

“UNA LECCIÓN DE PRAGMATISMO: EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DEL REINO UNIDO”

D. CARLOS M^a RODRIGUEZ SÁNCHEZ

Técnico Superior de la Administración de la JCCM

Fecha de finalización del trabajo: Febrero 2016

ÍNDICE

1.- CONSIDERACIONES PREVIAS

**2.-LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS EN EL REINO UNIDO: DEL “RULE OF LAW” A LAS
“INQUIRIES”**

**3.-GENERALIDADES DEL DERECHO SANCIONADOR ADMINISTRATIVO BRITÁNICO
DERIVADAS DE LA RESA**

A) TITULARES DE LA POTESTAD SANCIONADORA

B) NATURALEZA DE LA POTESTAD

C) LOS PRINCIPIOS DE UN PROCEDIMIENTO NO FORMALIZADO

D) EL CONTROL JUDICIAL DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

A los operadores jurídicos que estamos acostumbrados a pensar con la mentalidad del sistema continental de derecho, el régimen de los países del *common law* nos resulta extraño. Se nos antoja que un sistema basado en la abstracción de la ley como fuente prospectiva del derecho, ha de ser por necesidad mucho más seguro, adaptable a las nuevas circunstancias y fácil de aplicar, que otro fundamentado en la visión retrospectiva y conservadora del *stare decisis*, donde se pretende declarar el derecho reiterando soluciones aplicadas a casos anteriores análogos.

La realidad histórica de la evolución del *common law*, sin embargo, dista mucho de esta visión simplista y maniquea. Por un lado, el nacimiento de una segunda jurisdicción no vinculada al precedente (la denominada *equity*) permitió afrontar soluciones jurídicas a los nuevos retos que se iban presentando; por otra parte, gracias a la existencia de tribunales que aplicaban el derecho común de origen consuetudinario, los ciudadanos pudieron conseguir una más adecuada protección en momentos históricos en los que proliferaron las jurisdicciones especiales tanto del señor feudal como de la Iglesia. La posibilidad de los justiciables de elegir entre unos y otros para dirimir sus controversias y el hecho de que los tribunales del *common law* hubieran alcanzado un elevado nivel de pragmatismo y

efectividad en sus soluciones jurídicas, impregnó de este mismo carácter a los órganos de las jurisdicciones especiales y, por ende, al derecho anglosajón, en general.

La contrapartida es que, cuando en el siglo XVII se resuelven las tensiones entre los partidarios de la monarquía absoluta y los *common lawyers* en favor de estos últimos, el papel normativo del poder ejecutivo resultó prácticamente inédito. Mientras en Europa continental tras la Revolución francesa de 1789 las Administraciones Públicas consolidaban su potestad reglamentaria, reconociéndoseles un derecho y una jurisdicción especiales, en el sistema anglosajón, todavía a finales del siglo XIX y principios del XX, autores como ALBERT DICEY – el más firme defensor en esos tiempos del *rule of law* – denigraban el sistema continental de derecho administrativo, afirmando que la existencia de tal régimen especial aplicable a las autoridades administrativas, las prerrogativas y privilegios que les concedía y el hecho de encontrarse sometidas a una jurisdicción especial significaba, sin más, un nuevo despotismo digno de temer y atentatorio a las garantías individuales¹.

Pero nuevamente aquí la realidad habría de imponerse a los sentimientos particulares. El mismo ALBERT DICEY tuvo que rendirse a la evidencia del surgimiento de un derecho administrativo en ciernes al reconocer en la octava edición de su conocida obra *“Introduction to the study of the law of the Constitution”*, aparecida en 1915, que:

“... The ancient veneration for the rule of law has in England suffered during the last thirty years a marked decline. The truth of this assertion is proved by actual legislation, by the existence among some classes of a certain distrust both of the law and of the judges, and by a marked tendency towards the use of lawless methods for the attainment of social or political ends.

*Recent Acts have given judicial or quasi-judicial authority to officials who stand more or less in connection with, and therefore may be influenced by, the government of the day, and hence have in some cases excluded, and in others indirectly diminished, the authority of the law Courts...”*².

En efecto, el aumento exponencial de los sectores sobre los que el estado social debía ejercer su control, dio al traste en los sistemas del *common law* con la tradicional abstención del ejecutivo en la tutela de los derechos de los particulares y, específicamente,

¹ DICEY, A, cit. por SOTO KLOSS, E: *¿Existe un Derecho Administrativo inglés?*. Revista de Administración Pública, nº 70. Págs. 118 y 119.

² DICEY, A.V. *“La antigua veneración por el ‘rule of law’ ha sufrido en Inglaterra en los últimos treinta años un marcado declive. La verdad de esta afirmación se prueba en la actual legislación con la existencia, en algunas materias, de una cierta desconfianza tanto en la ley como en los jueces, y por una notoria tendencia al uso de métodos ajenos a la ley para la consecución de fines político-sociales. Leyes recientes han otorgado autoridad judicial o cuasi judicial a funcionarios más o menos en conexión con – y por tanto con la posibilidad de ser influidos por – el gobierno de turno, y a partir de aquí se ha excluido en unos casos y disminuido indirectamente en otros, la autoridad de las leyes del Parlamento”*. *“Introduction to the study of the law of the Constitution”*. 8ª ed., Londres, 1915. Reed. Liberty Classes, Indianapolis, 1982.

GABILEX
Nº 5
MARZO 2016

en el ámbito del derecho sancionador, ha supuesto la ruptura de la exclusividad judicial en la imposición de sanciones por el incumplimiento de los deberes u obligaciones impuestas en las leyes, ante la incapacidad práctica de los órganos jurisdiccionales para afrontar en exclusiva el ejercicio del *ius puniendi* que comportan estas nuevas necesidades de intervención pública.

Por el contrario, en los sistemas continentales, es posible hoy apreciar una tímida pero inequívoca tendencia a buscar el cobijo parlamentario, a fin de que los ciudadanos sientan más la objetividad de las actuaciones de los órganos propiamente administrativos. Constituye un ejemplo de ello – no el único por cierto – la composición que para la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, integrada en el Consejo del mismo nombre, establece el artículo 36 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en cuanto exige la presencia de un Diputado y un Senador, así como el hecho de que, el artículo 37.1 de la citada Ley exija el refrendo del Congreso del nombramiento del candidato propuesto a Presidente del Consejo.

Demostrado así que, en los diversos avatares históricos, sistemas jurídicos aparentemente enfrentados acaban influenciándose mutuamente, quizá no sea ocioso, como pretendo en el presente estudio, realizar un breve esbozo de las características del derecho administrativo sancionador en el derecho británico. Y ello, por cierto, no con prurito de falsa erudición, sino con el propósito más práctico, por un lado, de buscar posibles elementos comunes en los que sustentar una teoría general de la potestad administrativa sancionadora; y, en segundo término, para abordar la eventual crítica de nuestras propias instituciones desde una óptica diferente. Ver en efecto de qué manera se entienden cuestiones como el propio concepto de infracción y sanción, los principios sustantivos y procedimentales de la potestad sancionadora, la responsabilidad o el control judicial, pueden ser tareas muy útiles a la hora de perfeccionar nuestro derecho administrativo sancionador y evidenciar sus aspectos distorsionadores.

Hemos de advertir, sin embargo, que el presente trabajo se centra exclusivamente en el derecho administrativo sancionador derivado de la *Regulatory Enforcement and Sanctions Act* de 2008 (RESA, en lo sucesivo). Obviamente la potestad administrativa sancionadora no nace con esta ley, puesto que ya con anterioridad leyes sectoriales de carácter administrativo habían acuñado otro tipo de sanciones y, por otra parte, leyes posteriores pueden regular las suyas propias, sometidas o no al sistema RESA. Pero esta norma es, a mi juicio, lo más equiparable a lo que en nuestro ordenamiento denominaríamos “legislación básica” sobre el particular; y además de todo esto, RESA ha operado un proceso de centralización sin precedentes en materia de control administrativo de las actividades privadas, que choca frontalmente con el tradicional sistema del *common law* británico, basado en el *self government*, es decir, en la capacidad de autogestión de sus propios asuntos reconocido a los entes locales, origen del derecho consuetudinario anglosajón. Y ello por la prosaica y confesada razón de eliminar cargas administrativas (allí conocidas como *burdens*) que impidan o dificulten el ejercicio de la actividad empresarial. De modo que el Reino Unido, tan reacio históricamente a aceptar principios de la Unión Europea, ha acogido sin embargo en su seno, con pasión inusitada, la filosofía liberalizadora que se desprende de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior, renunciando para ello

incluso a principios ancestrales de su, ya no tan sacrosanto, *common law*. Nunca una crisis económica había dado para tanto.

En las páginas que siguen abordaremos primero un breve esbozo histórico que nos explicará la evolución del *rule of law* hacia un sistema de derecho administrativo en los países anglosajones. A continuación analizaremos el sistema sancionador RESA, deteniéndonos particularmente en su transcendencia nacionalizadora y en la flexibilidad que supone admitir pactos entre administraciones y particulares no sólo sobre atribución de potestades públicas de vigilancia y control, sino también para el concreto resultado de la actividad sancionadora en su ejercicio particular. Estos pactos resultan inimaginables en nuestro derecho continental, pero constituyen una inequívoca manifestación del denominado *soft law* británico. Y, en fin, creo que también puede resultar sorprendente y aleccionador para nosotros, que en un ordenamiento en el que el juez se ve como el garante máximo de los derechos de los ciudadanos, principios como el *non bis in idem* o el de *prejudicialidad penal* se traten frecuentemente con mucha menor rigidez que entre quienes, en nuestra doctrina, aceptamos con naturalidad los poderes exorbitantes de la Administración Pública.

2. LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS EN EL REINO UNIDO: DEL “RULE OF LAW” A LAS “INQUIRIES”.

En el Reino Unido y en general, en los países anglosajones, el desapego al Derecho Administrativo está relacionado, en palabras de SOTO KLOSS, en primer lugar, con la falta de personificación jurídica del Estado, que ha sido históricamente una nota característica del derecho inglés. Este desconocimiento de la corporeidad jurídica estatal ha supuesto asimismo la inexistencia de un poder administrador ejercido sobre los súbditos y, en consecuencia, la sumisión de quien tiene encomendada la potestad ejecutiva de las leyes a las mismas normas que vinculan a los ciudadanos y al propio juez común que ha de enjuiciarlas³.

Por otra parte, la característica más notable en la Inglaterra de los siglos XVII a XIX ha sido el amplio ámbito reconocido a la autonomía local, sobre la base territorial de los *condados*, donde el mantenimiento del orden, la protección de los individuos y, en general, los intereses de la comunidad eran regidos por los propios integrantes de la localidad, teniendo como única fuente el derecho. En este modelo, conocido doctrinalmente como *self government*, los *jueces de paz* fueron asumiendo progresivamente atribuciones administrativas en las que todos los conflictos se resolvían, asimismo, acudiendo a la ley común, sin aceptación de privilegio alguno⁴.

³ SOTO KLOSS, E: *¿Existe un Derecho Administrativo inglés?*. Revista de Administración Pública, nº 70. Págs. 116 y ss.

⁴ “We in Britain are very familiar with the idea because we have no written Constitution at all, but a mass of laws and institutions which determine our form of government, and this form has evolved by centuries. There are in it relics of feudal monarchy; it has been profoundly influenced by Christianity in general and the Roman Catholic and Protestant churches in particular; much of it reminds us of acute political conflicts which this nation has suffered, including a civil war...”. JENNINGS, I: “The approach to self-government”. Cambridge, 1958. Págs. 2 y ss.

GABILEX
Nº 5
MARZO 2016

El carácter judicial con el que se configuraron las iniciales autoridades con potestad administrativa hace que éstas se acaben alineando con el Parlamento – constituido asimismo por los representantes locales y con facultades de administración – cuando las guerras civiles enfrentaron entre 1641 y 1651, al bando republicano encabezado por Oliver Cronwell y a los partidarios del poder monárquico en la persona de Carlos I y de su hijo, Carlos II.

La subordinación del Poder real frente al Parlamento tuvo su momento culminante con ocasión de la denominada Revolución Gloriosa, que supuso en 1688 el derrocamiento de Jacobo II Estuardo en favor de Guillermo de Orange, a quien se le ofrece la Corona en condiciones especiales. Esas condiciones significaban la subordinación estrecha de la Corona – y en especial de sus agentes – al Parlamento y al Derecho, aplicado éste por las Cortes. Se consagró así un sistema donde, por un lado, se acepta que la Corona no puede gobernar a sus súbditos sin el consentimiento de éstos que se expresa a través de las leyes emanadas por el Parlamento (*rule of law*) y, por otra parte, como complemento de lo anterior, se abomina de cualquier privilegio de enjuiciamiento, pues todos (ciudadanos y poderes públicos) se someten al *common law*⁵.

A partir del siglo XIX, sin embargo, el panorama empieza a cambiar. El Parlamento empieza a reconocer la necesidad de delegaciones normativas en el poder ejecutivo, tanto para atajar situaciones de emergencia nacional (epidemias de cólera, o problemas derivados de las huelgas obreras), como para hacer frente a las necesidades derivadas de la aparición del incipiente estado social, en el que proliferó una abundante legislación sectorial (en materia de ferrocarriles, minas, industria, instrucción o sanidad). Las reformas legales del gobierno Peel, por ejemplo, materializadas en 1833 y 1834 con las denominadas “*Ley de Fábricas*” y “*Ley de Pobres*”⁶ operan una centralización del poder y una masiva nacionalización de los servicios, que implicó el fortalecimiento de los poderes ministeriales⁷. Este proceso, reforzado por la necesidad de afrontar las emergencias derivadas de las sucesivas guerras mundiales, permitió atisbar que la ley ya no resultaba un elemento útil con el que afrontar situaciones de urgencia y que, asimismo, cuando el desarrollo técnico se aceleraba de modo imprevisible, la delegación legislativa resultaba más práctica que acometer el camino más lento e ineficaz de las modificaciones legales. El incipiente reconocimiento de un poder reglamentario, había de ir acompañado asimismo de la acción de oficio para imponer el cumplimiento de los actos singulares emanados del poder ejecutivo⁸.

⁵ Vallance, E: *The Glorious Revolution: 1688. Britain's Fight for Liberty*. Brown Little, 2006.

⁶ Se trata de las denominadas: “*Mills and Factories Act*” y “*Poor Law Amendment Act*”.

⁷ ALTAVA LAVALL, M.G (Coord.): “*Lecciones de Derecho Comparado*”. Castellón, 2003. Págs. 179 y ss.

⁸ Véase: “*Report of the Committee on Minister's Powers*”. Cmd 4060. H.M. St. Office. Londres, 1932. Este informe, elaborado por miembros del propio Parlamento concluye que no sólo parecía prudente sino que incluso resultaba vital a veces, dotar al ejecutivo con cuasi plenos poderes para enfrentarse con situaciones de urgente necesidad ya que, cuando el desarrollo técnico va creciendo con rapidez y no pocas veces de modo imprevisible, la delegación legislativa resultaría esencial para encarar las situaciones que se iban produciendo, y además francamente estimable, pues permitiría la constante adaptación a condiciones futuras no previstas, sin necesidad de recurrir a reformas legislativas

También en materia de *judicial review* quedó superado el control de la actividad administrativa por la jurisdicción ordinaria. Como ya hemos tenido ocasión de señalar, paralelamente a la centralización del poder ejecutivo de fines del siglo XIX, el propio DICEY fue testigo de la proliferación de órganos administrativos con potestades jurisdiccionales creados por leyes del Parlamento (denominadas *statutes*). Estos órganos que inicialmente recibieron el nombre de *commissions* y, en la actualidad se conocen como *administrative tribunals*⁹, tuvieron como objeto precisamente conocer sobre asuntos en que era parte una autoridad o un órgano administrativo o ministerial, aplicando para ello un procedimiento también especial regulado en su respectivo *statute*.

La proliferación de *statutes* ha ido en aumento en tanto ha sido necesario ampliar el intervencionismo del denominado *Welfare State*, hasta el punto de que hoy nadie duda de que estos *administrative tribunals* ejercen verdadera jurisdicción. Sus miembros carecen de la naturaleza de *civil servants* y, en consecuencia, son personas ajenas a la Administración que integran aquéllos órganos en su condición de expertos en las diversas materias sobre las que emiten su juicio¹⁰.

⁹ De ahí su denominación de *quasi-judicial authorities*, a las que nos referimos en la cita de la nota 4. Los órganos de genuina naturaleza judicial reciben el nombre de *courts*.

¹⁰ SOTO KLOSS, E: *Op. cit.* Págs. 153 y 154. “Aparte de las propias conclusiones del Franks Report en orden a la utilidad manifiesta de estos tribunales especiales, *administrative tribunals*, cabe señalar que sus ventajas respecto a las cortes ordinarias son verdaderamente evidentes:

- Su procedimiento es flexible y simple, y aunque no existe un texto —a la manera de Código— de normas generales, únicas para todos ellos, cada ley, instituyendo un tipo especial de tribunales administrativos, se ha encargado de establecer un conjunto de normas que respondan a esos principios antes mencionados, particularmente en el asegurar la publicidad de las audiencias, una prueba verdadera garantía de contradictorio y una decisión jurisdiccional fundada, motivada.

- La rapidez de sus pronunciamientos contrasta grandemente con el lento tramitar de los asuntos de los tribunales ordinarios; el retraso en el enjuiciamiento, siendo breve, otorga al justiciable una sensación de mayor justicia, aun si el fallo le es adverso, ya que denota ello preocupación en el asunto y un interés en resolver una contienda que debe ser solucionada con prontitud, atendida la materia y el interés social envuelto en el litigio.

- Menores también son los costos, y el derecho de la representación judicial asume un carácter de cierta sana informalidad, permitiéndose a los interesados o afectados concurrir hasta personalmente -sin obligación de asesor letrado- a defender sus derechos, en la certeza que son oídos y participan en el litigio.

- No debe olvidarse que gran parte del éxito de estos tribunales administrativos se debe a su original formación; si bien son órganos jurisdiccionales y sus decisiones tienen el carácter de sentencias, los magistrados que los integran no son, en general, juristas, sino expertos en la materia, ya ajenos a la Administración, ya representantes de la producción, el comercio, propietarios, obreros, etc., pero con un exacto conocimiento de la materia sobre la cual recae la competencia del tribunal. Este pragmatismo otorga cierta provechosa y eficaz dinamismo en las soluciones dictadas, más directamente comprometidas con la realidad social y los intereses, tanto públicos como privados; no

GABILEX
Nº 5
MARZO 2016

En el seno de los citados *statutes* se han ido estableciendo unas normas de procedimiento para regular el funcionamiento de los *administrative tribunals*, que varían en función de la materia regulada. Por la propia naturaleza judicial del derecho anglosajón, cuando las reglas de procedimiento se tuvieron que extender a la toma de decisiones de las autoridades administrativas propiamente dichas, en los casos en que pudieran hallarse enfrentados un interés público y diversos intereses particulares, pasaron a denominarse *inquiries*. Pero la prueba de su similitud es que, desde la *Tribunals and Inquiries Act* de 1958, hasta la *Inquiries Act* de 2005 (IA), se han regulado en el mismo texto legal¹¹. Por tanto, del estudio general de los trámites y garantías que dichas *inquiries* establecen es posible configurar los principios comunes de un procedimiento administrativo que, en el Reino Unido, no se contiene en una ley general – a diferencia de otros del *rule of law*, como Estados Unidos o Canadá¹².

Cuestión distinta es, sin embargo, que las *inquiries* sean una institución identificable con el procedimiento administrativo sancionador en los sistemas continentales. A mi juicio, esto resulta discutible en el derecho británico, a la vista del supuesto que se exige para la procedencia de su apertura en la sección 1.1 IA. Si bien la redacción es lo suficientemente amplia como para integrar cualquier procedimiento administrativo, el espíritu de la norma para poner en marcha esta institución toma como base la ocurrencia (o posibilidad de ocurrencia) “... de hechos singulares que hayan causado, o sean susceptibles de causar, una preocupación pública o cuando existe preocupación pública sobre la posibilidad de que aquéllos pudieran producirse”¹³.

En este lenguaje de causas y efectos, parece en primer lugar, que la *inquiry* posee una naturaleza de cierta excepcionalidad que no se compadece con la normalidad de la imposición de sanciones administrativas. Pero, además, los hechos sancionables no deberían comportar necesariamente un *public concern* (expresión que utiliza IA), salvo que se interprete que allí donde hay una vulneración de norma por un particular, surge necesariamente el interés social de reprimirla.

debe olvidarse que, contrariamente a las cortes ordinarias de justicia, estos administrative tribunals no se encuentran vinculados al sistema de los precedentes, del régimen del stare decisis, lo que lleva - obviamente- a una gran flexibilidad en sus decisiones. Y todo ello sin perjuicio de un adecuado control que ejercen sobre tales jurisdicciones las supremas magistraturas ordinarias de justicia”.

¹¹ SÁNCHEZ SÁEZ, A.J.: “La potestad sancionadora en el Derecho comparado: Reino Unido”. Documentación Administrativa. Nº 283. Madrid, 2009. Pág. 96.

¹² SÁNCHEZ SÁEZ, A.J.: “Op. Cit”. Págs. 94 y 95. Los trámites y garantías de la *Inquiries Act* han sido, a su vez, desarrollados por el *Lord Chancellor* – alto funcionario inglés al servicio del Gobierno, en su condición de asesor personal del Primer Ministro – en *The Inquiry Rules 1838/2006, de 11 de julio*.

¹³ Literalmente la sección 1,1 IA dice: “A Minister may cause an inquiry to be held under this Act in relation to a case where it appears to him that— (a) particular events have caused, or are capable of causing, public concern, or (b) there is public concern that particular events may have occurred”.

Refuerza el argumento anterior la sección 2ª.1 IA al afirmar taxativamente que de un procedimiento de *inquiry* no es posible deducir responsabilidad civil o criminal de ninguna clase para nadie¹⁴. Y parece que las sanciones administrativas tienen en el Reino Unido naturaleza de sanciones civiles, como demuestra la denominación de *civil sanctions* que han acabado teniendo en la vigente norma general reguladora de las potestades sancionadoras de las autoridades administrativas en el Reino Unido, la denominada *Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008 (RESA)* que pasamos a analizar a continuación¹⁵.

3. GENERALIDADES DEL DERECHO SANCIONADOR ADMINISTRATIVO BRITÁNICO DERIVADAS DE LA RESA¹⁶.

La *Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008 (RESA)*, en su Parte Tercera (*Civil Sanctions*), tipifica exclusivamente las sanciones que pueden imponer las autoridades administrativas, acompañadas de unas breves referencias al procedimiento de imposición de cada una de ellas.

A) TITULARES DE LA POTESTAD SANCIONADORA.

Hay que aclarar, en primer término, que la potestad sancionadora puede estar encomendada a las Administraciones locales o a determinadas agencias previstas en la RESA.

Las sanciones sobre salud ambiental, urbanismo o comercio carecen de agencias a quienes se encomiende el control y vigilancia de las mismas. Son, por tanto, las administraciones locales las que ejercen esas funciones administrativas. Y es en este ámbito donde se comprueba la flexibilidad y pragmatismo del derecho británico derivado de RESA. Así las empresas con delegaciones en varios términos municipales o condados pueden celebrar acuerdos escritos para nombrar a una administración principal o primaria¹⁷ encargada de controlar o inspeccionar su actividad. Esta última será la que coordine el ejercicio de potestades administrativas, pasando por encima de todas las administraciones que

¹⁴ Literalmente dice la sección 2ª.1 IA: “An inquiry panel is not to rule on, and has no power to determine, any person’s civil or criminal liability”.

¹⁵ Esta es la denominación que da título a la parte tercera de la *Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008 (RESA)*. Frente a las infracciones y sanciones penales, denominadas “*criminal infractions and sanctions*”.

¹⁶ Para desarrollar este epígrafe utilizo la versión de la ley que se recoge en <http://www.legislation.gov.uk>

¹⁷ Esta designación como *Primary Authority* ha de ser autorizada por la *Local Better Regulation Office (LBRO)*, corporación pública creada para la simplificación de cargas administrativas.

GABILEX
Nº 5
MARZO 2016

podrían ser competentes por razón de los diversos territorios en que se ejercen las actividades empresariales. Se trata, sin duda, de una alteración convencional del ejercicio de potestades administrativas que resultaría inasumible en nuestros sistemas de derecho continental.

Cuando la potestad de vigilancia y control – y por tanto, también sancionadora – se encomienda a una Agencia, las funciones se atribuyen por Orden Ministerial y con carácter individual a determinadas agencias previstas en RESA, denominadas *Regulators*, contando para ello con el consentimiento de ciertas autoridades u órganos¹⁸. En algún caso, la Orden Ministerial atributiva de competencia se dicta para permitir en exclusiva la imposición de una sanción concreta, sin que su eficacia pueda extenderse a otra infracción distinta: para ello es necesario que el *Regulator* esté convencido, más allá de cualquier duda razonable, de que el sujeto ha cometido la infracción que se le va a imputar, sin perjuicio de su posterior derecho de defensa¹⁹.

En la tramitación se exige la apertura de un periodo de información pública²⁰ y, posteriormente, la Orden debe ser aprobada por ambas Cámaras del Parlamento²¹. Ello constituye, como podemos ver, una curiosa modalidad de respeto al principio de legalidad incluso en un ámbito – la determinación del órgano con potestad sancionadora – que en nuestro ordenamiento jurídico no requeriría más que norma reglamentaria.

La Orden y su aplicación por la Agencia deben ser revisadas por el Ministro a los tres años de su vigencia²² y, asimismo, el Ministro puede suspender el ejercicio de la potestad sancionadora por la Agencia cuando haya tenido constancia de su mal uso continuado, medida que en sí misma dota de gran dinamismo al sistema sancionador²³.

En cualquier caso, RESA, en su sección 63 exige a las agencias que, antes de ejercer su competencia sancionadora, publiquen guías dirigidas a las empresas y demás administrados, previa apertura de un trámite de información pública. Como señala

¹⁸ El más importante es el denominado *Panel for Regulatory Accountability* (PRA), órgano gubernamental que vigila la necesidad y proporcionalidad de los gravámenes administrativos impuestos a empresas y negocios. Pero se establecen asimismo particularidades si afectan a Escocia, Gales o Irlanda del Norte.

¹⁹ Sección 39, Subs: 2 RESA. Es el caso de la imposición de *fixed monetary penalties*, las sanciones equiparables a nuestras multas pecuniarias que, en el derecho inglés, se imponen muy excepcionalmente en los casos de infracciones leves por una cantidad prefijada que, sin embargo, admite modulaciones en virtud del principio de proporcionalidad

²⁰ Sección 60 RESA.

²¹ Sección 61 RESA.

²² Sección 67, Subs 1ª y 2ª RESA.

²³ Sección 68 RESA.

SÁNCHEZ SÁEZ²⁴, en estas guías se han de dar a conocer los sectores a que se aplican, los tipos de sanciones y circunstancias en que se impondrán, la forma de calcular las sanciones económicas y los modos de sancionar y ejecutar forzosamente. Asimismo las propias agencias deberán publicar por cualquier medio las sanciones impuestas, huyendo así del formalismo de nuestro derecho administrativo que prioriza la publicidad formal en diarios oficiales.

B) NATURALEZA DE LA POTESTAD.

Hay que advertir igualmente que las denominadas *civil sanctions* no son equiparables en todo caso a lo que en nuestro ordenamiento jurídico consideramos sanciones²⁵. En el derecho británico se comprende en ese concepto cualquier medida restrictiva, aunque se ejerza para dar cumplimiento a un mandato legal a fin de restablecer el interés general. Por otra parte, es muy importante la aplicación del principio de proporcionalidad, de modo que el mismo tipo de sanción pueda adaptarse al caso concreto.

La potestad sancionadora, al igual que en España, se configura con carácter adjetivo y, por tanto, corresponde al órgano con atribuciones sustantivas sobre la materia. De ahí que las secciones 56 y 57 RESA excluyan la posibilidad de aprobar una orden atribuyendo potestad sancionadora conforme a esta norma, cuando afecta a competencias legislativas del Parlamento escocés o a la Asamblea de Irlanda del Norte²⁶.

C) LOS PRINCIPIOS DE UN PROCEDIMIENTO NO FORMALIZADO.

Más difícil resulta rastrear los principios procedimentales de la potestad. RESA se limita a señalar unas mínimas reglas de procedimiento para cada una de las medidas sancionadoras que tipifica, dejando así un amplio margen de discrecionalidad, que abre amplios campos para la negociación del *Regulator* con los sancionados, impensable en nuestros sistemas continentales. Estas reglas, como afirma SÁNCHEZ SÁEZ, están inspiradas en las garantías que se derivan de los apartados 2º y 3º del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, suscrito por el Reino Unido en 1951²⁷ y, por tanto, exigen respetar el principio de presunción de inocencia, así como los derechos del inculpado de ser informado de los hechos constitutivos de infracción, a disponer de tiempo y facilidades para preparar su

²⁴ SÁNCHEZ SÁEZ, A.J.: “Op. Cit”. Págs. 146 y ss.

²⁵ En la sección 36 RESA se contemplan las siguientes: a) sanciones en metálico (*fixed monetary penalties*); b) requerimientos discrecionales (*discretionary requirements*); c) avisos de cesación (*stop notices*) y d) compromisos de hacer (*enforcements undertakings*).

²⁶ “Except for consequential purposes”, aclara la norma. Es decir, con la salvedad de que existan propósitos secundarios que pudieran ampararse en competencias propias, lo que a nuestro juicio es una velada referencia al diferente fundamento, como elemento excluyente del “*non bis in ídem*”.

²⁷ SÁNCHEZ SÁEZ, A.J.: “Op. Cit”. Pág. 128.

defensa, a defenderse por sí mismo o ser asistido por un defensor – con el posible beneficio de justicia gratuita – a interrogar o hacer interrogar a los testigos que declaren contra él y a obtener la citación de los que declaren a su favor y, en definitiva, a ser asistido gratuitamente por un intérprete, si desconoce o no habla la lengua empleada por el órgano sancionador.

D) “NON BIS IN IDEM” Y “PREJUDICIALIDAD PENAL”

En cuanto a otros principios clásicos, se observa su relajación, e incluso su incumplimiento, en las sanciones menos graves. Así por ejemplo, en las denominadas *fixed monetary penalties*, multas económicas por una cantidad prefijada para las infracciones más leves, se aprecia el incumplimiento de dos principios básicos en nuestro derecho sancionador, a saber:

- a) El principio *non bis in idem* – conocido en el derecho anglosajón como *double jeopardy rule* – pues dichas multas fijas resultan compatibles con las multas impuestas penalmente por los mismos hechos, siempre que aquéllas no superen el importe de la multa penal²⁸. No ocurriría lo mismo si estos hechos se hubieran sujetado a otra sanción administrativa que comportara obligaciones distintas, lo que demuestra que la prohibición del *bis in idem* toma en cuenta más la diferente naturaleza de los deberes impuestos al particular que la reiteración misma de una sanción.
- b) El principio de *prejudicialidad penal*. A la vista de la Sección 41 RESA, el hecho de que se haya notificado por una agencia el acuerdo de inicio (conocido como *notice of intent*) de un procedimiento para la imposición de una multa de cuantía prefijada, impide la puesta en marcha de un proceso penal antes de que expire el plazo que tiene el interesado para efectuar el pago anticipado que, de producirse, cerraría asimismo vía penal. No ocurriría lo mismo a la inversa, es decir, la imposición de una sanción penal condenatoria no constituye obstáculo para una posterior multa administrativa por cuantía prefijada²⁹.

En definitiva, creemos que el pragmatismo del derecho anglosajón tiene bastantes elementos que pueden servir de ejemplo a nuestras instituciones sancionadoras. Particularmente interesante nos parece la filosofía que subyace en materia de prejudicialidad penal. Que unos mismos hechos se puedan considerar igualmente infracción penal y administrativa constituye en sí mismo una distorsión del “*ius puniendi*” único del Estado.

²⁸ Sección 39, Subs, 4 RESA.

²⁹ En efecto, esto es así de una interpretación “*sensu contrario*” de la Sección 41 b) RESA que literalmente dispone: “*...in a case where a fixed monetary penalty is imposed on a person, that person may not at any time be convicted of the relevant offence in respect of the act or omission giving rise to the penalty*”

En estos casos el principio de subsidiariedad penal rectamente interpretado debiera garantizar que los órganos administrativos no paralicen su actividad en el primer momento en que surgen las sospechas de que unos mismos hechos pueden ser sancionables penalmente. Máxime cuando los órganos jurisdiccionales competentes ni siquiera han tenido ocasión de valorar su transcendencia penal y, por tanto, la viabilidad de su enjuiciamiento. Con ello fácilmente se pueden dar situaciones en las que, rechazada la apertura del juicio penal, sea también imposible la sanción administrativa por prescripción de la infracción o caducidad del procedimiento administrativo.

A mi juicio, más lógico sería detener éste cuando llega a la fase decisoria sin que los tribunales competentes se hayan pronunciado, o antes, si se tiene constancia cierta del inicio de la investigación penal sobre los mismos hechos. No hacerlo así se nos antoja una aceptación acrítica, dogmática del principio de prevalencia de la jurisdicción penal, susceptible de provocar múltiples conflictos negativos de competencia, en detrimento de la eficacia de la potestad punitiva estatal.

Respecto a la posibilidad de que los órganos administrativos puedan ejecutar por sí mismos las resoluciones sancionadoras, sin necesidad de acudir a la heterotutela de los tribunales, se aprecian en este punto grandes limitaciones en el ordenamiento británico. La sección 52 RESA, al regular las *fixed monetary penalties* prevé que la orden ministerial otorgue a las agencias dicha potestad cuando les concede potestad sancionadora pero, en cualquier caso, el procedimiento de ejecución forzosa no es meramente administrativo, porque ha de seguir los trámites del proceso civil establecidos en las *Civil Procedure Rules de 2008*.

E) EL CONTROL JUDICIAL DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Hasta la entrada en vigor de la *Tribunal Courts and Enforcement Act* de 2007, muchos eran los tribunales encargados de vigilar la legalidad de la actuación de los diversos ministerios británicos y de la Administración en general. A partir de la TCEA se ha abierto un proceso de unificación y simplificación en dos órganos de nueva creación que, sin embargo, formalmente, siguen perteneciendo al ámbito de la jurisdicción civil. En este sentido, TCEA ha creado un tribunal de primera instancia (*First-tier Tribunal*) encargado de resolver los recursos interpuestos por los administrados contra las sanciones impuestas sobre la base de la RESA, cuyas apelaciones se sustancian ante un *Upper Tribunal*, también de nueva creación en la citada norma.

El *First-tier Tribunal* tiene jurisdicción nacional y se divide en Salas de justicia (*Chambers*), en virtud de los asuntos administrativos que se eleven a su consideración³⁰. También está dividido en Salas el *Upper Tribunal*³¹.

³⁰ Existen así la "*Social Entitlement Chamber*"; la "*Health, Education and Social Care Chamber*"; la "*War Pensions and Armed Forces Chamber*" y la "*Tax Chamber*". En 2008, con la consiguiente aprobación parlamentaria se creó la "*General Regulatory Chamber*", como especie de Sala genérica a la que encomendarán los asuntos que no tengan cabida en las otras Salas específicas.

³¹ Así la "*Administrative Appeals Chamber*" (encargada de resolver las apelaciones de la "*General Regulatory Chamber*" del *First-tier Tribunal*); la "*Finance and Tax Chamber*" y la "*Lands Chamber*".

GABILEX
Nº 5
MARZO 2016

Por último, tras la aprobación de la *Constitutional Reform Act* de 2005 se ha instituido un Tribunal Supremo (*Supreme Court of the United Kingdom*), llamado a ser la última instancia judicial del Reino en todas las jurisdicciones, sustituyendo en estas tareas a la Sección judicial integrada en la Cámara de los Lores del Parlamento³².

BIBLIOGRAFÍA

SOTO KLOSS, E: *¿Existe un Derecho Administrativo inglés?* Revista de Administración Pública, nº 70.

DICEY, A.V : *“Introduction to the study of the law of the Constitution”*. 8ª ed., Londres, 1915. Reed. Liberty Classes, Indianapolis, 1982.

JENNINGS, I: *“The approach to self-government”*. Cambridge, 1958.

VALLANCE, E: *“The Glorious Revolution: 1688. Britain's Fight for Liberty”*. Brown Little, 2006.

ALTAVA LAVALL, M.G (Coord.): *“Lecciones de Derecho Comparado”*. Castellón, 2003.

SÁNCHEZ SÁEZ, A.J.: *“La potestad sancionadora en el Derecho comparado: Reino Unido”*. Documentación Administrativa. Nº 283. Madrid, 2009.

³² SÁNCHEZ SÁEZ, A.J.: *“Op. Cit”*. Pág. 149 y ss.