

La multa penal y la administrativa en relación con las sanciones privativas de libertad (*)

ANTONIO BERISTAIN

Director del Departamento de Derecho Penal
Facultad de Derecho
San Sebastián

SUMARIO.—DELIMITACIÓN DEL TEMA: I. *La multa penal en relación con las sanciones privativas de libertad*: I.1. Ventajas e inconvenientes de la multa como sustitutivo de las penas privativas de libertad.—I.2. Sistema de multa global y su relación con las penas privativas de libertad.—I.3. Sistema de multa temporal y su relación con las penas privativas de libertad.—I.4. Sistema de días-multa y su relación con las penas privativas de libertad.—I.5. Conclusiones.—II. *La multa administrativa en relación con las sanciones privativas de libertad*: II.1. Conceptos elementales.—II.2. Aplicabilidad y aplicación de las multas administrativas en España.—II.3. Relación de la multa administrativa con las sanciones privativas de libertad.—II.4. Comentario general. — II.5. Conclusiones.—*Bibliografía consultada.*

DELIMITACION DEL TEMA

El aumento cuantitativo (en la mayoría de los países) y, más aún, la evolución cualitativa de la multa en la teoría, en la legislación y en la práctica judicial contemporánea aconsejan reconsiderar las líneas fundamentales de esta sanción. Sin embargo, los especialistas (excepto en Alemania y en alguna otra nación) no prestan la debida atención al tema, como se refleja, por ejemplo, en los *Abstracts on Criminology and Penology* que, desde enero de 1973 hasta ahora —mayo de 1975— sólo reseñan dieciocho artículos sobre la multa (*Fine*). La bibliografía española al respecto es también escasa, más escasa quizá que acerca de otros temas de la «cenicienta» del Derecho penal: la penología y la ciencia penitenciaria. Algún Tratado —de más de mil seiscientas páginas— de la Parte general del Derecho penal español no dedica a las penas pecuniarias ni una sola página (1).

Esta comunicación a las Terceras Jornadas de Catedráticos y Agregados españoles de Derecho penal se limita a indicar algo acerca de la

(*) Estas páginas contienen, con algunas modificaciones, la Comunicación presentada en la III Jornadas de Catedráticos y Agregados de Derecho Penal (Santiago de Compostela, 27-30 de mayo de 1975).

(1) También en Italia, autorizados penalistas como ANTOLISEI, BETTIOL

multa (como pena, no como medida) (2) y su relación con las sanciones privativas de libertad. Consta de dos partes. La primera considera la multa penal como sustitutivo ventajoso de muchas penas privativas de libertad y expone los tres sistemas más importantes de multa (el sistema global, el temporal y el de días-multa) y sus relaciones con las sanciones privativas de libertad. La segunda parte analiza y comenta la desmesurada aplicación de la multa administrativa, así como su criticable sustitución por sanciones privativas de libertad.

Al final se formulan unas conclusiones que pueden servir de base para discusiones y estudios posteriores. Especialmente nos parece necesario introducir en la legislación española el sistema de días-multa, sustituir las penas privativas de libertad (sobre todo las de corta duración) por penas pecuniarias, reducir —y controlar judicialmente— las multas administrativas, e investigar empíricamente la eficacia mayor o menor de las sanciones pecuniarias.

PARTE PRIMERA: LA MULTA PENAL

I. *La multa penal en relación con las sanciones privativas de libertad*

Casi todos los pueblos, por ejemplo el griego, el romano, el germánico y el franco, en la primera etapa de su evolución histórica, aplican la multa como la pena básica. Posteriormente, esas penas se sustituyen por las corporales (*qui non luet in aere, luet in corpore*) y, finalmente, por las privativas de libertad (3).

Hoy, esta línea evolutiva se quiebra en la teoría y en la práctica, pues la multa se vuelve a emplear en sustitución de (y más que) las penas privativas de libertad, como veremos en seguida.

I.1. *Ventajas e inconvenientes de la multa como sustitutivo de las penas privativas de libertad*

El mundo de nuestra cultura considera las penas pecuniarias más útiles y más justas que las privativas de libertad. Sobre todo cuando éstas son de corta duración. Muchos especialistas opinan que la multa debe tener más acogida en el Derecho penal y debe imponerse más frecuentemente que las penas privativas de libertad, pues cumple mejor los fines de la pena. Han pasado muchos años desde que Pacheco (4) consideraba la multa como un accidente y un complemento.

o NUVOLONE, dedican a la multa muy poco espacio en sus Tratados de Derecho penal.

(2) Respecto a la multa como medida, cfr. A. BERISTAIN, *Medidas penales en Derecho contemporáneo* (Teoría, legislación positiva y realización práctica), Prólogo de Marino BARBERO SANTOS, Madrid, Reus, 1974, pp. 125 s.

(3) J. PINATEL, *La crise pénitentiaire*, en "L'année sociologique" (1973), 13-67. Biondo BIONDI, *Il Diritto romano cristiano*, III, Milán, Giuffrè, 1954, páginas 453 ss. Th. MOMMSEN, *Römisches Strafrecht*, Leipzig, 1899, pp. 50 s., 1012 ss.

(4) PACHECO, *El Código penal concordado y comentado*, Tomo I, Madrid, 1848, p. 431.

La crisis de las sanciones privativas de libertad llega a cuestionar el fundamento y el fin de la prisión en el aspecto que se creía más positivo, el resocializador (5). Hoy se discute, y con sólidos argumentos, la justificación de la tarea resocializadora de la pena en una sociedad injusta (6). Además, se reconoce que la multa, asocializa menos al delincuente, desintegra menos su familia, resulta más efectiva en los autores de delitos económicos y contra la propiedad, y también en los reincidentes (que no pueden habituarse a la multa aunque sí a la prisión), etc. (7).

En favor de las sanciones pecuniarias, y en contra de las privativas de libertad (especialmente de corta duración), influyen también la evolución económico-socio-política, las nuevas concepciones del delito y del delincuente (sobre todo acerca de las infracciones de tráfico), el mayor respeto a la marginalidad social y a la «desviación» como posibles fuentes de conflictos enriquecedores —en cierto sentido— de la sociedad (8), la gran importancia concedida a algunos derechos elementales de la persona (intimidad, libertad, propiedad privada, etc.), el factor económico (la multa no cuesta, sino que beneficia al erario público), la atención a las víctimas del crimen a las que se puede asistir con el dinero de las multas (que, creemos no deberían engrosar las cajas del Estado, sino un fondo destinado a las víctimas del delito y, quizá, a los delincuentes salidos de la cárcel), la facilidad de subsanar posibles errores judiciales, la mejor individualización, sobre todo judicial, teniendo en cuenta la situación económica del condenado, la fuerza intimidativa de la privación de los bienes económicos en una sociedad como la actual, tan centrada alrededor del dinero, etc.

(5) Cfr. las ponencias y el debate en la tercera sección (La revisión de conceptos sobre las penas cortas privativas de libertad, la pena de multa y la de inhabilitación) de las Jornadas de Derecho penal (Buenos Aires, 22-27 de agosto de 1960), Buenos Aires, 1962; especialmente la exposición de M. de RIVACOBA Y RIVACOBA, en las pp. 238 ss. y en sentido contrario, QUINTANO RIPOLLÉS, en las pp. 186 ss.

(6) M. FOUCAULT, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975. F. BUENO ARUS, *En torno al VIII Congreso Internacional de Defensa Social*, en "Boletín de Información" (del M. de Justicia), Madrid (25 febrero 1973), pp. 3-12.

(7) F. NOWAKOWSKI, *Die Zurückdrängung der kurzen freiheitsstrafe in der RV 1971* (§§ 36, 45, RV), en "Osterreichische Juristen-Zeitung" (11 enero 1973), 1-5, e *ibidem*, pp. 34-40, especialmente pp. 1 ss.; S. RANIERI, *Pene pecuniarie e rieducazione del condannato*, en "La Scuola Pos" (1966), pp. 266 ss.; C. F. GROSSO, *Le pene pecuniarie di fronte all-art. 27 comma 3.º della Costituzione*, en "Rivista Italiana di Diritto e Proced. penale" (1966), 929-1008.

(8) G. KAISER, *Der Verbrechensbegriff in der Kriminologie*, en G. KAISER, *Verkehrsdelinquenz und Generalprävention*, Tübinga, 1970, pp. 118-132. *IDEM*, "sub voce", *Verbrechensbegriff*, en G. KAISER y otros, *Kleines Kriminologisches Wörterbuch*, Friburgo de Br., Herder, 1974, pp. 366 ss. *IDEM*, *Strategien und Prozesse strafrechtlicher Sozialkontrolle*, Frankfurt, M., Athenäum, 1972, pp. 40 y siguientes. Las nuevas concepciones del delito y del delincuente abocan a una mayor aplicación de aquellas penas que inciden menos en la persona misma y en su libertad, por varias razones, y también por subconsciente autodefensa del estamento del legislador.

Las multas encuentran (junto a las ventajas hasta ahora indicadas) algunas *desventajas* frente a las penas privativas de libertad. Su inconveniente mayor radica en que no todos los delincuentes pueden pagar la multa, mientras que todos pueden ser privados de libertad. Algunos especialistas critican también la multa porque puede impedir la indemnización a las víctimas, porque viola el principio de personalidad de las penas (pues afecta también a los familiares y puede pagarse por un tercero), y porque incide desigualmente en las personas, ya que varían sus posibilidades económicas, su apego al dinero, etc. Algunos opinan que ciertos delincuentes se ven incitados a cometer delitos económicos o contra la propiedad para pagar la multa (9).

Las investigaciones empíricas acerca del impacto personal y social, y acerca de otros efectos de la multa, no ofrecen todavía datos suficientes para deducir con solidez científica todas las conclusiones que desea el criminólogo (10). Probablemente el influjo intimidante de la multa varía notablemente según la personalidad del delincuente. Los ya profesionalizados en el crimen no sentirán el aguijón de la multa. Sí, en cambio, los que viven en condiciones ordenadas y con cierto prestigio social.

De hecho, en bastantes naciones el porcentaje de las multas supera al de las penas privativas de libertad. Por ejemplo, en Alemania, el año 1882, el 73 por 100 de las penas eran privativas de libertad, el 0,3 por 100 pena de muerte y el 25 por 100 multa; en cambio, durante el año 1970, al 83,95 por 100 de los condenados se les impuso multa, y sólo al 15,94 por 100 privación de libertad como pena principal; en 1971 el 8 por 100 son penas privativas de libertad cumplidas totalmente, el 85 por 100 penas pecuniarias. En Suiza, durante el año 1971, el 15 por 100 de las penas son privativas de libertad cumplidas totalmente, el 29 por 100 privativas de libertad suspendidas en prueba, y el 55 por 100 pecuniarias. En Austria, de todas las penas impuestas durante el año 1967, el 57 por 100 fueron multas, y el año 1970 el 54 por 100. Según un informe de las Naciones Unidas acerca de los jóvenes delincuentes, en Japón más del 90 por 100 de todas las sanciones son multas, y en Suecia el 95 por 100. El 75 por 100 de todas las penas en los Estados Unidos son pecuniarias, y en Gran Bretaña más del 80 por 100 (11). En

(9) H. GOPPINGER, *Kriminologie*, 2.^a ed., Munchen, 1973, p. 271; hay traducción española de M. L. Schwarck e I. Luzzaraga, Madrid, Reus, 1975. El posible efecto criminógeno de algunas penas pecuniarias, sobre todo de la confiscación, lo observó ya el P. Márquez. Cfr. J. MONTES, *Precursoros de la ciencia penal en España*, Madrid, 1911, p. 677.

(10) P. SOFTLEY, *A Survey of fine Enforcement*. Home Office Research Studies, T. 16, Londres, 1973. M. DAVIES, *Financial Penalties and Probation*. Home Office Research Studies, T. 5, Londres, 1970. W. BUIKHUISEN y D. W. STEENHUIS, *The Effectiveness of Penal Sanctions as an Instrument to Combat Recidivism Among Subjects Convicted for Drunken Driving*, Groningen, 1972.

(11) R. MOOS, *Die Reformbewegung des Strafrechts in Osterreich, der Schweiz un der Bundesrepublik Deutschland*, en "Festschrift für W. Wilburg", Graz, Leykan, 1975, pp. 269 s. KAISER, *Kriminologie*, 2.^a ed., Munich, 1973, página 270; N. WALKER, *Crime and Punishment in Britain*, 2.^a ed., Edinburgo, 1968, pp. 164 ss.

España, las estadísticas judiciales últimamente publicadas (12) constatan que durante el año 1969 en los Juzgados Municipales, Comarcales y de Paz de un total de 149.137 condenas, 106.379 corresponden a multa y 5.304 a arresto y multa; en los Juzgados de Instrucción, de un total de 22.068 delitos sancionados, 14.971 lo fueron con multa, y de un total de 20.500 delincuentes condenados, 13.531 lo fueron asimismo con multa. Durante el mismo año, a los 39.292 delitos sancionados en las Audiencias Provinciales y en los Juzgados de Instrucción correspondieron 18.583 penas de multa; a los 36.164 delincuentes condenados en esas Audiencias y en esos Juzgados les fueron impuestas 16.529 multas...

Después de esta reflexión sobre las ventajas y los inconvenientes, en general, de la sustitución de las penas privativas de libertad por la multa, conviene añadir unas consideraciones sobre los tres sistemas más importantes (de multa global, de multa temporal y de días-multa) y sus peculiares ventajas e inconvenientes como sustitutivos de las penas privativas de libertad.

I.2. Sistema de multa global y su relación con las penas privativas de libertad

Denominamos sistema global (*Gesamtsummensystem*) de multa al tradicional, según el cual el juez condena a una cantidad concreta, una suma global, que resulta de conjugar dos coordenadas: la gravedad del delito y la situación económica del delincuente.

Según la gravedad del hecho culpable, el Código penal señala los topes mínimos y máximo al arbitrio del Tribunal; y éste en el momento de fijar la suma global tiene en cuenta no sólo las circunstancias atenuantes y agravantes, sino principalmente la condición económica del condenado.

Este sistema lo siguen muchos Códigos penales y lo propugnan muchos teóricos. Entre los Códigos que (con más o menos peculiaridades) adoptan el sistema de multa global pueden citarse el español de 1848 (art. 75), de 1870 (art. 84), de 1928 (art. 160), de 1932 (art. 69) y el texto refundido de 1973 actualmente en vigor (art. 63); el italiano de 1930, el polaco de 1932, el colombiano de 1936 (art. 50), el checoslovaco de 1950, el yugoslavo de 1951, los soviéticos de 1922, de 1927 y actual de 1960 (art. 36, con rasgos peculiares) (13), el de Suiza de 1937, etcétera.

Tradicionalmente los penalistas, por ejemplo Bouzat, Carranca Trujillo, Donnedieu de Vabres, Jean Graven, M. Ali Hassan, Carl Stooss, etcétera, se muestran partidarios del sistema global de multa.

Stooss opinaba que, en este tema, la solución mejor es la más sencilla. Por eso, en el Anteproyecto suizo de 1893, establece simplemente

(12) INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Estadísticas Judiciales de España, Año 1969*, Madrid, 1973, pp. 33, 40, 57, 82. RODRÍGUEZ DEVESA, *Derecho penal español. Parte general*, 4.^a ed., Madrid, 1974, pp. 80, 771.

(13) ZDRAVOMISLOV, SCHEIDER, KELINA y RASHKOVSKAIA, *Derecho Penal Soviético*, Trad. de N. de la Mora y J. Guerrero, Bogotá, Temis, 1970, pp. 316 y siguientes, 487 ss., 528 s., 563 s.

que la multa debe proporcionarse a los recursos del condenado. De modo semejante se manifiesta años después, al comentar el Código penal austríaco (14). Magnol se inclinó por una solución similar en el Congreso de Londres de 1921, al opinar que se deje al juez cierta libertad para, *ex aequo et bono*, acomodar la multa a la fortuna del reo. Neymark, de acuerdo con Seidler, propugnaba como ideal que la multa se proporcionase (dentro de los límites legales) progresivamente a la situación económica del delincuente. Para lograrlo, el juez individualizará —dice— la cuantía de la multa (de modo semejante a como individualiza la duración de las penas privativas de libertad) teniendo en cuenta no sólo la renta del condenado, sino también todos los factores que pueden incidir en su situación económica: cargas familiares, deudas, salud, edad, medio de trabajo, etc., de manera que la multa produzca el mismo efecto en delinquentes de la misma responsabilidad. Como medida práctica aconsejaba introducir en la parte general del Código penal la norma siguiente; «el juez fijará la cuantía de la multa después de haber examinado y tomado en consideración la situación económica del delincuente, así como las circunstancias que influyan en dicha situación, particularmente la capacidad de ganarse su vida». El juez —añade— debe motivar su decisión (15).

Jean Graven, en su *Plan général d'un système de prévention du crime et traitement des délinquant*, presentado al Secretariado de las Naciones Unidas, propone que la multa debe fijarse en cada caso —dentro de un límite mínimo muy bajo y de un máximo muy alto— teniendo en cuenta la situación personal, profesional y familiar del condenado, de sus recursos, de sus ganancias, de sus cargas, en una palabra, de sus posibilidades reales (16).

Mohamed Ali Hassan (17) opina que la cuantía de la multa no debe ser la misma para todos los autores de un delito, ni proporcionada al perjuicio causado; el juez debe poder tomar en consideración los diferentes elementos susceptibles de influenciar en la medida de la pena (gravedad del acto, culpabilidad del autor, etc.); la parte general del Código debe establecer un límite mínimo muy bajo y un límite máximo muy alto: para los delitos cometidos con afán de lucro el juez debe poder rebasar el límite máximo, pero tomando en consideración la capacidad real del condenado, de manera que no le produzca la ruina; el juez debe establecer la cuantía de la multa con un criterio proporcional a las posi-

(14) Carl STOOSS, *Lehrbuch des Osterreichischen Strafrechts*, 2.^a ed., Viena, 1913, pp. 227 s.

(15) E. NEYMARK, *La peine d'amende*, en "Revue de Droit pénal et de Criminologie" (nov. 1928), pp. 929-962 (dic. 1928), pp. 1053-1094, espec. páginas 950 s.

(16) J. GRAVEN, *Plan général d'un système de prévention du crime et de traitement des délinquents*, en "Revue Int. de Droit pénal" (1949), núms. 3-4, páginas 336 ss. Parecidamente se expresó el mismo GRAVEN en las Jornadas de Buenos Aires del año 1960. Cfr. *Jornadas...*, pp. 172.

(17) Mohamed Ali HASSAN, *L'amende pénale dans les droits modernes et spécialement dans le code pénal suisses*, Paris, Lib. gén. droit et jurispr. 1959, páginas 109 ss., 258.

habilidades reales del condenado (situación personal, profesional y familiar; recursos, ganancias, etc). En resumen, Hassan considera preferible el sistema seguido por el Código penal suizo, vigente en la actualidad, en su artículo 48, núm. 2, que dice: «El juez fijará la cuantía de la multa según la situación del condenado, de manera que la pérdida que sufra constituya una pena correspondiente a su culpabilidad».

«Para apreciar la situación del condenado, el juez tendrá en cuenta principalmente los elementos siguientes: renta y capital, estado civil y cargas familiares, profesión y ganancia profesional, edad y estado de salud».

Hasta comienzos de este siglo, algunos penalistas critican el sistema de multa global (y los demás sistemas que tienen en cuenta la situación económica del reo), porque —según ellos— a delitos iguales deben corresponder penas iguales, ya que, de lo contrario, resultan sanciones más graves a los acaudalados que a los pobres. Recientemente, también opinan así Lorenzo Simeone, en la Enciclopedia Cattolica (18). No admitimos esta objeción porque el principio de igualdad de todos ante la ley y ante las penas no excluye (ni se opone a) la individualización legal, judicial y penitenciaria.

Ahora sería el momento de comentar los problemas del sistema de multa global tal y como se regula concretamente en el Código penal español: oscuridad en la frase «pena principal y única» del artículo 28, límite mínimo de la multa por delitos, criterios para establecer el caudal o facultades del culpable (art. 63), naturaleza jurídica de la responsabilidad personal subsidiaria (¿pena?, ¿opción del reo?), posibilidad de pago por tercera persona, etc. (19). Pero no es ahora el momento para poner retazos a este paño tan viejo. Además, creemos preferible reestructurar toda la institución imitando inteligentemente (no copiando literalmente) los sistemas modernos de otras naciones. Para esta tarea pueden ayudar las observaciones siguientes acerca del sistema de multa temporal y del sistema de días-multa.

Antes de pasar a la multa temporal parece oportuno indicar que el sistema de multa global puede dar pie a injusticias en el supuesto de impago, si se establece una cantidad fija de dinero como módulo para determinar la duración de la responsabilidad personal subsidiaria, como, por ejemplo, en el artículo 49, núm. 3, del Código penal suizo actualmente en vigor, y como en los artículos 50 y 624 del Código penal español de 1870. Este resultado injusto se dará frecuentemente si se regula la responsabilidad personal subsidiaria como una opción del condenado. También se dará, aunque con menos frecuencia, en casos de impago por empobrecimiento posterior a la sentencia y anterior al desembolso de la multa.

(18) Lorenzo SIMEONE, *sub voce*, *Multa*, en "Enciclopedia Cattolica", T. VIII, Firenze, s. f. (posterior a febrero de 1952, fecha del "imprimatur"), columnas 1509-1511. Respecto al artículo 24 del Código penal italiano formula semejantes críticas BETTIOL, *Diritto penale*, 8.^a ed., Padova, 1973, p. 721.

(19) A. BERISTAIN, *sub voce*, *Multa* (penal), en "Nueva Enciclopedia Jurídica", Barcelona, Seix, Tomo XVI (en prensa).

I.3. Sistema de multa temporal y su relación con las penas privativas de libertad

Por los años sesenta se propuso, en Alemania, el sistema de multa denominada *Laufzeitgeldstrafe*, que podemos traducir como multa duradera, o multa temporal, o multa escalonada. El primer pionero de tal sistema fue Baumann, en su Proyecto de un Código penal, Parte general (1963), parágrafo 35 (20). Lo propugna como medio muy apto para sustituir las penas privativas de libertad de corta duración.

Según Baumann la ley establece un número de días, semanas, meses-tipo (o porción) de multa que corresponde a cada delito. El juez individualiza en cada caso concreto la cuantía correspondiente a cada tipo o porción teniendo en cuenta la situación económica del reo, de manera que (de sus ganancias) le quede la cantidad mínima necesaria para sus obligaciones elementales. La multa no se paga de una vez, sino a lo largo del tiempo, en plazos fijos, según los ingresos del delincuente. De esta manera la multa «dura» y se va escalonando un determinado tiempo (un mínimo de un día y un máximo de noventa meses, en el § 35 del Proyecto de Código penal de Baumann), y en ese período el delincuente sólo dispone de una parte mínima de su salario.

Este sistema de multa tiene algunos puntos parecidos, pero difiere sustancialmente del método de pago, regulado en el artículo 179 del Código penal español de 1928.

El Proyecto Alternativo alemán de 1966, en su parte general acoge este sistema en sus parágrafos 49 y ss. El parágrafo 49 dice así:

«§ 49. MEDIDA Y CANTIDAD DE LOS TIPOS DE MULTAS:

1. La multa será impuesta en días-semanas o meses-tipo. Su importe mínimo es de un día-tipo y el máximo de veinticuatro meses-tipo.

2. La medida del día-semana o mes-tipo la determina el tribunal tomando en consideración las relaciones personales y económicas del autor en el momento de dictar sentencia. Los tipos serán calculados en forma que le quede al autor al menos el importe salarial para su mínimo de existencia. El importe mínimo del día-tipo es de cinco marcos, el de la semana-tipo de treinta y cinco marcos y el del mes-tipo de ciento cincuenta marcos.

3. Se establecerán los fundamentos de la medida cuando el autor no proporcione ningún informe satisfactorio sobre sus ingresos, patrimonio u otro criterio para la determinación del tipo. El tribunal podrá también solicitar informes de oficinas impositivas y bancos.

4. En la decisión se darán tanto el número y la medida del tipo de multa, como también el tiempo de pago. El

(20) J. BAUMANN, *Entwurf eines Strafgesetzbuches* (AT) Tübingen, 1963. Mohr, 1963. IDEM, *Von den Möglichkeiten einer Laufzeitgeldstrafe*, en IDEM, "Kleine Streitschriften zur Strafrechtsreform, Bielefeld, 1965, pp. 61 ss.

tiempo de pago se determina conforme a los respectivos accesos a los ingresos. Los tipos semanales se pagan semanalmente y los mensuales mensualmente» (21).

Con este sistema se pretende estructurar la multa como pena limitativa del «standard» de vida, reduciendo al delincuente durante un período de tiempo su dinero, que es libertad objetivada, signo de nivel social y posibilidad de adquirir los bienes que desea. Este descenso en el «standard» económico-social debe perdurar durante algún tiempo, como las penas privativas de libertad, para lograr la prevención general y la especial (22).

La semejanza temporal de la multa a las penas privativas de libertad facilita más la sustitución entre ambas. El Proyecto Alternativo regula las sustituciones en los párrafos 50 y 53:

«§ 50. MULTA EN LUGAR DE PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD

1. En lugar de una pena privativa de libertad hasta un año se impondrá multa, aunque la ley sólo amenace pena privativa de libertad, cuando el fin de la pena pueda ser alcanzado con una multa.

2. En lugar de un día de pena privativa de libertad, se aplica un día-tipo.»

§ 53. PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD SUSTITUTIVA

1. En lugar de una multa no solventada se aplica una pena privativa de libertad sustitutiva. Un día-tipo corresponde a un día de pena privativa de libertad. No es de aplicación el § 63, párrafo 1. El condenado puede evitar la ejecución de la pena privativa de libertad sustitutiva en cualquier tiempo, regularmente sólo una vez, haciendo el correspondiente pago o mediante la propuesta conforme al § 52, párrafo 1.

2. Vale en lo pertinente lo dispuesto para cuando el condenado no efectúa el trabajo de utilidad común, conforme al § 52, en forma culpable. Esta pena privativa de

(21) Traducción de Raul ZAFFARONI, en "Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social, núm. 14 (jul-sept. 1974), pp. 99 ss.

(22) J. BAUMANN y M. MELZER, *Peine pécuniaire échelonnée en tant que postulat et qu'instrument d'une individualisation pénale efficace*, en "Les techniques de l'individualisation judiciaire", VIII Congrès international de Défense Sociale, Milán, 1971, pp. 312-327. J. BAUMANN, *Beschränkung des Lebensstandards anstatt kurzfristiger Freiheitsstrafe*, Neuwied, Berlin, Luchterhand, 1968. J. BAUMANN, *Besteht heute die Möglichkeit, die Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten zu beseitigen?*, en "Weitere Streitschriften zur Strafrechtsreform", Bielefeld, 1969, pp. 54 ss. Traduc. en español por E. Bacigalupo, en *Problemas actuales de las ciencias penales y la Filosofía del Derecho*, en homenaje al profesor Jiménez de Asúa, Buenos Aires, 1970, pp. 1 ss.

libertad sustitutiva no puede evitarse mediante pago o trabajo de utilidad común.

3. La pena sustitutiva de libertad será ejecutada, conforme a las posibilidades, en establecimientos abiertos o semiabiertos. En lo restante, son de aplicación los §§ 37 a 39, en lo pertinente» (21).

La multa temporal, en comparación con las penas privativas de libertad, presenta todas las *ventajas* mencionadas hasta aquí, respecto a la multa general, y casi todas las que diremos en seguida, al comentar el sistema de días-multa. Ahora, sin entrar en ampliar explicaciones, únicamente afirmamos que supera o mejora al sistema global en varios aspectos. Al no exigir entregar la cantidad total de una sola vez, serán menos los impagos, pues aun los pobres podrán entregar periódicamente sus cuotas. Pero presenta algunos inconvenientes (23), sobre todo el requerir mucho trabajo burocrático. En resumen, prácticamente (prescindimos de las consideraciones teóricas) (24) parece menos apropiado a las necesidades de hoy que el sistema de días-multa.

I.4. *Sistema de días-multa y su relación con las penas privativas de libertad*

La teoría del sistema de días-multa, tal como se regula en varias naciones, nace a comienzos de siglo, gracias especialmente a los trabajos publicados sobre el tema por Carl Torp, en 1900, y Johan Thyren, en 1910. Antecedentes de sus ideas pueden encontrarse, años antes, en otros penalistas como Filangieri, Bentham y Von Liszt (Congreso de Christiana, del año 1891), y en el Código penal brasileño de 16 de diciembre de 1830 (art. 55), y en los portugueses de 1852 (art. 41), y de 1886 (art. 67) (25).

La nación que primero adoptó este sistema fue Finlandia, el año 1921. Suecia lo introdujo en 1931 y Dinamarca en 1939. Los otros dos países vecinos, Noruega e Islandia, no lo han adoptado todavía. Cuba

(23) H.-H. JESCHECK, *Die kriminalpolitische Konzeption des Alternativ-Entwurfs eines Strafgesetzbuches* (AT), en *ZStW* (1968), pp. 54 ss., especialmente p. 64. LACKNER, *Der Allgemeine Teil des künftigen Strafgesetzbuches in der Auseinandersetzung*, en "Juristenzeitung" (1963), pp. 617 ss., especialmente, 619. IDEM, *Der Alternativ-Entwurf und die praktische Strafrechtspflege*, en "Juristenzeitung" (1967), pp. 513 ss. Cfr. J. BAUMANN, *¿Existe actualmente la posibilidad...?*, en "Problemas actuales...", 1970, pp. 18 ss.

(24) A. BERISTAIN, *Observaciones acerca de las lesiones en el Derecho penal español y comparado*, Madrid, Reus, 1971, pp. 83 s.

(25) GOLDSCHMIDT, *Strafen (Haupt- und Nebenstrafen) und verwandte Massregeln unter Berücksichtigung der den Inhalt der Strafe bestimmenden Grundsätze des Strafvollzugs*, en "Vergleichende Darstellung des deutschen und ausländischen Strafrechts", T. IV, Berlin, 1908, pp. 398-411, especialmente pp. 403 y siguientes; MITTERMAIER, *Das Tagesbussensystem in Skandinavien*, en "ZStW" (1936), pp. 646 ss. ZIPF, *Zur Ausgestaltung der Geldstrafe im kommenden Rech.*, en "ZStW" (1965), pp. 526 ss.

Actualmente, el Código penal portugués (de 1886) regula los días-multa en el artículo 63, según la formulación introducida por la Ley 184/72, de 31 de mayo.

introdujo este sistema el año 1936 (art. 56 del Código de Defensa Social). Se regula también en el Código penal peruano de 1924 (art. 20), en el brasileño de 1969 (art. 44), en el costarricense de 1971 (que entró en vigor el 6 de enero de 1972) y en el boliviano de 1972 (art. 29). Recientemente se ha introducido en Alemania (en la parte general del Código penal que entró en vigor el 1.º de enero de este año 1975). Esta innovación fue admitida por gran mayoría y encuentra numerosos defensores, entre los que merecen citarse Tröndle y Zipf. También se ha introducido en el nuevo Código penal austríaco vigente asimismo desde 1.º de enero de 1975.

Ya admitía este sistema el Proyecto alemán (gubernamental) de la Parte General de un Código penal redactado con arreglo a las conclusiones de la Gran Comisión de Derecho penal, en primera lectura (terminado en diciembre de 1956), en sus párrafos 56-61, y posteriormente el Proyecto austríaco (gubernamental) de 1971, en su párrafo 19 (26). También lo admitió el Anteproyecto del profesor S. Soler, para la República Argentina (arts. 59 y 73). En cambio, la reforma suiza de 18 de marzo de 1971 mantiene el sistema global tradicional.

Respecto al campo de aplicación, a los sustitutivos, a la formulación del módulo, etc., median bastantes diferencias entre las diversas formulaciones legales. Sin embargo, el núcleo central del sistema permanece el mismo. Consiste en determinar la importancia o gravedad de la multa, no por una suma de dinero, sino por un número de «días», según la gravedad del delito. Cada «día» equivaldrá a una concreta cantidad de dinero, según la posición económica del condenado.

La ley debe fijar el número de *días*-multa que se impone como pena a cada delito, según la gravedad de éste. Establecerá un número igual (o, mejor dicho, proporcionalmente igual) al de días que le correspondería de privación de libertad si se le aplicase esta pena. Este punto resulta fácil de regular legalmente. En Suecia, por ejemplo, a quien conduce un vehículo de motor bajo la influencia de bebidas alcohólicas (entre 0,5 y 1,5 por 1.000 de alcohol en la sangre) se le impone una pena de cuarenta a cien días-multa. Generalmente, los Códigos penales, en su parte general, establecen un número máximo de días-multa: en Finlandia y en Suecia, ciento veinte; en Dinamarca sesenta, y en caso de concurso puede llegar hasta noventa. En Costa Rica y en Austria trescientos sesenta. Alemania fija como máximo trescientos sesenta días y como mínimo cinco días. Los Códigos de las otras naciones antes citadas admiten también un día, como mínimo. Bolivia de uno a quinientos días-multa (art. 29).

La cuantía económica de cada día-multa ha de fijarla el Tribunal, según determinadas circunstancias económicas de cada delincuente, dentro de los criterios y los límites (sin duda amplios) que establezca la ley.

(26) F. NOWAKOWSKI, *Das Tagesbussensystem nach § 19 der Regierungsvorlage (1971) eines Strafgesetzbuches*, en "Osterreichische Juristen-Zeitung" (21 abril 1972), pp. 197-204; R. MOSS, *Die Reformbewegung des Strafrechts in Osterreich, der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland*, en "Festschrift für W. Wilburg zum 70. Geburtstag, Graz, Leykam, 1975, pp. 253-287.

En Alemania puede oscilar de dos marcos a diez mil marcos, en Suecia de dos coronas a cinco mil coronas, en Austria de veinte schillings a tres mil schillings, en Dinamarca sólo hay un mínimo de dos coronas, pero no hay máximo legal, en Finlandia, en Costa Rica y en Bolivia ni máximo ni mínimo. (En Bolivia, el importe de un día-multa no puede sobrepasar el monto de la entrada diaria del condenado.)

Según algunos especialistas, como Zipf (27), el Tribunal ha de determinar en cada caso concreto la cuantía de un día-multa, de manera que el autor (al deducirle esa cantidad de lo que se calcula como ingreso diario neto) le quede una suma suficiente para los gastos indispensables. Strahl (28) opina que la tesis de que el día-multa se calcula según la cantidad que el delincuente puede economizar por día no pertenece a la esencia del sistema, pues la legislación danesa y la finlandesa se apartan en este punto de la sueca. Considera esencial que el día-multa sea tal que multiplicado por el número de días multa resulte una suma suficiente para el supuesto concreto. En opinión de Thyren, la multa debe proporcionarse, no al patrimonio ni a la renta, sino, a las posibilidades de desembolso, a los recursos económicos reales en la medida en que sea posible constatarlos. Jorge Frías Caballero (29) opina, atinadamente, que debe tenerse en cuenta no ya la renta, u otro elemento pecuniario equivalente o semejante, sino todos aquellos factores de una u otra índole que incidan en la situación económica del condenado, de tal modo que se parta de sus posibilidades reales de pago, esto es, de su efectiva capacidad para soportar la multa y sufrirla como tal.

Respecto a los medios para conocer la capacidad económica del condenado se tiende, en general, a dar crédito a sus declaraciones, con posibilidad de disponer de medios para comprobarlas, cuando haya dudas fundadas acerca de su credibilidad (30).

Después de haber indicado estas opiniones teóricas respecto a la manera de fijar en cada supuesto la cuantía de un día-multa, conviene transcribir ahora las *regulaciones legales* contemporáneas más importantes. Los especialistas discuten si la ley debe regular el módulo día-multa con más o menos detalle. En teoría, se proponen especialmente cuatro principios orientadores: el de disminución (*Einbusseprinzip*), el de limitación del embargo (bienes exceptuados de embargo, cfr. Ley Enjuiciamiento Civil, arts. 1.449 y 1.451), el de gastos mínimos y el de ingresos netos.

1. Según el parágrafo 40, párrafo 2, del *Código penal alemán* de 1975, la cuantía de un día-multa la determina el Tribunal, teniendo en cuenta las relaciones económicas y personales del autor. Esta fórmula legal se aclaró algo en la «Fundamentación» (del Código) al decir que

(27) H. ZIPF, *Probleme der Neuregelung der Geldstrafe in Deutschland*, en "ZStW" (1974), pp. 513 ss.

(28) STRAHL, *Les jours amendes dans les pays nordiques*, en "Rev. Scienc. crim. droit pén, comp". (1951), pp. 59 ss.

(29) J. FRÍAS CABALLERO, en *Jornadas de Derecho penal...*, Buenos Aires, 1962, p. 208.

(30) Emilio DOLCINI, *Le pene pecuniarie como alternativa alle pene detentive brevi*, en "Jus, Rivista de science giuridiche" (diciembre 1974), pp. 529-556.

«el día-multa es la cantidad de dinero que, como término medio, se le puede descontar diariamente al autor, de acuerdo con sus ingresos, sus bienes de fortuna utilizables, su estilo de vida real, teniendo en cuenta sus obligaciones de mantenimiento y de gastos normales, así como su estado personal».

2. La Comisión del Ministerio Federal de Justicia de Alemania, en el *Proyecto para una nueva redacción del párrafo 40*, párrafo 2 (Proyecto de Reforma, 1972) establece que la cuantía del día-multa normalmente equivale al ingreso neto que el autor tiene o puede tener en un día. El Tribunal debe considerar también su fortuna, sus obligaciones (esencialmente los deberes de alimentos) y, además, si es necesario, debe conceder plazos de pago para evitar durezas excesivas.

3. Según el párrafo 19, párrafo 2, del *Proyecto gubernamental austriaco de 1971*, la cuantía del día-multa se calcula de manera que equivalga a lo que por término medio puede gastar diariamente para sí el autor, considerando su potencia económica, en especial sus rentas, y su fortuna en cuanto pueden ser calculadas, y también su posibilidad de obtener más ingresos mediante exigible trabajo adquisitivo. El texto aprobado del nuevo Código penal, de 23 de enero de 1974, que entró en vigor el primero de enero de 1975, dice que «El día-multa se calculará según las relaciones personales y las facultades económicas del delincuente en el del juicio en primera instancia».

4. Según el artículo 29, párrafo 2.º, del *Código penal boliviano de 1972*, «el importe de un día-multa será determinado prudencialmente por el juez tomando en cuenta la situación económica del condenado, sin sobrepasar el monto de la entrada diaria del mismo».

5. La fórmula del *Código penal brasileño*, de 21 de octubre de 1969, en su artículo 44, párrafo único, es sencilla: «El montante del día-multa se fija según el prudente arbitrio del juez, pero no puede ser inferior al valor de su trigésima parte del salario mínimo, ni superior a una tercera parte de él».

6. El artículo 53 del *Código penal costarricense* dice: «... El importe del día-multa se determinará de acuerdo con la situación económica del condenado, atendidos especialmente su caudal, rentas, medios de subsistencia, nivel de gastos u otros elementos de juicio que el juez considere apropiados. Si el condenado viviere exclusivamente de su trabajo, el día-multa no podrá exceder del monto de su salario diario...».

En la *práctica*, en Suecia, los Tribunales generalmente consideran como base la milésima parte de la renta anual neta del condenado. Esa cantidad así obtenida la elevan (si el autor posee otros bienes o si no tiene gastos especiales, ni personas a su cargo), y, al contrario, la rebajan (si el condenado tiene deudas o mucha familia que sostener). El Tribunal suele recibir informes de la policía acerca de la situación del condenado.

Pasamos ahora a considerar brevemente los principales *aspectos positivos y negativos* de este sistema, especialmente en relación con las *penas privativas de libertad*.

Probablemente la principal ventaja sea la posibilidad de que un

solo dato (el número de días-multa) sirve para graduar la gravedad de la pena, para fijar la cuantía dineraria de la multa y la duración —en caso de impago— de la responsabilidad personal subsidiaria (pena privativa de libertad, prestación —en libertad— de unidades de trabajo, etcétera), para calcular automáticamente la parte de multa que puede considerarse pagada si el delincuente permaneció en prisión preventiva algún tiempo (31), y para la manifestación pública de la gravedad del delito y de la pena correspondiente. Esta última faceta no se logra en el sistema de multa global pues, al fijar el juez la cuantía numéricamente según las condiciones económicas del autor, no aparece la gravedad de la pena. En cambio, cuando el juez, dentro del margen que le concede la individualización legal, determina el número concreto de *días-multa*, como esta cifra es independiente de las condiciones económicas del reo, la sentencia manifiesta el grado de desvalor del delito.

El sistema de días-multa, además, soluciona mejor que los otros el problema tan general y grave del impago de la multa. Por una parte, limita los supuestos de insolvencia al determinar la cuantía según los ingresos diarios. De hecho, en Suecia, se ha logrado reducir al mínimo el número de delincuentes que no satisfacen la multa. El año 1971, de 253.896 personas condenadas a multa, solamente trece no pagaron. Por otra parte, en los escasos supuestos de impago este sistema determina automáticamente (con el número de días-multa) la duración de la responsabilidad personal subsidiaria.

El Código penal alemán establece para los casos de impago la proporción de *un día de privación de libertad por cada día-multa*. El mismo criterio rige en la legislación sueca, la danesa, la finlandesa, la brasileña (art. 50), la costarricense (art. 56) y la boliviana (art. 32, «siendo solvente»). En el Código penal austríaco un día de privación de libertad equivale a dos de multa (parágrafo 19, párrafo 3).

No parece justa la proporción igualitaria, pues perjudica a quien carece de medios económicos, ya que durante el mismo tiempo le priva no de una parte de su ganancia, sino de toda su ganancia y, además, de su libertad. Más equitativo sería establecer la relación de un día de privación de libertad por tres de días-multa.

Este sistema presenta también algunas *dificultades*. Sobre todo, para calcular las posibilidades y las obligaciones económicas del reo. Las peculiaridades psico-sociológicas de algunos pueblos y la realidad de la administración de su sistema administrativo y judicial pueden hacer fracasar el mejor sistema (32). Pero, esta dificultad es parecida en cualquier otro sistema de multa, excepto si se prescinde de las diferencias

(31) En el supuesto de que el tiempo transcurrido en prisión preventiva se abone para el cumplimiento de la multa penal o administrativa). Cfr. Hans-Heinrich JESCHECK, *Die Untersuchungshaft im deutschen und internationalem Recht*, Bonn, 1971, que contiene también el estudio relativo a España de H. MATTES, *La prisión preventiva en España*, trad. de M. Gurdíel, prólogo de RODRÍGUEZ DEVESA, Madrid, 1975.

(32) Cfr. CARRANCA y TRUJILLO, en *Jornadas de Derecho penal...*, Buenos Aires, p. 218; P. BOUZAT (y J. PINATEL), *Traité de Droit pénal et de criminologie*, 2.^a ed., Tomo I, París, 1970, p. 583.

económicas personales y se determina la cantidad fijándose únicamente en la gravedad de la infracción, de manera que pague lo mismo el rico que el pobre. Si se pretende sancionar en justicia, toda pena de multa exige que los jueces se esfuercen por conocer el caudal o facultades del culpable y motiven su decisión al respecto. Esta motivación en algunos países, como España, viene exigida por ley (art. 63), de manera que, si se omite, puede recurrirse en casación.

I.5. Conclusiones

1. El Código penal español debe introducir en su libro I el sistema de días-multa.

2. El Código penal establecerá los topes mínimo y máximo de cada día-multa (quizá convenga fijarlos de 50 pesetas a 20.000 pesetas) y los límites del número de días-multa imponibles (quizá de dos a trescientos sesenta días-multa).

3. La cuantía concreta de un día-multa debe determinarla el tribunal (y motivarla) teniendo en cuenta la situación económica del reo, de manera que de sus ingresos diarios (entendidos globalmente: salario, rentas, etc.) sólo le quede lo mínimo necesario para cumplir sus obligaciones cotidianas.

4. El Código penal español, en sus libros II y III, debe sustituir casi todas las penas privativas de libertad de corta duración (de menos de seis meses) por penas pecuniarias.

Y, aun en supuestos de penas más graves, debe establecer también penas pecuniarias como pena compuesta con otras sanciones, o como pena alternativa.

5. Conviene fomentar investigaciones criminológicas acerca de la eficacia mayor o menor de las sanciones pecuniarias.

PARTE SEGUNDA: LA MULTA ADMINISTRATIVA

II. *La multa administrativa en relación con las sanciones privativas de libertad.*

La importancia y el volumen cada día mayores de la multa administrativa merecen una reflexión sobre su aplicabilidad y sobre su relación con la pena privativa de libertad. Después formularemos algunas consideraciones críticas y terminaremos con unas conclusiones *de lege ferenda*. Antes de entrar en el tema conviene recordar algunos conceptos elementales.

II.1. *Conceptos elementales*

Difícilmente se encuentra, en los especialistas del Derecho Administrativo, una definición clara y completa de la sanción administrativa. Se puede describir, en general, como la sanción impuesta por la autori-

dad gubernativa a sus administrados, de plano, sin forma de juicio, con motivo de las infracciones de policía, subordinación y buen orden a tenor de las leyes correspondientes (33). Según el *Diccionario de la Legislación y del Enjuiciamiento* (34), en el año 1865, en España las multas gubernativas eran las que no excedían de los mil reales, y las multas penales las que pasaban de esa cantidad. Dentro de las sanciones gubernativas se incluyen las disciplinarias.

Todos los comentaristas coinciden en que la multa es la sanción gubernativa más típica, más frecuente y más importante; más, desde luego, que las sanciones rescisorias de actos administrativos favorables, que las expulsiones de una corporación, etc. Sin embargo, resulta difícil formular un concepto de la multa administrativa, entre otras razones, porque es casi imposible establecer una teoría general de las normas especiales que regulan cada multa en los diversos campos jurídicos, como indicó hace ya tiempo, Garçon. La multa administrativa, tema de nuestro estudio, no es una coacción (ésta pretende el cumplimiento de lo ordenado, contra voluntad del obligado; por ejemplo, la multa coercitiva del art. 107 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 1958, revisada por la Ley 164/1963, de 2 de diciembre), sino un medio represivo que nace porque la obligación no se ha cumplido.

En las páginas siguientes consideramos como multa administrativa (o gubernativa) la que imponen estas autoridades, según las normas del derecho privado para sancionar al autor de una infracción (administrativa). Tal multa no está vinculada por los postulados propios del Derecho penal: principio de culpabilidad, circunstancias atenuantes, condena condicional, libertad condicional, prescripción penal, principio de irretroactividad, principio de personalidad de la pena (Cfr. Ley de Contrabando, Decreto de 16 de julio de 1964, art. 21) etcétera (35). Quizá el único aspecto menos negativo para el condenado a una multa administrativa (en comparación con el condenado a una multa penal) sea la no inscripción en el registro de penados y peligrosos.

Especialmente problemático resulta delimitar el ámbito de la infracción administrativa, y el campo que debe proteger la correspondiente sanción.

Si se mantiene el principio elemental de la separación de poderes

(33) Cfr. G. LLAMPIS, *sub voce*, *Pene pecuniarie*, en "Nuovo Digesto italiano", T. IX, Turín, 1939, pp. 700 ss. Mauro MIGUEL y ROMERO, *sub voce*, *Multa gubernativa*, en *Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona, Seix, T. XXIII (sin año, hacia 1911), pp. 105-118. J. ESCRICHE, *Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia*, T. II, Madrid, 1874, p. 565. La bibliografía contemporánea acerca del tema la recoge Aurelio GUATIA, *Nueva bibliografía española de Derecho Administrativo*, Madrid, 1969, pp. 54 s.

(34) *Diccionario de la Legislación y del Enjuiciamiento criminales modernos, correspondientes a los Tribunales ordinarios*, por un Abogado del ilustre Colegio de esta Corte, Catedrático del Ateneo científico y literario de la misma, Parte primera, Madrid, 1865, p. 727.

(35) Respecto al principio de legalidad, cfr. ALONSO COLOMER, *La pena y la sanción administrativa ante el principio de legalidad*, en "Documentación Administrativa" (marzo-abril, 1973), pp. 85 ss.

o de funciones, en teoría (con las excepciones y matizaciones oportunas que —en parte— indicaremos después), la autoridad administrativa carece de potestad punitiva (en el sentido propio de la palabra) para defender el orden social en general; y únicamente puede imponer sanciones «domésticas», de autotutela, si son necesarias y útiles para la buena marcha de las instituciones propias de la administración (v. g., la disciplina académica, la tributaria, etc.). Esta potestad, más que punitiva, es disciplinaria respecto a los administrados sometidos a una especial relación de poder (36). Parece pues conveniente admitir como principio básico (37) que la administración carece de competencia judicial penal para las infracciones de policía general, pero reconociendo excepciones a ese principio básico cuando se trate de infracciones y sanciones leves que —debido a razones de «economía» político-criminal por una parte, y a razones de eficacia administrativa por otra— pueden y deben ser propias de la administración, como lo reconoce el mismo Código penal en el art. 26 (3.º) y en el ecléctico art. 603.

Algunos especialistas consideran esta competencia como propia, no como excepcional, pues admiten dentro del Derecho Administrativo sanciones de carácter penal, y, en concreto, multas, «que derivan del poder mismo de policía, en virtud del cual se prevén infracciones del más variado género» (38).

En la práctica, como veremos enseguida, la administración rebasa con frecuencia este campo, e impone sanciones graves, especialmente pecuniarias, para la tutela del orden social en general. Estas multas se llaman administrativas por razón de quien las impone.

La naturaleza jurídica peculiar de las multas administrativas aparece, por ejemplo, en las reglas propias (distintas de las generales para los actos administrativos) que regulan su ejecutoriedad. Las multas administrativas en cuanto sanciones, requieren el procedimiento especial establecido en la Ley de Procedimiento (expediente, pliego de cargos, etcétera, arts. 133 y ss.); en muchos supuestos, exigen el transcurso de un plazo determinado (art. 115 de la Ley de Régimen Local); en otros casos exigen la firmeza del acto que impone la sanción (art. 22, par. 3, del Estatuto de Gobernadores civiles, Decreto de 10 de octubre de 1958). Estas normas rompen el principio de inmediata ejecutividad peculiar de los actos administrativos (art. 101 de la Ley de Procedimiento y art. 361 de la Ley de Régimen Local).

Al clasificar las diversas multas administrativas conviene distinguir, sobre todo, las propiamente administrativas (las que pretenden

(36) Acerca las diversas teorías, cfr. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, 4 ed., vol. II, Madrid, Inst. Est. Políticos, 1971, pp. 196 ss.

(37) Respecto al problema general de la relación entre Derecho penal común y el Derecho penal administrativo, cfr. RODRÍGUEZ DEVESA, *Derecho penal español, Parte general*, 4.ª ed., Madrid, 1973, pp. 25 ss.

(38) S. SOLER, *Derecho penal argentino*, T. II, 6.ª reimpresión, Buenos Aires, 1973, p. 391. Guillermo R. NAVARRO, *sub voce*, *Multa*, en *Enciclopedia Jurídica Omeba*, T. XIX, Buenos Aires, 1964, p. 952. También en este sentido, aunque indirectamente, R. L. DE DOU Y BASSOLS, *Instituciones del Derecho Público general de España, con noticia del particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en cualquier Estado*, T. VII, Madrid, 1802, p. 185.

únicamente autotutelar las tareas administrativas) de las administrativas en sentido amplio (las que pretenden un fin de heterotutela). En éstas se incluyen, sobre todo, las relativas al orden social en general, las referentes al tráfico de vehículos de motor (39), a la publicidad, al urbanismo, a la navegación aérea, al comercio exterior, etc. Entre las propiamente administrativas destacan las disciplinarias (que constituyen su *analogatum princeps*, es decir, las que sirven de modelo a las demás) y algunas tributarias.

Garrido Falla (40) distingue la multa como sanción correctiva (sanciones de policía administrativa, por incumplimiento de los deberes de prestación de los administrados) y la multa disciplinaria (por ejemplo, las sanciones corporativas, las de usuarios de establecimientos públicos, etc.).

II.2. *Aplicabilidad y aplicación de multas administrativas en España.*

La sanción pecuniaria se aplica muy frecuentemente en la legislación y en la práctica de la administración española. La admiten, entre otras, las leyes siguientes:

- Ley del Suelo, de 12 de mayo de 1956 («BOE» 14 mayo), arts. 215 y 216. Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, artículos 213 y ss.
- Ley de Montes, de 8 de junio de 1957 («BOE» 10 junio), art. 83.
- Ley de Orden Público, de 30 de julio de 1959 («BOE» 31 julio), en varios artículos ha introducido reformas importantes la Ley de 21 de julio de 1971 («BOE» 23 julio).
- Ley General Tributaria, de 28 de diciembre de 1963 («BOE» 31 diciembre), arts. 24-33, arts. 83 y ss. (respecto a la condonación, arts. 87-89).
- Decreto de 16 de julio de 1964, por el que se aprueba el texto de la Ley de Contrabando, adaptado a la Ley General Tributaria («BOE» 24 julio), arts. 24 y ss.
- Disciplina del Mercado (Decreto 17 noviembre de 1966), artículos 5 y 6 («BOE» 15 diciembre) (y Decreto-Ley 12/1973, de 3 de noviembre) art. 7,4 («BOE» 1.º diciembre).
- Ley de Prensa e Imprenta, de 18 de marzo de 1966 («BOE» 19 marzo), arts. 69 y 70.
- Ley de Espectáculos, de 22 de julio de 1967 («BOE» 24 julio), art. 1,3.

(39) Generalmente — como hemos indicado en el texto — se reconoce la necesidad de multas gubernativas leves para sancionar algunas perturbaciones del orden público general, especialmente en el tráfico de vehículos de motor. Cuando estas multas alcancen cierta gravedad deben pasar al ámbito del Derecho penal y reunir los requisitos que éste exige. Cfr. KAISER, *Kriminologie*, 2.^a ed., Karlsruhe, 1973, pp. 202, 208 s.

(40) GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol II, pp. 202 ss..

- Ley de Minas, de 21 de julio de 1973 («BOE» 24 julio), artículo 121.
- Ley de Investigación y Explotación de Hidrocarburos, de 27 de junio de 1974 («BOE» 29 junio y 6 julio —corrección de erratas—), art. 81.

Estas leyes —sobre todo la de Orden Público y la de Disciplina del Mercado— se aplican con frecuencia y con números de muchos ceros.

Especial cuantía e importancia han adquirido recientemente las multas impuestas a sacerdotes por homilías pronunciadas en iglesias, sin manifiesta alteración del orden público. La revista «Vida Nueva» (41) detalla el nombre y apellidos de los sacerdotes multados últimamente; en menos de tres años, la suma total supera los once millones de pesetas. También se imponen voluminosas sanciones económicas a los que se declaran en huelgas de hambre, a quienes se manifiestan o reúnen sin cumplir los requisitos legales, a quienes publican dentro o fuera de España declaraciones tendenciosas, etc.

II.3. *Relación de la multa administrativa con la sanción privativa de libertad.*

En el supuesto de impago de la multa administrativa, los teóricos propugnan su no convertibilidad en sanción privativa de libertad, y colocan aquí una de las diferencias entre la sanción administrativa y la penal. Según los tratadistas, la autoridad competente para imponer la prisión subsidiaria en materia de policía general, o de seguridad, debe ser sólo la autoridad judicial (42)

La legislación española, en el campo de policías especiales, no suele admitir la sanción privativa de libertad como subsidiaria de la multa (salvo disposición expresa en contrario); pero, en el campo de policía general, sí la admite: art. 22 de la Ley de Orden Público, art. 24,4, de la Ley de Contrabando, Decreto 2166/1964, de 16 de julio, etc.

Esta concesión legal opuesta a la teoría del Derecho y a ciertas normas consideradas de rango constitucional tiene, desafortunadamente, antecedentes muy enraizados en España, y que van desarrollándose cada día más (43). Durante el siglo XIX y las primeras décadas del XX bastantes multas administrativas pueden ser sustituidas por una privación de libertad en caso de impago, como responsabilidad personal subsidiaria. Claramente el Real Decreto de 18 de mayo de 1853, en la disposición cuarta, permite a los Alcaldes «imponer gubernativamente la pena de arresto por sustitución y apremio de la multa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 504 del Código penal, de 1850, sólo

(41) Revista «Vida Nueva», núm. 972 (8 marzo de 1975), págs. 8 s. (360 s.).

(42) L. MARTÍN-RETORTILLO, *Las sanciones de orden público en Derecho español*, Madrid, Tecnos, 1973. IDEM, *Sanciones penales y sanciones gubernativas*, en «Problemas actuales de Derecho penal y procesal», Salamanca, 1971, pp. 9-18.

(43) J. R. PARADA VÁZQUEZ, *El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal*, en «Rev. Administración Pública», núm. 67 (1972), pp. 41-93.

cuando los multados fueren insolventes, y no pudiendo en ningún caso esceder (sic) de quince días el tiempo del arresto». Según el citado artículo 504 «Los penados con multa que fueren insolventes serán castigados con un día de arresto por cada duro de que deban responder.

Cuando la responsabilidad no llegare a un duro, serán castigados, sin embargo, con un día de arresto.

Por las otras responsabilidades pecuniarias en favor de tercero serán castigados con un día de arresto por cada medio duro.»

La Ley de Orden Público, de 28 de julio de 1933 (art. 18), amplía el plazo (que podríamos decir tradicional) de quince días hasta un mes (este arresto subsidiario lo decreta el juez, requerido por la autoridad gubernativa). La Ley de Orden Público de 1959 mantiene el límite del mes. Pero, su reforma de 21 de julio de 1971 (art. 22) lo alarga hasta tres meses.

Mayores ampliaciones introducen la Ley de Delitos Monetarios, de 24 de noviembre de 1938 («BOE» 30 noviembre), y la Ley de Contrabando, de 16 de julio de 1964. Aquella permite que la privación de la libertad sustitutoria llegue al año, y ésta a los cuatro años (art. 24).

Las normas referentes a la circulación de vehículos de motor condicionan expresamente la responsabilidad personal subsidiaria a la circunstancia de que no haya sido posible hacer efectiva la multa por vía de apremio.

El art. 268 del Código de la Circulación, en su número II, dice: «Si el obligado al pago de la multa no lo realiza en el plazo..., se remitirá al Juzgado Municipal o Comarcal que corresponda copia auténtica de la resolución para que haga efectivos la multa y recargo a que haya lugar.

El Juzgado acusará recibo y estará obligado a verificar la exacción y a remitir su importe a la Jefatura Provincial de Tráfico o Alcaldía, dando cuenta del expediente cada dos meses y aplicando, en su caso, lo dispuesto en el art. 91 del Código penal».

La Inspección Central de Tribunales, en *Nota Servicio* del 25 de mayo de 1973, interpreta ese art. 268 del Código de la circulación en el sentido de que «... la remisión que aquel precepto reglamentario hace al art. 91 del Código penal, está condicionada no sólo al hecho de que no se satisfaga la sanción voluntariamente, sino a la circunstancia de que no haya sido posible hacerla efectiva por vía de apremio ante la insolvencia del infractor obligado a pagar».

II.4. *Comentario general.*

Las multas que puede imponer actualmente la administración española merecen un comentario detenido (creemos que esta parte del Derecho administrativo es quizá la menos madura científicamente), pero aquí nos limitamos a indicar tres puntos: A) las multas dirigidas a la autoprotección de las instituciones administrativas entran dentro del Derecho Administrativo; B) las multas heteroprotectoras —excepto si son de poca cuantía e importancia— no pertenecen al Derecho administrativo, pues rebasan la competencia subjetiva (a pesar de la

tradición de algunas normas hispanas en este sentido) y la competencia objetiva, por su excesiva cuantía pecuniaria; y, C) ninguna multa administrativa debe sustituirse (en caso de impago) por sanciones privativas de libertad. Al final indicaremos varias soluciones *de lege ferenda* para resolver algunos problemas que plantean las multas administrativas.

A) A la luz de los principios generales del Derecho y del Derecho comparado (especialmente del europeo) (44) se reconoce la conveniencia de que la autoridad administrativa imponga sanciones pecuniarias a los administrados que perturben el desenvolvimiento de las propias instituciones. Pero, ningún argumento sólido legitima a la autoridad administrativa para imponer sanción grave (pecuniaria o no pecuniaria) para proteger el orden social en general. (Prescindimos aquí de las sanciones gubernativas leves por las faltas contra el orden público, las normas del tráfico rodado, etc.).

B) La legislación española, en sus normas de máximo nivel, llámémosle «constitucional», establece la prohibición de detenciones no judiciales superiores a setenta y dos horas, así como la prohibición de condenas que no sean impuestas por tribunal competente y previa audiencia y defensa del interesado. Los arts. 17, 18 y 19 del Fuero de los Españoles se expresan con claridad: «Nadie podrá ser condenado sino en virtud de ley anterior al delito, mediante sentencia del Tribunal competente, y previa audiencia y defensa del interesado» (art. 19). En sentido parecido, la Ley Orgánica del Estado, en su art. 31, establece que la función jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, en los juicios civiles, penales... corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados en la Ley Orgánica de la Justicia, según su diversa competencia. Y, por fin, la Ley de Bases, Orgánica, de la Justicia, en su Base 2.^a, Norma 10, proclama que las autoridades administrativas (fuera de los casos de orden público) no podrán imponer sanciones privativas de libertad: sólo la autoridad judicial «podrá... imponer sanciones que impliquen privación de libertad».

Por tanto, según estas leyes de tan alto rango, la Administración carece de competencia subjetiva para ejercitar poderes sancionatorios generales.

Sin embargo, en España, ya desde el Antiguo Régimen, están vigentes y se aplican normas legales que regulan sanciones pecuniarias de elevada cuantía (y arrestos sustitutorios de larga duración) y que, por tanto, se oponen a esas proclamaciones de la unidad de competencia punitiva. Esta oposición a la proclamada unidad de competencia se explica por varias razones. Sobre todo, por fines políticos y por las dificultades de adaptación del Derecho penal a las circunstancias de la vida cambiante.

Estos y otros motivos fundamentan la concesión a algunas autoridades administrativas (en concreto, a alcaldes y a gobernadores) de poderes bifrontes: administrativos y judiciales. En este sentido regulan.

(44) PARADA VÁZQUEZ, *El poder sancionador*, pp. 61 ss.

ambos cargos el Decreto de 13 de junio de 1813, la Ley Provincial de 1823, la Ley Provincial de 2 de abril de 1845 (art. 4), el Real Decreto de Competencia de 31 de octubre de 1849, etc. El Real Decreto de 1849 se inclina en favor de un Gobernador frente al Juez de primera Instancia, que reclamaba su competencia que (en principio) le confería el Código penal de 1848, y establece con energía la competencia subjetiva de los Alcaldes para «imponer multas gubernativamente como atribución necesaria para el desempeño de esas funciones...». Posteriormente, insisten en la misma orientación —criticada por los teóricos contemporáneos (45)— el Real Decreto de 18 de mayo de 1853, antes citado, y la Real Orden de primero de agosto de 1871.

Durante la Dictadura se extendió la potestad sancionadora (que antes era exclusiva de los alcaldes y gobernadores) también a la autoridad gubernamental, por el Decreto-Ley de 18 de mayo de 1926. Esta ampliación se mantiene durante la República, según establece la Ley de Orden Público, de 28 de julio de 1933 (en desacuerdo con los artículos 28, 29 y 31 de la Constitución republicana). La actual Ley de Orden Público, de 1959 (con las modificaciones de 21 de julio de 1971), aumentan estas potestades, especialmente en sus arts. 18 y ss.

La Ley de Régimen Local (Texto refundido de 24 de junio de 1955, art. 260, apartado i) concede al Gobernador civil la atribución de: «Sancionar los actos contrarios a las Leyes y a las disposiciones del Gobierno, al orden público, a la moral y disciplina de las costumbres y las faltas de obediencia y respeto a la autoridad...» En sentido semejante se expresan los arts. 23 y 24 del Estatuto de Gobernadores civiles (Decreto de 10 de octubre de 1958, «BOE» 9 de diciembre) (46).

En cuanto a la *competencia objetiva*, conviene reflexionar si la autoridad administrativa, al imponer algunas sanciones pecuniarias, viola los principios generales teóricos respecto a los límites de la cuantía de la multa, rompe la proporcionalidad exigible entre la infracción y la sanción, y se aparta de la norma general del art. 603 del Código penal.

Algunas cuantías permitidas por la legislación especial rebasan el límite propuesto en el principio general del art. 603 del Código penal, según el cual, a no ser que se determinare otra cosa por leyes especiales, en las ordenanzas municipales y demás reglamentos generales o particulares de la administración... no se establecerán penas mayores que las señaladas en el libro III del Código penal; o sea que, concretamente, en el supuesto de multa no se elevarán por encima de las diez mil pesetas (art. 28 del Código penal).

Este artículo seiscientos tres —de formulación tan vaga, ecléctica y discutida— no cierra la puerta a supuestos excepcionales, pero sería equivocado convertir lo excepcional en lo normal. Además, resulta poco

(45) Cfr. las voces Corrección gubernativa y Multa, en ESCRICHE, *Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia*, T. II, Madrid, 1874, pp. 565-568 y T. IV, Madrid, 1876, pp. 246-250.

(46) Sobre el procedimiento, cfr. Decreto 1.704/1965, de 16 de junio.

«congruente que esos casos rebasen algunos límites que la doctrina y la Ley imponen a las infracciones penales más graves. Por ejemplo, la Ley del Suelo (de 1956), en su art. 215, 3, autoriza al Consejo de Ministros para imponer multas desde 250.000 pesetas, sin límite alguno; la misma Ley del Suelo (reforma de 1975), art. 215 bis, autoriza a los Gobernadores para imponer multas hasta 25 millones, al Ministro hasta cincuenta y al Consejo de Ministros hasta cien millones. La Ley de Disciplina del Mercado, art. 6 (redactada conforme al Decreto 2693/1972, de 15 septiembre; «BOE» 9 octubre) permite al Consejo de Ministros imponer multas a partir de cinco millones de pesetas, sin límite; la Ley de Hidrocarburos permite multas de cinco millones de pesetas; la Ley de Contrabando, art. 30, no establece tope máximo a sus multas. Estos supuestos, además de superar los límites de la multa penal, pueden violar el precepto del Fuero de los Españoles que proscribe la confiscación (art. 32) (47), y especialmente, al permitir penas de multa sin tope máximo determinado, pueden conculcar el principio de legalidad (*nulla poena sine lege*).

Las multas sin techo y cuya cuantía se determina en proporción con el resultado carecen de sólido fundamento como sanción penal, pues ésta ha de tener en cuenta el desvalor de la acción y la culpabilidad del reo, mucho más que el desvalor del resultado. Estas multas, más que sanciones penales, deben considerarse y regularse como indemnizaciones de daños y perjuicios, como desde tiempos antiguos ha reconocido la ley y la teoría (48).

C) *Respecto a la privación de libertad subsidiaria*, la mayoría de los especialistas se oponen enérgicamente a que la autoridad gubernativa pueda imponer sanciones privativas de libertad (como subsidiarias de las multas impagadas) durante varios meses y aun durante varios años (49). En supuestos excepcionales, por política de desincriminación (como antes hemos insinuado), puede permitirse, quizá, la privación de libertad durante unos pocos días, pero nunca más de quince (50). Quien considere ilógico e injusto que una multa de cinco millones de pesetas sea substituida por una privación de libertad de sólo quince días, ha de reflexionar si lo absurdo es la duración tan breve de la privación de libertad o la cuantía tan desorbitada de la multa. (Si ésta se estructura como indemnización, cambia radicalmente el problema.)

En teoría, la multa pretende vaciar las cárceles, pero en la práctica, a veces, las llena. El legislador debe tomar medidas para evitar que

(47) Excepcionalmente, la Ley de Responsabilidades Políticas, de 9 de febrero de 1939, en su artículo 8 admite, entre las sanciones económicas, "La pérdida total de los bienes".

(48) S. SCHAFER, *Restitution to Victims of Crime*, Londres, Stevens, 1960, páginas 111 ss.

(49) S. SOLER, *Derecho penal argentino*, T. II, 6.^a reimpresión, Buenos Aires, 1973, p. 390.

(50) "En las contravenciones la multa debería ser, salvo tal vez alguna rara excepción, la pena única". B. GARCÍA, *Reforma de la pena de multa (en Brasil)*, en "Estudios jurídicos en homenaje al profesor L. Jiménez de Asúa", Buenos Aires, 1964, p. 573.

la multa sirva como medio para privar de libertad a personas que no pueden ser internadas por los cauces normales.

Las dificultades hasta aquí indicadas no encuentran fácil respuesta en la doctrina ni en la legislación españolas. El Derecho comparado puede sugerir algunas soluciones parciales, como por ejemplo: conceder con más frecuencia a la Administración la facultad de denuncia calificada ante el órgano judicial penal, regular recursos suspensivos contra la administración en supuestos de multas de cuantía elevada, sustituir la multa impagada por obligaciones o deberes distintos de la privación de libertad, y regular la multa con el sistema de días-multa.

Por ejemplo, la imposición de multas en cuantía desorbitada resultará más difícil (por más escandalosa) con el sistema de días-multa que con el sistema global tradicional. En este sistema se puede imponer medio millón de pesetas a un sacerdote, de clase media o pobre, por un sermón que no ha tenido consecuencias especiales. Pero, escandalizaría mucho a la opinión pública que se le impusiera a ese sacerdote una multa de cinco años, que sería la correspondiente al medio millón.

II. 5. Conclusiones

1. La autoridad gubernativa tiene facultad para imponer sanciones pecuniarias dentro de su ámbito de autotutela: el cumplimiento de los funcionarios y de los particulares de sus deberes con la administración.

2. La normativa concreta de algunas sanciones pecuniarias administrativas está en oposición con lo establecido en las leyes fundamentales.

3. La autoridad gubernativa, *de lege ferenda*, carece de competencia subjetiva y objetiva para imponer sanciones pecuniarias graves para proteger el orden social en general.

4. Las multas administrativas deben imponerse según el sistema de días-multa.

5. Las multas administrativas, en supuestos de impago, no deben dar lugar a responsabilidad personal subsidiaria privativa de libertad. Si en casos muy excepcionales se admite la sustitución, su duración no debe prolongarse más de quince días.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- N. S. ALEKSEVV, *Die Geldstrafe im sowjetischen Strafrecht*, en *ZStW*, 1974, páginas 614-620.
- L. BLAS ZULETA, *La multa penal. Especial consideración de los días-multa y la multa de composición*, en *Pretor*, núm. 71 (1972), pp. 749-763.
- J. R. CASABO RUIZ, en *Comentarios al Código penal*, vol. II, Barcelona, Ariel, 1972, pp. 78 ss., 134 ss.
- CASTEJÓN Y MARTÍNEZ DE ARIZALA, *Faltas penales, gubernativas y administrativas*, Madrid, 1950 (apénd. 1955).
- P. CRAMER, *Grundbegriffe des Rechts der Oránungswidrigkeiten. Eine Einführung an Hand von Fällen*, Stuttgart, Kohlhammer, 1970.
- M. DAVIES, *Financial Penalties and Probation*. Home Office Rechear Studies, T. 5, Londres, 1970.
- DANTE DE TOLLIS, *Della conversione delle pene pecuniarie in pene detentive*, en *Rassegna di studi penitenziari* (1965), I, pp. 155-165.
- J. DUPRÉEL, *Les courtes peines de prison. Contributions à l'Etude des courtes peines privatives de liberté et des mesures répressives de nature à réduire leur application*, en *Rev. Droit pénal et de Criminologie* (1939), pp. 358 ss., 462 ss. y 568 ss.
- M. FOUCAULT, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Paris, Gallimard, 1975.
- R. A. FROSALI, *Pena Pecuniaria. Diritto penale*, en *Novissimo Digesto Italiano*, XII (Turín, 1965), pp. 847-850.
- J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Independencia de la potestad sancionadora de la jurisdicción penal*, en *Rev. Administración Pública*, núm. 47 (mayo-agosto 1972), pp. 127-133.
- J. GRAVEN, *La révision des concepts sur les courtes peines privatives de liberté et la peine pécuniaire*, en *Rev. pén. suis.* (1963), pp. 401-433.
- E. HORN, *Aiter Wein in neuen Schläuchen?*, en *Jurist. Zeitung* (1974), páginas 278 ss.
- KLUSSMANN, *Nochmals: Das Geldstrafensystem des neuen Allgemeinen Teils des StGB und die Ratenzahlungsbewilligung*, en *Neue Jurist. Wochenscht* (1974), pp. 1275 ss.
- MOHAMED ALI HASSAN, *L'amende pénale dans les droits modernes et spécialement dans le Code pénal suisse*, Paris, L. Générale de Droit et de Jurisprudence, 1959.
- H. VON HENTIG, *La pena. II. Las formas modernas de aparición*. Madrid, Espasa-Calpe, 1968, pp. 442 ss. Trad. de RODRÍGUEZ DEVESA.
- G. KAISER, *Kriminologie. Eine Einführung in die Grundlagen*. Karlsruhe, C. F. Müller, 2.^a ed. 1973.
- J. KRÜPELMANN, *Die Bagatelldelikte. Untersuchung zum Verbrechen als Steigerungs begriff*. Berlin, Duncker u. Humblot, 1966.
- LAW REFORM COMMISSION OF CANADA, *Working Papers 5 & 6, Restitution and*

- compensation. *Fines*, en *Canadian Journal of Criminology and Corrections*, vol. 12 (abril 1975), especialmente pp. 27 ss.
- LORENZO MARTÍN-RETORTILLO, *Las sanciones de orden público en Derecho español*, Madrid, Tecnos, 1973.
- CIRILO MARTÍN-RETORTILLO, *La multa gubernativa*, en *Rev. de Derecho Público* (1934), pp. 171 ss.
- E. NEYMARK, *La peine d'amende. L'amende et sa place dans la politique criminelle contemporaine*, en *Rev. Droit Pén. Crim.* (1928), pp. 929-962 y pp. 1053-1093.
- M. PALOMAR y A. DE ROVIRA, *Las multas municipales en el Derecho español (Disciplinarias, gubernativas, fiscales y contractuales)*, Barcelona, Ediciones Palestra, 1960.
- J. R. PARADA VÁZQUEZ, *El poder sancionador de la administración y la crisis del sistema judicial penal*, en *Rev. Adm. Pública*, núm. 67 (1972), páginas 41-93.
- H. RÜPING, *Geldstrafe und Busse. Zur Entwicklung der öffentlichen Strafe*, en *ZStW.*, 1973, pp. 672-695.
- S. SCHAFER, *Restitution to Victims of Crime*, London, Stevens, 1960.
- V. SILVA MELERO, *El llamado Derecho penal administrativo en las direcciones contemporáneas*, en *Anuario D. P.* (1960), pp. 27-35.
- P. SOFTLEY, *A Survey of Fine Enforcement*. Home Office Research Studies, t. 16, London, 1973.
- D. STENNER, *Die kurzfristige Freiheitsstrafe und die Möglichkeiten zu ihrem Ersatz durch andere Sanktionen*, Hamburg, 1970.
- I. STRAHL, *Les jours amendes dans les pays nordiques*, en *RSCrim.*, núm. 1 (1951), pp. 59-67.
- H. THORNSTEDT, *Skandinavische Erfahrungen mit dem Tagesbussensystem*, en *ZStW.*, 1974, pp. 595-613.
- H. TRÖNDLE, *Die Geldstrafe in der Praxis und Probleme ihrer Durchsetzung unter besonderer Berücksichtigung des Tagessatzsystems*, en *ZStW.*, 1974, pp. 545-594.
- P. VERRI, *I militari e i diritti dell'uomo*, en *Revue de droit pénal militaire et de droit de la guerre*, XII-2 (1974), pp. 173-267.
- H. ZIPF, *Probleme der Neuregelung der Geldstrafe in Deutschland*, en *ZStW.*, 1974, pp. 513-544. Idem, *Die Geldstrafe in ihrer Funktion zur Eindämmung der kurzen Freiheitsstrafe*, Berlin, Luchterhand, 1966. Idem, *Die Rechtsfolgen der Tat im neuen Strafgesetzbuch*, en *Juristische Schulung* (1974), pp. 137 ss.