a legalidade do acto aplicativo do regulamento cuxa ilegalidade se aduz, pero que pretende acadar unha decisión unitaria en todo eventual pronunciamento indirecto sobre a súa validade*”.

⁶⁷ Vid. por exemplo o caso da STS de 18 de marzo de 1991 (RA 3.615). En cambio, o Tribunal Constitucional si admitiu esa expulsión na súa STC 61/1990.

des propias e a configuración dinámica que no noso ordenamento procesual acada o delicado conxunto de tres pezas formado polos recursos directos contra regulamentos, os recursos indirectos e a inaplicación dos mesmos como instrumentos de control dos regulamentos ilegais. Deste xeito, se mantén a vixencia da regra contida no art. 6 LOPX, segundo a cal os xuíces e tribunais **non aplicarán** as disposicións xerais contrárias á Constitución, á lei ou ao principio de hierarquía normativa (control difuso de legalidade, que segue plenamente vixente); pero ao mesmo tempo se obriga a “elevar” cara un órgano colexiado para **anular erga omnes - ou, a contrario, confirmar a validez** - da disposición xeral cuxa invalidez se ten proclamado respecto dun caso concreto⁶⁸. Teña-se en conta, polo demais, a virtualidade deste mecanismo naqueles casos en que o xuíz de instancia entra a coñecer dun efecto *ultra vires* respecto dun Decreto Legislativo a raíz dun recurso indirecto contra o mesmo, algo nada infrecuente en materia sancionadora⁶⁹.

Pese a que o lexislador quer reducir o significado deste mecanismo ao puro propósito de aumentar a seguridade xurídica na depuración de regulamentos ilegais, non parece menos clara a funcionalidade da cuestión de legalidade como casación encuberta “para a unificación de doutrina” que sirva de “válvula de seguridade” contra a pluralidade de criterios interpretativos da legalidade por parte dos xulgados do contencioso-administrativo⁷⁰, desconfianza do lexislador cara a dispersión de criterios dos xulgados unipersoais que se corrobora cando o art. 81.2.d) concede, en todo caso, apelación contra as sentenzas que resolvan impugnacións indirectas de disposicións xerais. Agora ben, se reparamos en que a cuestión de legalidade só procede contra sentenzas firmes, e que, ademais, o criterio apelador xeralizado entre as defensas xurídicas do Estado, as Comunidades Autónomas e os entes locais non vai ser precisamente o de pasar pola inaplicación de un regulamento ilegal⁷¹, veremos claramente até que punto cabe conxecturar un escaso número de plantexamentos de cuestións de ilegalidade por parte dos xulgados do contencioso, pois esa función de “obrigar a elevar a cuestión” lla outorga a lei á parte lexitimada para apelar a sentenza que inaplique un regulamento en virtude dun recurso indirecto, de modo que será o Tribunal superior quen haxa de resolver a apela-

⁶⁸ Esta regra non vixe para o caso do Tribunal Supremo (o cal é normal, por ser o cúmulo da pranta xudiciaria), dado que conforme ao art. 27.3 “*sen necesidade de plantexar cuestión de ilegalidade, o Tribunal Supremo anulará calquer disposición xeral cando, en calquer grau, coñeza dun recurso contra un acto fundado na ilegalidade de aquela norma*”, nen tampouco para o caso en que coincida no mesmo xuíz ou tribunal a competencia para coñecer do recurso indirecto contra un acto e tamén do recurso directo contra a disposición xeral na que aquel fundamenta a súa validez (art. 27.2), pois o plantexamento dunha autocuestión de legalidade non respicitaria nen a economía procesual nen a propia finalidade de “tutela” das decisións de órganos inferiores que presenta a cuestión de legalidade.

⁶⁹ Pense-se no sector de tráfico e seguridade vial, cuxa cabeceira normativa é a Lei de Bases de 1989, desenvolvida através do Real Decreto Legislativo 339/1990, do Regulamento de Circulación de 1992 e do Real Decreto 320/1994, de 25 de febreiro, onde se desenvolve exhaustivamente a tipificación de infraccións e sancións administrativas na materia. Outro tanto cabería dicir da lexislación en materia de réxime local. Nestas materias que conectan delegación lexislativa dos art. 82 e 83 CE e principio de legalidade do art. 25.1 CE se plantexa o problema de se unha extralimitación no uso da habilitación fornecida pola Lei de Bases pode ser controlada pola xurisdición contencioso-administrativa encanto vulneración do dereito fundamental á legalidade en materia sancionadora e, portanto, pode ser ventilada através do procedemento especial de protección de dereitos fundamentais.

⁷⁰ Outras disfuncionalidades de non pouca relevancia se producen, como veremos a continuación, no caso en que os xulgados do contencioso desempeñen o papel de órganos xurisdicionais ordinarios de tutela dos dereitos fundamentais.

⁷¹ De feito, o art. 7 da Lei 52/1997, de Asistencia Xurídica do Estado e Institucións Públicas, dispón que para que o Advogado do Estado poda validamente desistir de accións e recursos, ou achazar-se ás pretensións da parte contraria, precisará autorización expresa da Dirección do Servizo Xurídico do Estado, que deberá, previamente, en todo caso, recabar informe do Departamento, organismo ou entidade pública correspondente. Similares requisitos de control - ou máis agravados aínda - se prevén nas Leis autonómicas que regulan a defensa das Administracións autonómicas en xuízo.

ción e, ao tempo, autoplantexar-se a si mesmo a cuestión de ilegalidade para depurar ou non o regulamento do ordenamento xurídico. Non parece desaxeitado plantexar-se se, para esta viaxe, cumprian semellantes alforxes.

b) O procedemento especial de protección dos dereitos fundamentais dos art. 114-122.

O procedemento que en desenvolvemento do art. 53.2 CE na orde contencioso-administrativa codifican os art. 114 a 122 da Lei parte da experiencia arroxada pola aplicación dos art. 6 a 11 da Lei 62/1978, de 27 de decembro. Contén-se así algunhas novidades xerais de interese, como o feito de que o lexislador o defina como preferente⁷², a precisión da tipoloxía de accións que poden causar lesión ao dereito fundamental protexido (acto, inactividade, vía de feito, regulamento) e as pretensións que se poden exercer, a desaparición do anterior rexime de condena en costas segundo o criterio obxectivo do vencimento previsto na Lei 62/1978 e aplicación do ordinario agora contido no art. 139 LXCA, a desaparición da regra “invertida” da adopción de medidas cautelares e portanto a aplicación do rexime ordinario de tutela cautelar previsto na lei; a introdución dun trámite de inadmisión previa que permite facer a limine unha valoración da relevancia do fondo encanto à vulneración de dereitos fundamentais para inadmitir demandas sen tal contido...

Ainda que é certo que as vantaxes procesuais diminuíron respecto da anterior lei, e así claramente en materia de medidas cautelares⁷³, a relevancia deste procedemento mantén-se viva en materia sancionadora. Pense-se que dous concretos preceitos constitucionais da sección primeira do Capítulo II do Título I permiten recorrer sancións administrativas en virtude das lesións que a súa imposición causa respecto deses dous de dereitos fundamentais - o art. 25.1 CE respecto do principio de legalidade, e o art. 24 CE respecto do principio de tutela xudiciaria efectiva e interdicción da indefensión - polo que non parece descabellado conxecturar que a tramitación de boa parte das sancións administrativas vai poder ser colgada desta “percha” procesual, que tan indubidábeis vantaxes procesuais brinda ao recorrente (cognición limitada, tramitación preferente, urxencia no seu desenvolvemento, etc.)

Segundo o artigo 25.1 CE, ninguén pode ser sancionado por accións ou omisións que no momento de seren cometidas non constitúan infraccións administrativas conforme à lexislación vixente. Da interpretación que deste principio realiza o Tribunal Constitucional en sentido favorábel ao administrado se segue que o mesmo non só significa a existencia dunha reserva constitucional de lei en materia sancionadora (principio de legalidade formal), senón tamén a existencia dunha exixencia constitucional de tipicidade en materia sancionadora (principio de legalidade material). En consecuencia, calquer alegación destes motivos de nulidade nun contencioso-administrativo respecto dunha sanción administrativa - incluído o control do *ultra vires* no desenvolvemento

⁷² Cfr. art. 114.3. A exposición de motivos define este procedemento, ademais, como de tramitación urxente, e así é hábil o mes de agosto (art. 128.2) e o art. 128.3 habilita que o xuíz poda declarar hábeis os días inábeis por motivos de urxencia. O procedemento non se define, sen embargo, como sumario, quizá facendo-se eco das críticas doutrinarias da utilización deste concepto procesual no proceso de protección dos dereitos fundamentais.

⁷³ A eliminación do sistema automático de concesión de medidas cautelares suspensivas das sancións administrativas conleva a aplicación do sistema xeral dos art. 129 e ss. da Lei. Teña-se en conta neste sentido a liña restritiva do Tribunal Supremo en materia de concesión de medida cautelar de suspensión respecto de sancións de retirada ou suspensión do permiso de conducir (salvo cando se trate dun profesional da conducción: STS de 21 de maio de 1996, RA 4420), ou respecto de sancións pecuniarias (ATS de 7 e 22 de marzo de 1996, RA 2317 e 2516, respectivamente).

dunha delegación lexislativa, conforme ao art. 82.6 CE e 1.1 LXCA⁷⁴ - pode ser levada através deste procedemento especial, sen importar se se sustancia perante un tribunal ou perante un xulgado unipersoal do contencioso, podendo adoptar o proceso a modalidade dun recurso directo ou indirecto contra un regulamento (art. 26 LXCA).

Mesmamente, o órgano xudicial debe verificar se unha disposición xeral vulnera a Constitución⁷⁵, interpondo de seu unha cuestión de inconstitucionalidade cando considere que a legalidade dunha disposición xeral dependa à sua vez da constitucionalidade dunha norma con rango de lei. Nos casos en que a legalidade dun regulamento dependa à sua vez da constitucionalidade da norma con rango de lei da que traí causa, producirá-se entón unha potencial acumulación de ambas cuestións, ao ser precisamente o respecto do principio de legalidade un dos cánones esenciais de constitucionalidade en materia sancionadora.

O art. 24.1 CE implica, pola sua banda, duas grandes consecuencias. Dunha parte, que calquer manifestación dun poder sancionador - encanto manifestación do ius puniendi estatal - debe poder ser recorrida nun Tribunal para obter unha tutela xudicial efectiva na defensa dos dereitos e intereses lexítimos dos particulares. Deste xeito, permítese unha via de impugnación fronte à imposición de medidas administrativas de gravame cando estas non constitúan unha actividade administrativa que poda acceder conforme ao art. 1 à Xurisdición contencioso-administrativa; por exemplo, porque constitúa unha inactividade administrativa que non entre no ámbito estritamente regulado polo art. 29 da LXCA, ou porque sexa consecuencia dunha actividade de entidades cuxa actividade estexa excluída do ámbito da xurisdición contencioso-administrativa, ou porque se trate dun acto de trámite que non alcance o carácter de cualificado - por exemplo, no caso das medidas provisórias do procedemento administrativo sancionador.

Doutra parte, tendo declarado o Tribunal Constitucional que o contido do art. 24.2 resulta aplicábel aos procedementos sancionadores, calquer infracción deses principios na sustanciación dun procedemento sancionador vai poder ser enxuciada nesta via polos órganos da xurisdición contenciosa; por exemplo, unha inadecuada ou ausente información da acusación formulada, dilacións indebidas, ausencia das debidas garantías de contradición, denegación da utilización de medios de prova pertinentes para a sua defensa, dereito a non se confesar culpábel e à presunción de inocencia.

Só resta por precisar que, de modo similar à anterior normativa, a utilización da via do procedemento especial de amparo xudicial e a utilización do procedemento ordinario para reaxir contra a lesión dun dereito fundamental son cauces alternativos ou simultáneos, conforme à doutrina sentada pola STC 42/1989⁷⁶.

⁷⁴ Vid. a STC 205/1993. O tema é, contodo, problemático. A doutrina defende tanto a compatibilidade de ambas xurisdicións (GARCIA DE ENTERRIA-T.R. FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 8ª ed., 1998), como a exclusividade da xurisdición contencioso-administrativa (Gr. SANTAOLALLA LÓPEZ, "Tribunal Constitucional y control de la legalidad de los decretos legislativos", RAP nº 132, 1993, pp. 209-221, o incluso la exclusividad del Tribunal Constitucional (FREIXES SAN JUAN, "La legislación delegada", REDC nº28, 1990, pp. 157 ss., entre otros autores).

⁷⁵ Vid. SS.TS de 7 de xuño de 1996 (RA 5.071) e 26 de setembro de 1997 (RA 6.933).

⁷⁶ Agora ben, con TORNOS MAS hai que entender que só a primeira opción - a via especial - abre posteriormente, co remate da via xudicial, o recurso de amparo perante o Tribunal Constitucional (Vid. art. 43.1 en relación coa Disposición Transitória 2.2 LOTC, e TORNOS MAS, op. cit. p. 515). Para un estudo e valoración "realista" (e pesimista polo carácter meramente cosmético) da nova configuración deste procedemento, pode-se consultar o traballo de Germán FERNÁNDEZ FARRERES, "El procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona en la nueva Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa", *Cuadernos de Derecho Público*, nº 4, mayo-agosto 1998, pp. 177-198, e a bibliografía alí citada.

7) OS RECURSOS.

Referiremo-nos aquí tan só aos recursos ordinários que caben contra sentenzas, negligenciando os recursos de apelación e súplica contra Autos e providéncias.

a) Recurso de apelación.

A LXCA profundiza neste punto nas liñas iniciadas pola Lei 10/1992, de 30 de abril, de medidas urxentes de reforma procesual, pero coa diferenza de que recupera a antiga apelación prevista na Lei de 1956.

Como regra xeral, o art. 81.1 establece fronte a sentenzas ditadas polos xulgados don contencioso-administrativo e os xulgados centrais un listón cuantitativo de procedéncia de apelación na cuantía de **tres millóns de pesetas**. Sen embargo (art. 81.2), con independencia da súa cuantía son apelábeis (1) as sentenzas que declaren a inadmisibilidade do recurso; (2) as ditadas no procedemento para a protección de dereitos fundamentais (consoante co art. 121.3, quen outorga apelación, pero nun só efecto); (3) as que resolvan litixios entre Administracións Públicas; (4) as que resolvan impugnacións indirectas de disposicións xerais.

Conforme a estas regras, o máis habitual en materia de sancións administrativas vai ser a de non concesión de apelación, de non ser que concorran calquera destas condicións: unha cuantía superior a tres millóns; ter acodido ao procedemento de protección de dereitos fundamentais; ter fundamentado a nulidade da sanción na validez da disposición xeral que a prevé e regula. Fóra destes casos, o Xulgado provincial ou central do contencioso-administrativo pasa a ser instancia única cuxos pronunciamentos non poderán ser revisados máis que conforme ao permitido polas regras reguladoras das diversas casacións que caben contra sentenzas firmes. De non caber casación, encontrámo-nos con que o único remedio procesual interponíbel contra esas sentenzas é nada máis e nada menos que o recurso de amparo perante o Tribunal Constitucional.

A xustificación política de que os asuntos de menor cuantía sexan decididos en única instancia polos xulgados do contencioso-administrativo reside en procurar que o “cribo” da nova pranta xudiciária unipersonal non dé lugar a reproducións indiscriminadas de cuestións de mínima cuantía en segunda instancia, isto é, os Tribunais Superiores de Xustiza, agravando a situación xa insostíbel de asuntos acumulados neses tribunais (algo que, ben pensado, xa foi inventado hai moito tempo, cando se acuñou aquilo de que *De minima non curat praetor*). Xuridicamente, o lexislador acolle-se à doutrina do Tribunal Constitucional segundo a cal non cabe tirar do art. 24 CE - dereito à tutela xudiciária efectiva - un dereito constitucional aos recursos: tan só, ten dito o Tribunal Constitucional, en materia penal debe interpretar-se existente un tal dereito a unha dupla instancia, por aplicación do art. 14.5 dos Pactos Internacionais de Dereitos Cívicos e Políticos de 1966 e o art. 2 do Protocolo Sétimo ao Convénio de Roma de 1950⁷⁷. Noutros casos - recursos cívicos, administrativos, laborais, etc. -, o dereito a tais medios de impugnación sería de mera configuración legal, co límite de que tal configuración non pode ser arbitraria ou determinar unha exclusión do recurso *intuitu personae*⁷⁸.

Pois ben, o problema que se plantexa é o da determinación do lugar que ocupan as sancións administrativas nesa grella interpretativa. Se partimos da configuración das

⁷⁷ Cfr. SSTC 19/1983, 57/1984, 60/1985, 36/1986, 3/1987, 37/1988, 23/1992, 294/1993, 199/1994, 255/1994.

⁷⁸ Vid. a S.TC 37/1995, de 7 de febreiro, que inaugurou a última doutrina, e as posteriores SS.TC 55/1995, 110/1995, 146/1995, 160/1996, 211/1996, 36/1997, 42/1997 e 147/1997.

sancións administrativas como unha potestade parapenal que forma parte do ius puniendi estatal, e cuxo rexime xurídico, portanto, haberá que tender a aproximar ao propio da dinámica penal, sen prexuízo dos necesarios matices - tal e como o propio Tribunal Constitucional e o TEDH tén proclamado -, habería que concluir que nos contenciosos-administrativos referidos a sancións administrativas existe un dereito **constitucional** á dupla instancia, polo cal a denegación de apelación a sancións menores a tres millóns de pesetas e en materias que non sexan as cualificadas que coñecemos sería inconstitucional. Sen embargo, nas suas SS.TC 89/1995 e 120/1996, o Tribunal Constitucional ten descartado esta interpretación, botando man para tal cousa, máis unha vez, á sua flexíbel doutrina sobre dos “matices” e cautelas coas que se deben aplicar os principios penais aos procedimentos e sancións administrativas.

En calquer caso, subsiste a crítica contra o establecemento dunha barreira patrimonial - tres millóns de pesetas - para discriminar as sentenzas apelábeis das non apelábeis, por máis que a posibilidade de apelar certas materias legalmente taxadas por mor da sua relevancia xurídica, con independencia da sua cuantía, indique a vontade do legislador de evitar que o económico se constitua en criterio único de selección do relevante ou irrelevante en termos xurídicos para unha apelación en segunda instancia⁷⁹.

b) Recurso ordinario de casación.

O art. 86 establece como requisitos para a procedencia de casación ordinaria perante a Sala 3ª do Tribunal Supremo os seguintes:

- En primeiro lugar, que se trate de sentenzas ditadas en única instancia pola Sala do Contencioso-administrativo da Audiencia Nacional e polas Salas do Contencioso-administrativo dos Tribunais Superiores de Xustiza. Así pois, non cabería casación de sentenzas ditadas por estes órganos en segunda instancia, nen tampouco contra as sentenzas ditadas en única instancia polos Xulgados provinciais ou centrais.

- En segundo lugar, que a cuantía do pleito exceda de 25 millóns de pesetas. Ascende-se así a cuantía casacional anterior, situada en 3 millóns de pesetas pola Lei 10/1992, de 30 de abril, continuando-se coa política iniciada por esta lei de buscar máis eficacia e menos acumulación de pleitos na Sala 3ª do Tribunal Supremo a base de aumentar a cuantía apartir dos cais os pleitos pasan a ter suficiente entidade como para seren recorridos en casación⁸⁰.

Sen embargo, como no caso das apelacións, o art. 86.2 prevé certas materias que por si soas permiten o acceso á casación, con independencia da sua cuantía: (1) as sentenzas que, referindo-se a cuestións de persoal ao servizo das Administracións Públicas, afecten ao nacemento ou extinción da relación de servizo dos funcionarios de carreira; (2) as sentenzas recaídas en materia de protección de dereitos fundamentais, con espe-

⁷⁹ En casos nos que exista dúbida sobre a concorrencia ou non dos requisitos materiais e procesuais para apelar, e aínda que este criterio só funcione con toda a sua intensidade no momento de acceso á xurisdición, consideramos que os Tribunais e xuíces deberán aplicar o criterio *pro actione* para favorecer o acceso a unha segunda instancia conforme ao principio da proporcionalidade ou razoabilidade (aplicación do criterio xeral sentado, entre moitas outras, nas SSTC 69/1987, 37/1995 e 48/1998, STEDH de 28 de outubro de 1998, caso *Pérez de Rada Cavanilles vs. España*).

⁸⁰ Teña-se en conta que en materia de sancións administrativas é frecuente a “treta” forense de valorar como indeterminada a cuantía da pretensión, de modo a conseguir deste xeito o acceso á casación. Se ben o Tribunal Supremo, con efecto, teña declarado reiteradamente que as pretensións de cuantía indeterminada son susceptibles de casación (cfr. Auto do TS de 15 de xullo de 1998, RA 6.313), a propia xurisprudencia descarta que poda considerarse indeterminada a impugnación dunha sanción de carácter non pecuniario, dado que estas sancións son tamén valorábeis economicamente, tanto polo dano emerxente como polo lucro cesante (ATS de 12 de xaneiro de 1998, RA 679).

cial mención do dereito de reunión; (3) as ditadas en materia electoral; (3) as sentenzas da Audiencia Nacional ou dos Tribunais Superiores de Xustiza que declaren nula ou conforme a dereito unha disposición de carácter xeral.

A Lei introduce no art. 86.4 unha última precisión ao sistema: as sentenzas que, sendo susceptibles de casación por aplicación das regras anteriores, teñan sido ditadas polas Salas do Contencioso-administrativo dos Tribunais Superiores de Xustiza só serán recorribes en casación se o recurso pretende fundar-se en infracción de normas de dereito estatal ou comunitario que sexan relevantes e determinantes do fallo recorrido, sempre que tivesen sido invocadas oportunamente no proceso ou consideradas pola Sala sentenciadora. Quer-se dicir, a contrario, que non son susceptibles de casación aquelas sentenzas ditadas polo TSX con fundamento en normas de dereito autonómico ou local, e isto **con independencia da súa cuantía**. A denegación de casación en tais casos non só se xustifica na vontade de reducir o número de casacións perante o Tribunal Supremo, senón tamén na vontade constitucional de que os Tribunais Superiores de Xustiza sexan o cúmulo xurisdiccional nos territorios autonómicos⁸¹.

Os motivos de casación previstos no art. 88 da Lei son similares aos previstos no art. 95 da Lei de 1956, polo que cabe entender incorporada sen maiores problemas a bagaxe xurisprudencial interpretativa deses motivos à nova lei.

c) **Recurso de casación para a unificación de doutrina.**

Respeito deste recurso de casación subsidiario do anterior, o art. 96 LXCA establece que só serán susceptibles de recurso de casación para a unificación de doutrina as sentenzas ditadas en única instancia polas Salas do contencioso-administrativo do Tribunal Supremo, Audiencia Nacional e Tribunais Superiores de Xustiza, cando:

- Respeito dos mesmos litigantes ou outros diferentes en idéntica situación e, en mérito a feitos, fundamentos e pretensións sustancialmente iguais, se tivese chegado a pronunciamentos distintos (art. 96.1). A contradición doutrinal pode producir-se tamén entre sentenzas ditadas en única instancia polo Tribunal Supremo (art. 96.2), excluindo-se deste xeito as sentenzas ditadas polo mesmo en casación⁸².

- Se trate de sentenzas cuxa cuantía litixiosa sexa inferior a 25 millóns de pesetas (cuantía apartir da cal procede recurso de casación ordinario) e superior a 3 millóns (art. 96.3).

O art. 99 introduce unha casación “autonómica” de unificación de doutrina, naqueles casos en que respecto das sentenzas ditadas polas Salas do Contencioso-administrativo dos Tribunais superiores de xustiza (se existen varias salas ou varias seccións nunha só sala) en aplicación de normas de Dereito Autonómico, se tivese chegado a pronunciamentos distintos respecto dos mesmos litigantes, e en mérito a feitos, fundamentos e pretensións sustancialmente iguais. Ademais a alínea 2 deste mesmo artigo prescrebe que este recurso unicamente procederá contra sentenzas que non sexan susceptibles de recursos de casación ou de casación para a unificación da doutrina por aplicación exclusiva do art. 86.4 e cando a cuantía litixiosa supere os tres millóns de pesetas.

⁸¹ Cfr. art. 152.1 CE e 70 LOPX; tal fora xa obxectivo da Lei 10/1992, de 30 de abril, de medidas urxentes de reforma procesual.

⁸² No mesmo sentido, cfr. Javier BARNÉS VÁZQUEZ, Encarnación MONTOYA MARTÍN, Nicolás GÓNZÁLEZ-DELEITO, “El recurso de casación”, en LEGUINA VILLA e SÁNCHEZ MORÓN (dir.) *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, op. cit. p. 456.

d) Recurso de casación en interese da Lei.

É o mecanismo à vez subsidiário dos anteriores, pois permite que o Tribunal Supremo entre a revisar aquelas sentenzas firmes ditadas en única instancia polos Xuíces do Contencioso-administrativo e as pronunciadas polas Salas da Audiencia Nacional e os Tribunais Superiores de Xustiza que non sexan susceptibles dos dous recursos anteriores. Pese a que o Proxecto de Lei orixinario de 18 de xuño de 1997 non contemplaba este recurso - quizá polas críticas doutrinarias de que ten sido obxecto⁸³ -, foi introducido finalmente na tramitación parlamentaria da Lei⁸⁴ para fornecer un recurso de casación que permitise uniformar a interpretación e aplicación do dereito respecto das sentenzas firmes dos xulgados (que non sexan susceptibles de apelación) e Tribunais ditadas en única instancia ou apelación e non susceptibles de casación por outra vía.

Dous son os tipos de recurso de casación en interese da lei: un primeiro, en interese da lei estatal, e outro segundo, en interese da lei autonómica.

O art. 100.1 atribue a lexitimación para solicitar a casación en interese da lei a catro tipos de suxeitos que podan ter un interese lexítimo no asunto: às Administracións Públicas territoriais, às Entidades e Corporacións que ostenten a representación e defensa de intereses de carácter xeral ou corporativo que teñan interese lexítimo no asunto, ao Ministerio Fiscal e à Administración Xeral do Estado.

De seguido, a Lei condiciona este recurso a outros dous requisitos materiais: que estas entidades consideren "*gravemente danosa para o interese xeral e errónea a resolución ditada*" (art. 100.1 in fine); e que haxa de enxuciar-se a correcta interpretación e aplicación de normas emanadas do Estado (ha de interpretar-se este termo no seu sentido restrito - Administración xeral do Estado - para que teña sentido, excluindo-se as normas de Dereito comunitario) que teñan sido determinantes do fallo recorrido (art. 100.2). Con anterioridade, esta vía ten sido utilizada respecto da sancións administrativas na STS de 26 de decembro de 1996 e 1 de febreiro de 1997.

O art. 101 regula pola súa parte unha casación "autonómica" en interese da lei perante a Sala do contencioso-administrativo do Tribunal Superior de Xustiza, respecto das sentenzas ditadas en única instancia polos xulgados provinciais do Contencioso-administrativo contra as que non caiba o recurso anterior, mantendo-se a mesma lexitimación e o primeiro requisito material previstos no art. 100. O único que pode entrar a enxuciar o Tribunal Superior de Xustiza de que se trate é a correcta interpretación e aplicación de normas emanadas da Comunidade Autónoma que teñan sido determinantes do fallo recorrido.

⁸³ Cfr. GARBERÍ LLOBREGAT, "El recurso de casación administrativa en interés de la ley", en *El recurso de casación*, Cuadernos de Derecho Judicial, Madrid, 1994, pp. 196 ss.; XIOL RÍOS, *La reforma del proceso contencioso-administrativo*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1992, p. 278.

⁸⁴ O recurso de casación en interese da lei do art. 100 foi introducido no Informe da Ponencia apartir dunha transacción con emendas presentadas por CIU (nº235), Grupo Socialista (306) e Izquierda Unida (nº 134), orixe que explica a solución final adoptada na Lei. A motivación da emenda de mantimento deste recurso era, para o Grupo Socialista, que "*se trata de un recurso necesario, ya que es el único a través del cual la Administración, representante del interés general, puede obtener del órgano jurisdiccional llamado a dar unidad al ordenamiento jurídico, un pronunciamiento sobre la conformidad o no a la Ley en aquellas materias competencia de órganos inferiores no susceptibles de recurso de casación, evitando su consolidación por reiteración*". Nun sentido similar se pronunciaba a motivación da emenda do grupo de Izquierda Unida. A motivación da emenda do Grupo Catalán: "*Atendida la nueva regulación de la competencia según la cual se atribuye a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo multitud de asuntos conocidos en única o primera instancia, este recurso deviene especialmente importante para evitar una variabilidad de criterios cuya fijación sería imposible si no se estableciera este recurso*". Iso si, a emenda atribuíu o coñecimento deste recurso aos Tribunais Superiores de Xustiza cando se tratase de sentenzas emanadas polos Xulgados provinciais e de sentenzas emanadas polos propios TSX en aplicación de normas autonómicas, solución finalmente acollida no art. 101 da LXCA.

8) REFLEXIÓNS FINAIS SOBRE O SIGNIFICADO DA REFORMA.

Tras a análise das principais reformas desenvolvidas pola Lei 29/1998 respecto dos mecanismos procesuais de control da potestade sancionadora, calquer intérprete minimamente versado nos problemas que plantexa o seu control xudiciário experimentará sensacións contraditorias. O sabor a equilibrio, xeito e prudencia que deixa unha primeira lectura da lei dá paso a unha estraña sensación de incertidume cando se analiza detidamente o seu contido. Regras favorábeis emprol do administrativo se suman a regras desfavorábeis e regras de duvidosa eficacia, cuxa elaboración legislativa responde á utilización fragmentaria e funcional de criterios diversos.

- Fragmentaria, porque o control xudiciário das sancións administrativas foi obxecto dunha “política” legislativa dispersa ao longo de diversos momentos da redacción da lei, que nunca tivo en conta de maneira integrada a súa problemática específica, os seus retos garantistas e as súas dificultades propias. Desta fragmentariedade se deriva unha escasa integración dos mecanismos procesuais nos que incide o lexislador, o que dará lugar, sen dúbida, a que coa paulatina aplicación da Lei - especialmente a provocada por advogados “criativos” - vaian agromando distintas consecuencias nen sempre previstas e nen sempre positivas (efeitos perversos).

- Funcional, porque esta intervención fragmentaria do lexislador está destinada a unha finalidade que non é tanto a de acrescentar o grao de control xurisdiccional da potestade sancionadora da Administración canto a de servir a outros obxectivos políticos. Precisamente por iso, non se adoptan solucións integradas e esclarecidas respecto dos problemas máis acuciantes do control xurisdiccional da potestade sancionadora, senón que os criterios e os obxectivos son múltiples e nen sempre coerentes: busca-se facer da primeira instancia dos xulgados do contencioso-administrativo un chanzo fundamental da xustiza administrativa, no que se residencien o máis perto posíbel do seu utente os pleitos máis comúns - entre eles as sancións administrativas - e se alivien os gastos dos recorrentes; recortan-se os trámites, fai-se un procedemento abreviado, danse maiores poderes directivos ao xuíz, facilita-se o xulgamento “colectivo” de certos asuntos. Ao mesmo tempo, cortocircuita-se a apelación e casación de asuntos en tribunais superiores por razóns da cuantía para tratar de non empiorar o colapso deses Tribunais, mentres que se reitera o uso de razóns de seguridade xurídica e de defensa do Estado de Dereito para xustificar a multiplicación de modalidades de casación.

Descoñecemos os apoios estatísticos e os estudos en que se baseou o lexislador para establecer unha relación causa-efecto entre a potestade sancionadora e o atranco da xustiza, pero todo apunta cara a intuición e a improvisación, pois seguindo unha tradición inveterada de política legislativa en materia de xustiza⁸⁵, non consta a realización dunha análise socioempírica profunda das variábeis que inciden na litixiosidade existente nesta materia, da importancia das mediacións profesionais no establecemento de custes económicos - advogados⁸⁶, procuradores, empresas quitamultas⁸⁷ -, dos factores

⁸⁵ Cfr. Santos PASTOR PRIETO, *¡Ah de la justicia! Política judicial y economía*, Madrid, Civitas/Centro de publicaciones del Ministerio de Justicia, 1993, p. 22, *passim*.

⁸⁶ Aínda que os baremos establecidos polos Coléxios de Advogados teñen un carácter meramente orientativo, podc ter-se en conta que, segundo a regra 227 das *Normas de honorarios dos Ilustres Coléxios de Advogados de Galicia*, aprobadas en maio de 1991 (co incremento do 28 por cento que dispuxo o coléxio de advogados de A Coruña en 10 de febreiro de 1998), pola intervención na totalidade do expediente debe cobrar-se naqueles pleitos de cuantía determinada o 20% da Escala Tipo, tomando como base o importe da multa ou sanción pretendida pola Administración, con un mínimo de 10.000 ptas; nos casos de cuantías indeterminadas aplicarase a mesma regra, se ben tomando como base o perxuízo económico que aquela sanción pudes lesionar, con igual mínimo de 10.000 ptas.

⁸⁷ As empresas “quitamultas” (*Multauto, Devuelta, Gestrafic, Recursos Moris, Central de Recursos de Multas*, etc.), que tanto teñen proliferado durante os anos noventa no sector de tráfico, non adoitan cobrir os

de oportunidade presentes en cada sector de intervención administrativa, da *décalage* entre oferta e demanda xudiciária, etc. Do mesmo xeito, carecemos dun estudo particular das consecuencias que podan ter as medidas lexislativas adoptadas en materia sancionadora.

Semellante aplicación, inopinada e casuística, de criterios dispares de política lexislativa, permite reflexionar do punto de vista da orientación xurídico-política que a Lei acolle. A vontade do lexislador é non só a de continuar desenvolvendo progresivamente unha peza tan fundamental do Estado de Dereito como é a lei xurisdiccional, senón que tamén trata de facé-lo de tal modo que se evite a masificación e o colapso da xustiza e se achegue a xustiza aos cidadáns dunha maneira eficaz e fluida. Tal e como ven ocorrendo desde hai vinte anos no terreo máis amplo da políticas das Administracións Públicas⁸⁸, a Lei 29/1998 constitúe un exemplo de cómo aos criterios clásicos do Estado de Dereito se superpoñen outras receitas políticas que forman parte do inventario de claves do pensamento político e económico neoliberal (desmasificación, busca dunha maior “performance”, de maior celeridade e eficacia, achegamento da xustiza aos cidadáns) formando deste xeito un complexo “*mélange*” preñado de racionalidades contrapostas e mesmo contraditorias⁸⁹ que presionan á baixa a calidade da garantía xurídica que cumpre contra os poderes policial-administrativos. O único criterio (político) explícito de intervención en materia sancionadora desde a Lei 29/1998 foi, é, o de aforrar en garantía para gañar en eficacia, e non tanto aforrar eficacia para gañar garantía: paradoxicamente, este último criterio aparece apenas esporádica e indirectamente implícito naqueles casos en que se manipulan elementos técnicos xerais da xurisdición sen ter en conta as súas consecuencias en materia sancionadora.

O deseño legal do control xurisdiccional das sancións administrativas reflexa a tensión, a incerteza e complexidade propias das contradicións que o dereito administrativo establece ao buscar equilibrar lexitimación do poder e busca de garantía; e como a resolución destas contradicións nun sentido positivo ou negativo é tarefa propia dos operadores xurídicos encargados de aplicar cotidianamente a Lei, e moi especialmente da prudencia dos xuíces e maxistrados, a doutrina universitária deberá estar moi atenta para levantar acta crítica do que vaia sucedendo daqui en diante.

gastos do contencioso-administrativo coa “póliza” anual que cobran aos seus clientes - “póliza” que oscila entre as 5.000 e 8.000 ptas anuais para un vehículo turismo, as 8.000 e 12.000 dunha furgoneta e as 15.000 ou 25.000 dun transporte pesado -, senón que cobran gastos adicionais por ese concepto. A empresa *Devuelta*, con oficinas en Madrid e Segovia e unha cuota anual de 11.000 ptas durante o primeiro ano, plantexou en 1998 un total de 129.456 recursos administrativos; desa cantidade, fixeron-se contenciosas 2.300 multas, e só en 45 casos se obtivo xa sentenza. A empresa *Multauto*, con oficina en todas as provincias, e con unha cuota de 9.280 ptas., presentou 200.000 recursos administrativos, dos cais 2.000 se fixeron contenciosos e 70 obtiveron sentenza. *Recursos Morís*, con oficinas en Barcelona, Sabadell, Barcelona e València e unha cuota anual de 15.000 ptas., presentou 200.000 recursos contra multas de tráfico, dos cais 6.000 se fixeron contenciosos (todos estes datos foron tirados do traballo de Francisco Peregil que co título “El negocio de las multas” foi publicado en *El País* de 21 de febreiro de 1999).

⁸⁸ Criterios normativos similares aos aplicados pola Lei 29/1998 para buscar a solución dos “problemas” que padece a Administración de Xustiza teñen sido xa aplicados noutros terreos administrativos. O achegamento da xustiza ao cidadán, no caso da policía de proximidade. A modernización consistente no aumento de rapidez, eficacia e celeridade na resolución dos asuntos, nos procesos de reforma do procedemento administrativo común durante os anos noventa. Vid. tamén a nota seguinte.

⁸⁹ Aínda que unha análise desde este punto de vista está en España por se facer, este enfoque problemático non sido adoptado nos traballos de Jacques CHEVALLIER, “La juridicisation des préceptes managériaux”, *Politiques et management public*, vol. 11, nº 4, decembro de 1993, pp. 111-134; “L’évolution du Droit Administratif”, *Revue de Droit Public*, nº 5/6, 1998, pp. 1802-1803, especialmente; con Daniëlle LOCHAK, “Rationalité juridique et rationalité managériale dans l’administration française”, *Revue Française de l’Administration Publique*, nº 24, 1982, pp. 53-94; “L’accélération de l’action administrative”, *Revue Française d’Administration Publique*, 1997, pp. 593-607; por último, é de destacar o interesante traballo de Jacques CAILLOSE, “Le droit administratif contre la performance publique?”, *AJDA*, marzo de 1999, pp. 195-211.