

La despenalización de las faltas: entre la agravación de las penas y el aumento de la represión administrativa

Patricia Faraldo Cabana

Universidade da Coruña

Abstract

La supresión del Libro III del Código Penal, dedicado a las faltas, es uno de los aspectos más llamativos del Proyecto de modificación del Código Penal aprobado por el Consejo de Ministros el 20 de septiembre de 2013. En este trabajo se analiza si se puede hablar de despenalización de las faltas dada su generalizada transformación en delitos leves y menos graves, se interroga sobre las consecuencias procesales de la reforma, se exponen las razones que en su día justificaron la introducción de las faltas en la legislación penal histórica y se estudia si dichas razones ya no están vigentes, lo que daría pie a la desaparición de las faltas. Al mismo tiempo, se confronta la pretendida eficacia y agilidad que se predica del Derecho Administrativo sancionador con la rapidez del Derecho Penal en el enjuiciamiento de infracciones leves, con el fin de aclarar si los criterios pragmáticos alegados por el pre-legislador en apoyo de su reforma están o no justificados. Para finalizar, se exponen los motivos que llevan a pensar que la desaparición de las faltas es un hito más en el camino hacia un considerable aumento de las penas y una mayor represión administrativa, por lo que no supone una disminución del ius puniendi que pesa sobre los ciudadanos.

Der Wegfall des III. Buchs des Strafgesetzbuches, das die Übertretungen gewidmet ist, stellt einen der bedeutendsten Aspekte des vom Ministerrat am 20. September 2013 verabschiedeten Änderungsprojektes des Strafgesetzbuches dar. In dieser Arbeit wird analysiert, ob man wegen der allgemeinen Umwandlung in schwere und leichte Straftaten von Straffreiheit der Übertretungen sprechen kann, die verfahrensrechtlichen Folgen der Reform werden hinterfragt, die Gründe, die seinerseits die Einführung der Vergehen in die historische Strafgesetzgebung rechtfertigten, werden dargelegt und es wird untersucht, ob genannte Gründe nicht mehr gültig sind, was Anlass zum Verschwinden der Vergehen geben würde. Zugleich wird die angebliche Effizienz und Beweglichkeit, die im Verwaltungsrecht verkündigt wird, der Schnelligkeit des Strafrechts bei der Verfolgung leichter Verstöße gegenübergestellt, um zu klären, ob die vom Gesetzgeber zur Unterstützung seiner Reform angeführten pragmatischen Kriterien gerechtfertigt sind oder nicht. Zum Abschluss werden die Gründe dargelegt, die zu der Überlegung führen, dass das Verschwinden der Übertretungen ein weiterer Meilenstein auf dem Weg hin zu einer größeren strafrechtlichen und administrativen Repression ist, weshalb es nicht eine Minderung des ius puniendi, das auf den Bürgern lastet, bedeutet.

The withdrawal of Book III of the Penal Code, which deals with misdemeanours, is one of the most remarkable aspects of the draft amendment to the Penal Code approved by the Council of Ministers on 20th September 2013. This paper analyses whether we can speak of the decriminalisation of misdemeanours given their widespread transformation into minor and less serious offences, it questions the procedural consequences of the reform, it reveals the reasons that in their day justified misdemeanours being introduced into historical criminal law and examines whether these reasons are no longer valid, which would lead to the elimination of misdemeanours. At the same time, it contrasts the alleged effectiveness and promptness provided by the sanctioning administrative law with the speed of criminal law in the prosecution of minor offences, in order to clarify whether the pragmatic criteria claimed by the pre-legislative body in support of the reform are justified or not. Lastly, the paper examines the reasons that suggest that the elimination of misdemeanours is a milestone on the road to greater penal and administrative repression, which does not involve a decrease in the ius puniendi that hangs over citizens.

Titel: Die Straffreiheit der Übertretungen: Zwischen Verschärfung der Strafen und Anstieg der administrativen Repression.

Title: Depenalization of misdemeanours: between the aggravation of penalties and the growth of administrative repression.

Palabras clave: faltas, despenalización, Derecho Administrativo sancionador, burorepresión, proceso penal.

Schlüsselwörter: Übertretungen, Straffreiheit, Verwaltungsstrafrecht, bürokratische Repression, Strafverfahren.

Keywords: misdemeanours, depenalization, burocratic repression, criminal procedure.

Sumario

1. Introducción

2. ¿Se puede hablar de despenalización de las faltas?

3. ¿Qué consecuencias procesales tendrá la reforma?

4. ¿Por qué se introdujeron las faltas en la legislación penal histórica?

5. ¿Qué objetivos se espera alcanzar con la desaparición de las faltas?

5.1 La agilización de la sanción de infracciones leves a través del procedimiento administrativo sancionador

5.2 La descongestión del sistema judicial

5.3 ¿La agravación de las penas?

5.4 ¿El aumento de la represión administrativa?

6. Conclusiones

7. Bibliografía

1. Introducción

El Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica (en adelante LO) 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, aprobado por el Consejo de Ministros de 20 de septiembre de 2013, siguiendo los anteproyectos presentados en 2012 y 2013¹, y en la estela marcada en su día por la LO 3/1989, de 21 de junio, de actualización del Código Penal (BOE nº 148, 22.6.1989)², propone una modificación de gran calado en la organización del Código Penal (BOE nº 281, 24.11.1995, en adelante CP): la completa desaparición del Libro III, en el que históricamente se han regulado las faltas. Si tenemos en cuenta que los juicios de faltas ingresados ascendieron en 2012 a 1.022.283, de los cuales el 10,6% (108.153) se tramitaron como juicios rápidos³, está claro que la supresión de las faltas constituye una cuestión clave en la gestión del orden jurisdiccional penal. ¿Qué objetivo se pretende conseguir con su desaparición?

¹ Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, aprobado por el Consejo de Ministros de 17 de octubre de 2012, y Anteproyecto de 3 de abril de 2013.

² Que produjo una sustancial reducción del número de faltas. Véase al respecto las distintas contribuciones contenidas en *Poder Judicial*, número especial XII, 1990, así como las observaciones de BAJO FERNÁNDEZ, *La actualización del Código penal de 1989*, 1989; BOIX REIG et al., *La reforma penal de 1989*, 1989; y MUÑOZ CONDE et al., *La reforma penal de 1989*, 1989.

³ Datos aportados en el informe del Consejo General del Poder Judicial titulado «Diez años de juicios rápidos», publicado en el *Boletín de Información Estadística*, (32), marzo de 2013, p. 2, disponible en la página web www.poderjudicial.es. No se incluyen en esta cifra, obviamente, las faltas juzgadas con arreglo al procedimiento aplicable al delito principal.

La Exposición de Motivos explica que “se suprimen las faltas que históricamente se regulaban en el Libro III del Código Penal, si bien algunas de ellas se incorporan al Libro II del Código reguladas como delitos leves. La reducción del número de faltas – delitos leves en la nueva regulación que se introduce – viene orientada por el principio de intervención mínima, y debe facilitar una disminución relevante del número de asuntos menores que, en gran parte, pueden encontrar respuesta a través del sistema de sanciones administrativas y civiles” (apartado I). Por tanto, la justificación conceptual de la reforma se centra en el principio de intervención mínima, mientras que el objetivo político-criminal perseguido es descargar el sistema penal de asuntos “menores”: “[e]n la actualidad debe primarse la racionalización del uso del servicio público de Justicia, para reducir la elevada litigiosidad que recae sobre Juzgados y Tribunales, con medidas dirigidas a favorecer una respuesta judicial eficaz y ágil a los conflictos que puedan plantearse. Al tiempo, el Derecho Penal debe ser reservado para la solución de los conflictos de especial gravedad” (apartado XXXII).

Las faltas que ahora se quiere suprimir son infracciones penales leves, contrapuestas a los delitos, que son las infracciones penales graves y menos graves. Esta clasificación, que se remite a la de las penas, es relevante pues tiene múltiples efectos tanto procesales como sustantivos: desde el distinto procedimiento de enjuiciamiento hasta los diversos plazos de prescripción y cancelación de antecedentes penales, pasando por los criterios de determinación de la pena, la imposición de penas accesorias de la pena de prisión o el castigo de la tentativa. Como veremos, en la reforma se mantiene la clasificación tripartita de las infracciones penales, distinguiéndose ahora entre delitos leves, menos graves y graves. No se trata tanto de que las faltas desaparezcan – solo lo hace aproximadamente un tercio del total – como de que se conviertan en buena parte en delitos leves y menos graves, integrándose en el articulado del Libro II del Código Penal (apartado 2). También se mantienen las consecuencias procedimentales de esta clasificación, dado que no desaparece el juicio de faltas. Éste se sigue aplicando a los delitos leves, a los que se añaden algunos de los nuevos delitos menos graves que tengan una pena que se pueda clasificar como leve o menos grave (apartado 3). Para valorar estas novedades se analizan las razones que en su día justificaron la introducción de las faltas en la legislación histórica (apartado 4), confrontándolas con los objetivos político-criminales que se espera obtener de su desaparición (apartado 5), terminando con unas conclusiones (apartado 6). Con carácter previo hay que avanzar que en principio la opinión mayoritaria parece ver con buenos ojos la supresión de las faltas⁴, aunque luego se discrepe respecto del Proyecto en la manera de hacerlo⁵.

⁴ Por ejemplo TRILLO NAVARRO, «Criminalidad de bagatela: descriminalización garantista», *La Ley Penal*, (51), 2008, pp. 44 y s. De “tremendo fracaso” califica la respuesta penal a las faltas MAGRO SERVET, «La derogación de las faltas del Código Penal: nuevas vías para luchar contra la ‘delincuencia menor’», *LL*, (4), 2009, p. 1864, que propone la conversión de buena parte de ellas en delitos, de forma que la reincidencia y la reiteración delictiva tengan efectos negativos para el reo y el aumento de las penas consienta la utilización de los mecanismos de suspensión y sustitución con la imposición de reglas de conducta de índole resocializadora.

⁵ Véase por ejemplo, MARÍN DE ESPINOSA CEBALLOS/GONZÁLEZ TASCÓN, «Delitos y penas leves: Art. 13 CP», en ÁLVAREZ GARCÍA (dir.), *Estudio crítico sobre el Anteproyecto de Reforma Penal de 2012*, 2013, p. 55; o el Informe del Consejo Fiscal al Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 24 de noviembre, del Código Penal, de 8 de enero de 2013, disponible en la página web www.fiscal.es.

2. ¿Se puede hablar de despenalización de las faltas?

En este apartado analizaremos si es procedente hablar de despenalización de las faltas o si resulta más adecuado emplear otra terminología⁶, dada su generalizada reconversión en la nueva categoría de los delitos leves o su reconducción a la ya conocida de los delitos menos graves, así como el escaso número de las que realmente se suprimen sin someterse de una forma u otra al *ius puniendi* estatal.

Pues bien, una parte importante de las infracciones contenidas en el Libro III del Código Penal⁷ no se despenaliza, sino que las mismas conductas reaparecen en el Libro II como delitos leves, configurando tipos atenuados de delitos preexistentes o tipos autónomos. Es lo que sucede en el caso de las faltas de malos tratos de obra sin causar lesión (art. 617.2, que pasa al art. 147.3), amenazas y coacciones leves (art. 620.1º y 2º, que pasan respectivamente a los arts. 171.7 y 172.3), sustracción o utilización de vehículo a motor o ciclomotor (art. 623.3, que pasa al art. 244.1), abandono de animales domésticos en condiciones de peligro para su vida o integridad (art. 631.2, que pasa al nuevo art. 337 *bis*), maltrato de animales en espectáculos no autorizados (art. 632.2, que se traslada al art. 337.4) y uso público e indebido de uniforme, traje o insignia que atribuyan carácter oficial (parte del art. 637, que se convierte en el nuevo art. 402 *bis*).

Por su parte, un buen número de faltas pasa a integrarse en los tipos de delitos menos graves antes existentes o en nuevos delitos menos graves que se crean para acogerlos, generalmente añadiendo algún elemento típico. Es el caso de las faltas contra la propiedad de hurto (art. 623.1, que se integra en el art. 234.2), sustracción de cosa propia (art. 623.2, que se lleva a un nuevo tipo atenuado introducido en el art. 236.2), estafa, apropiación indebida y defraudaciones de electricidad, gas, agua u otro elemento, energía o fluido, o en equipos terminales de telecomunicación (art. 623.4, reapareciendo las conductas, respectivamente, en los tipos atenuados de los arts. 249, 253.2 y 254.2, 255.2 y 256.2), contra la propiedad industrial (parte del art. 623.5, que se integra en los delitos contra la propiedad industrial como tipo atenuado), alteración de términos o lindes (art. 624.1, que se convierte en un nuevo tipo atenuado del art. 246.2), distracción de aguas (art. 624.2, que se convierte en un nuevo tipo atenuado del art. 247.2), daños (art. 625.1, que reaparece en el art. 263.1), expendición de moneda, billetes, sellos de correos o efectos timbrados falsos recibidos de buena fe (art. 629, que se lleva al último inciso del párrafo tercero del art. 386) y mantenimiento no consentido en el domicilio de personas jurídicas (art. 635, que se convierte en el nuevo art. 557 *ter*, que añade la exigencia de que se cause una perturbación relevante de la actividad normal de la persona jurídica afectada). Como cabe observar, alguno de estos delitos, no todos, contempla la posibilidad de aplicar facultativamente un tipo atenuado si la conducta no es grave.

⁶ En este trabajo se opta por denominar “despenalización” a la renuncia a toda clase de consecuencia jurídica sancionadora con relación a un hecho determinado, y “descriminalización” al supuesto en que se renuncia exclusivamente a la sanción criminal a través de la pena, pero el hecho sigue sancionado con arreglo a otros sectores del Ordenamiento jurídico, señaladamente el civil o el contencioso administrativo. Véase en este sentido ya MARTÍNEZ PÉREZ, «La despenalización de las faltas y las reformas relativas al libro III», *PJ*, (núm. especial XII), 1990, p. 328.

⁷ No se tocan las faltas recogidas en la legislación penal especial, como las contenidas en el Título III de la Ley 209/1964, de 24 de diciembre, por la que se establece la Ley penal y procesal, en materia de navegación aérea (BOE nº 311, 28.12.1964).

Por lo demás, se integran sin más en el delito menos grave preexistente las faltas de lesiones leves (art. 617.1, que se recoge en el art. 147.2), contra la propiedad intelectual y parcialmente también contra la propiedad industrial (parte del art. 623.5, reconducido a los arts. 270.2 y 274.3) y daños en lugares o bienes de valor histórico, artístico, etc. (art. 625.2, que se integra en el art. 323.1). La atribución de cualidad profesional de la que se carece (parte del art. 637) se convierte en una circunstancia agravante del delito de intrusismo (art. 403 a)). Hay que añadir que las faltas de defraudación a la Hacienda de la Unión Europea y a los presupuestos generales de la Comunidad Europea entre 4000 y 50000 euros (arts. 627 y 628) ya habían sido eliminadas por el número 1 de la disposición derogatoria única de la LO 7/2012, de 27 de diciembre, por la que se modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social (BOE nº 312, 28.12.2012), que modificó al mismo tiempo el art. 306 CP para incluir ahí la conducta, ahora un delito menos grave.

Únicamente se suprimen, en principio (más adelante veremos que ello no significa que todas queden al margen del Derecho punitivo estatal, ni siquiera al margen del Derecho Penal), las faltas de lesiones constitutivas de delito pero de menor gravedad cometidas por imprudencia grave (art. 621.1), lesiones constitutivas de delito por imprudencia leve (art. 621.3), homicidio por imprudencia leve (art. 621.2), abandono de menores o incapaces e incumplimiento de obligaciones familiares (art. 618), denegación de asistencia a personas ancianas o incapacitadas (art. 619), injuria o vejación injusta de carácter leve (parte del contenido del art. 620.2), infracciones del régimen de custodia de menores (art. 622), deslucimiento de muebles e inmuebles (art. 626), abandono de jeringuillas y otros objetos peligrosos (art. 630), falta de vigilancia de animales peligrosos (art. 631.1), atentados leves contra la flora amenazada (art. 632.1), perturbación leve del orden público (art. 633), falta de respeto y consideración o desobediencia leve a la autoridad (art. 634) y realización de actividades sin seguro obligatorio (art. 636). Es de destacar que el propio pre-legislador se ha preocupado por aclarar que algunas de ellas pueden eliminarse porque en cualquier caso serían incardinables en delitos ya existentes, como las faltas de abandono de menores e incapaces y de denegación de asistencia a personas ancianas y discapacitadas, que se podrían subsumir en el delito de omisión del deber de socorro, el deslucimiento de bienes muebles o inmuebles, reconducible a los daños u otras figuras delictivas cuando revista cierta entidad, la falta de vigilancia de animales peligrosos y los atentados leves contra la flora amenazada que se pueden castigar a través de otros delitos si finalmente se causan daños, o los incumplimientos más graves de convenios o sentencias relacionados con obligaciones familiares o el régimen de custodia de menores, que pueden dar lugar a responsabilidad por desobediencia (apartado XXXII de la Exposición de Motivos del Proyecto). En otros casos señala que las conductas de que se trate ya se sancionarían de manera suficiente en la normativa extra-penal, como los casos menos relevantes de incumplimiento de obligaciones familiares e infracciones del régimen de custodia de menores (que tienen un régimen sancionador basado en multas coercitivas y en la modificación del régimen de guarda y visitas en el art. 776 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, BOE nº 7, 8.1.2000), y a través de la sanción administrativa la falta de vigilancia de animales peligrosos (ya se castiga en el art. 13 de la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos, BOE nº 307, 24.12.1999) y los atentados leves contra la flora amenazada (tipificados en el art. 76 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, BOE nº 299, 14.12.2007). Por su parte, el deslucimiento de bienes

muebles e inmuebles o la causación de daños de escasa entidad en bienes de valor cultural, cuando no sean reconducibles al delito de daños u otras figuras delictivas por no revestir suficiente cierta entidad, pueden castigarse por medio de la sanción administrativa si se trata de bienes de dominio público (se contemplan como infracciones graves en el Anteproyecto de Ley de Seguridad Ciudadana, del que se hablará más adelante), o dejarse al resarcimiento civil⁸. El pre-legislador no menciona el abandono de jeringuillas y otros objetos peligrosos. Cuando se trata de útiles o instrumentos utilizados para el consumo de drogas ya está sancionado administrativamente en el art. 25.1 de la LO 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana (BOE nº 46, 22.2.1992). Tampoco la realización de actividades sin seguro obligatorio, que en la práctica había quedado ya prácticamente vacía de contenido⁹ al excluirse la conducción de vehículos a motor y ciclomotores en la reforma llevada a cabo por la LO 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE nº 283, 26.11.2003)¹⁰. Por otra parte hay que puntualizar, aunque el pre-legislador no lo haga con tanta claridad, que la eliminación de algunas faltas contra el orden público se ve sobradamente compensada no solo por la desmesurada ampliación que experimentan en la misma reforma los delitos de atentado, resistencia y desórdenes públicos¹¹, sino también por la modificación de la Ley de Seguridad Ciudadana que se encuentra actualmente en fase de anteproyecto. En dicho Anteproyecto es manifiesta la introducción de nuevas infracciones administrativas, que explícitamente se justifica por la desaparición de las faltas, y la elevación de las sanciones de las ya existentes¹². Esto es, un número considerable de las faltas que aparentemente se eliminan sigue sometido al *ius puniendi* estatal, pero a través de la rama administrativa. No sin consecuencias, como veremos más adelante.

De esta manera, en fin, las únicas conductas que se descriminalizan son el homicidio y las lesiones por imprudencia leve, por un lado, y las injurias y vejaciones injustas de carácter leve, por otro. En el primer caso se reconducen a la vía civil, en su modalidad de responsabilidad extracontractual o aquiliana de los arts. 1902 y siguientes del Código Civil, porque “[n]o toda

⁸ En cuyo caso, evidentemente, se produciría la descriminalización, puesto que el resarcimiento civil no tiene naturaleza sancionadora.

⁹ No se trata tanto de que no haya actividades para las que legalmente se exija un seguro de responsabilidad civil, que las hay y muchas, sino que en la práctica se están aplicando las infracciones administrativas de similar contenido previstas en la legislación sectorial, sobre la base del mandato general contenido en el art. 75 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro (BOE nº 250, 17.10.1980), de acuerdo con el cual “la falta de seguro, en los casos en que sea obligatorio, será sancionada administrativamente”. Véanse, entre otros, los arts. 86 a) 15 de la Ley 25/1964, de 28 de abril, de Energía Nuclear (BOE nº 107, 4.5.1964); 37.2 f) de la Ley 26/2007, de 23 de octubre de Responsabilidad Medioambiental (BOE nº 255, 24.10.2007); 48.2 h) de la Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza (BOE nº 82, 6.4.1970), etc. Téngase en cuenta que la disposición final sexta del Proyecto de 2013 se dedica a la modificación del art. 75 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, que en la parte que nos interesa queda redactado de la siguiente manera: “... 2. Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación sectorial aplicable, el ejercicio de actividades careciendo de un seguro obligatorio exigido a tal efecto en una norma, será constitutivo de infracción administrativa muy grave.

Será responsable de tal infracción la persona física o jurídica que viniera obligada a la suscripción del seguro pudiendo ser sancionado con multa de 10.000 a 300.000 euros.

La instrucción y resolución del procedimiento sancionador corresponderá a la administración pública competente por razón de la materia cuya regulación impone la suscripción del seguro obligatorio”.

¹⁰ Duramente criticada por AYO FERNÁNDEZ, *Las faltas en el Código Penal y el juicio de faltas*, 6ª ed., 2005, p. 129.

¹¹ Confróntese DÍEZ RIPOLLÉS, «Sucintas observaciones sobre algunas decisiones del Anteproyecto de Reforma del Código Penal de 2012», en ÁLVAREZ GARCÍA (dir.), *Estudio crítico sobre el Anteproyecto de Reforma Penal de 2012*, 2013, p. 27.

¹² A favor de trasladar las faltas contra los intereses generales y contra el orden público al Derecho Administrativo sancionador, sin embargo, SANTOS MARTÍNEZ, «La ‘desjudicialización’ de las faltas», *LL*, (4), 2011, p. 1390.

actuación culposa de la que se deriva un resultado dañoso debe dar lugar a responsabilidad penal, sino que el principio de intervención mínima y la consideración del sistema punitivo como última ratio, determinan que en la esfera penal deban incardinarse exclusivamente los supuestos más graves de imprudencia". Las injurias y vejaciones injustas de carácter leve, "por tratarse de ofensas de carácter privado cuya reparación puede exigirse en la vía jurisdiccional civil o mediante los actos de conciliación" (apartado XXXII de la Exposición de Motivos del Proyecto). Y si respecto de este último supuesto hay cierto consenso¹³, no se puede decir lo mismo del primero. No parece razonable dejar en el ámbito civil la muerte o lesiones de una persona causadas por imprudencia, aunque sea leve: tanto el pago de costas como la ausencia del Ministerio Fiscal y las dificultades probatorias del procedimiento civil empeoran la posición de víctimas y perjudicados¹⁴.

En conclusión, nos encontramos más ante un proceso de descriminalización que de despenalización, quedando al margen de cualquier consecuencia sancionadora menos de un tercio de las faltas que se eliminan.

3. ¿Qué consecuencias procesales tendrá la reforma?

En principio, las consecuencias procesales de la reforma son pocas, al menos en lo referente al procedimiento aplicable, pues de acuerdo con la disposición adicional tercera del Proyecto¹⁵ se mantiene el juicio de faltas para el enjuiciamiento de los delitos leves. No se quiere prescindir de un sistema como el actual, sencillo y rápido, en el que no es obligatoria la intervención de abogado o procurador, y que se concluye generalmente en un solo acto, esto es, en una vista en la que, normalmente sin una fase instructora, se detallan los hechos, se celebran las pruebas y se exponen las conclusiones quedando el juicio pendiente de sentencia¹⁶.

Además, según se dispone en el art. 13.4 inciso final del Proyecto de 2013, los nuevos tipos atenuados de los delitos menos graves se habrán de calificar como delitos leves siempre que la

¹³ No compartido por todos. Por ejemplo, apunta el Informe al Anteproyecto del Consejo General del Poder Judicial, aprobado el 16 de enero de 2013, p. 19, disponible en la página web http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Consejo_General_del_Poder_Judicial/Actividad_del_CG_PJ/Informes/Informe_al_Anteproyecto_de_Ley_Organica_por_la_que_se_modifica_la_Ley_Organica_10_1995_de_23_de_noviembre_del_Codigo_Penal, que la supresión de las faltas de injurias y vejaciones injustas de carácter leve "acarrea una disminución de la protección penal en una materia tan sensible como es la violencia contra la Mujer".

¹⁴ Confróntese DÍEZ RIPOLLÉS, en ÁLVAREZ GARCÍA (dir.), *Estudio crítico sobre el Anteproyecto de Reforma Penal de 2012*, 2013, p. 27; FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ y OLLOQUIEGUI SUCUNZA, «Homicidio por imprudencia leve», en ÁLVAREZ GARCÍA (dir.), *Estudio crítico sobre el Anteproyecto de Reforma Penal de 2012*, 2013, p. 64; MANZANARES SAMANIEGO, «La supresión de las faltas penales», *Diario La Ley* (8171), 2013, p. 4.

¹⁵ Disposición adicional tercera del Proyecto: "La instrucción y el enjuiciamiento de los delitos leves.

Los delitos leves cometidos tras la entrada en vigor de la presente Ley y tipificados en los artículos 147.2, 147.3, 171.7, 172.3, 173.4, 234.2, 249, 263, 274.2 párrafo 2.º, y 270.1 párrafo 2.º, tendrán la consideración de faltas penales a los efectos de la aplicación de la vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Del mismo modo, la instrucción y el enjuiciamiento de dichos delitos se sustanciarán conforme al procedimiento previsto para el juicio de faltas en el libro VI de la vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal, cuyos preceptos se adaptarán a la presente reforma en todo aquello que sea necesario".

¹⁶ La descripción del juicio de faltas como un procedimiento simple y rápido es un lugar común en la doctrina. Véase, entre otros, ARMENTEROS LEÓN, *Juicio de Faltas. Guía práctica para el ejercicio*, 2009, p. 63; CASTILLEJO MANZANARES, *Los nuevos procesos penales (III) El juicio de faltas*, 2004, p. 104; o DELGADO MARTÍN, *El juicio de faltas*, 2000, p. 18.

pena, por su extensión, pueda considerarse a la vez leve y menos grave. En la mayoría de las ocasiones estos tipos atenuados tienen prevista una pena con tramos propios de los delitos menos graves, fundamentalmente multas que superan los tres meses. Sin embargo, van a seguir sustanciándose conforme al procedimiento previsto para el juicio de faltas en el Libro VI del Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, aprobatorio de la vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal (Gaceta 17.9.1882, en adelante LECrim), manteniendo los Juzgados de Instrucción y los Juzgados de Violencia de Género la competencia para el conocimiento y fallo de estos delitos. Se sigue el criterio opuesto al que rige en los casos en que la pena, por su extensión, pueda incluirse a la vez entre las penas graves y menos graves, en cuyo caso se dispone que “el delito se considerará, en todo caso, como grave” (art. 13.4)¹⁷. El motivo es, sin duda, el deseo de no alargar la tramitación en los juzgados de lo penal, en los que la duración del procedimiento ya es muy superior a la de cualquier otro órgano de la jurisdicción penal, incluido el Tribunal Supremo¹⁸, con el enjuiciamiento masivo de conductas que coinciden con las de algunas de las faltas cometidas con más frecuencia, como son las de hurto o daños. En el caso de estos tipos atenuados de los delitos menos graves, el resultado es que con el mismo procedimiento se impondrán penas más elevadas por infracciones que sustancialmente siguen siendo las mismas. Y, salvo que mejoren los medios personales y materiales, es probable que no se consiga evitar la sobrecarga de los juzgados de lo penal, pues estos sí pasarán a ocuparse de los nuevos delitos menos graves resultantes de la conversión de las faltas que no prevén tipos atenuados. Se trata de las actuales faltas de lesiones leves (art. 617.1), contra la propiedad intelectual y parcialmente también contra la propiedad industrial (parte del art. 623.5), atribución de cualidad profesional de la que se carece (parte del art. 637), así como las de defraudación a la Hacienda de la Unión Europea entre 4000 y 50000 euros (arts. 627 y 628) que ya fueron eliminadas en 2012.

Seguramente porque el pre-legislador es consciente de la escasa potencialidad de la reforma propuesta en términos de descarga de trabajo de la Administración de Justicia¹⁹, también propone modificar el art. 963 LECrim introduciendo para los casos “que no tienen una gravedad que justifique la apertura de un proceso y la imposición de una sanción de naturaleza penal, y en cuya sanción penal tampoco existe un verdadero interés público... con una orientación que es habitual en el Derecho comparado, un criterio de oportunidad que permitirá a los Jueces, a

¹⁷ Lo critica el Dictamen 358/2013, de 27 de junio, del Consejo de Estado, sobre el Anteproyecto de ley orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre del Código Penal, aprobado el 27 de junio de 2013, consideración cuarta b), disponible en la página web <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-358>, subrayando las consecuencias que tiene, más allá de las puramente competenciales, por ejemplo en sede de prescripción, por lo que propone volver a la regla actual. También el Informe al Anteproyecto del Consejo General del Poder Judicial, pp. 21 y s., propone su modificación, de forma que cuando la pena asociada a un determinado delito pueda ser catalogada por su extensión como leve o menos grave, se reputa menos grave.

¹⁸ De acuerdo con la *Panorámica de la Justicia para el año 2012*, elaborada por el Consejo General del Poder Judicial y disponible en su página web, la duración media de los asuntos penales terminados en 2012 en los Juzgados de Instrucción y Primera Instancia e Instrucción ha sido de 1,8 meses, frente a los 10,4 meses que se precisan en los Juzgados de lo Penal, los 2,4 de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, los 2,6 meses de las Audiencias Provinciales, los 6 de la Sala Segunda del Tribunal Supremo y los 6,1 de los Juzgados de Menores. Se trata de duración media de todos los asuntos penales, no solo de los acabados en sentencia, por lo que es muy probable que el resultado sea inferior al real, al incluirse los asuntos que finalizan con inadmisión a trámite, sobreseimiento, etc. Con esta prevención, en conjunto la duración media estimada de la primera instancia penal es de 2,1 meses, de la segunda instancia 2,3 meses y ante el Tribunal Supremo 6 meses. Téngase en cuenta que el porcentaje estimado de sentencias recurridas en lo penal es del 10,1%, bastante más bajo que el de la jurisdicción civil con un 15,9%, contencioso administrativa con un 16,5% y social con un 26,8%.

¹⁹ Véase sobre esto el apartado 5.

petición del Ministerio Fiscal, valorada la escasa entidad del hecho y la falta de interés público, sobreseer estos procedimientos” (apartado XXXII). Esta explicación resulta engañosa, puesto que lo que dice la nueva redacción que se propone es lo siguiente: “Recibido el atestado conforme a lo previsto en el artículo anterior, si el Juez estima procedente la incoación del juicio de faltas, adoptará alguna de las siguientes resoluciones: a) Acordará el sobreseimiento del procedimiento y el archivo de las diligencias cuando lo solicite el Ministerio Fiscal a la vista de las siguientes circunstancias: a. El delito leve denunciado resulte de muy escasa gravedad a la vista de la naturaleza del hecho, sus circunstancias, y las personales del autor, y b. no exista un interés público relevante en la persecución del hecho”. Obviamente, quien valora si es oportuno o no archivar es el Ministerio Fiscal, debiendo acordarlo el Juez si aquél así lo solicita²⁰. ¿Estamos ante un paso más en la traslación del principio de oportunidad propio del Derecho Administrativo sancionador al enjuiciamiento penal de los delitos leves y de algunos de los delitos menos graves? Solo parcialmente, pues en el ámbito penal nos encontramos ante un principio sometido a reglas, frente al completo arbitrio que se deja a la Administración en el procedimiento administrativo sancionador. En el ejercicio de esta potestad de modulación de la acción punitiva se ha de ponderar, por un lado, el delito que no se va reprimir y, por otro, un interés público en la persecución del hecho en el que se han de incluir los derechos de la víctima a la verdad, la justicia y la reparación.

En cualquier caso, de lo expuesto se desprende el deseo del pre-legislador de mantener el juicio de faltas, incluso ampliando su ámbito de aplicación para incluir algunos delitos menos graves. Con el fin de descargar a la Administración de Justicia del enjuiciamiento de infracciones de muy escasa gravedad se introduce el principio de oportunidad en la persecución de los delitos leves y de algunos de los delitos menos graves, quedando el ejercicio de la acción penal al arbitrio reglado del Ministerio Fiscal.

De otras consecuencias procesales de la reforma no se hace eco el pre-legislador. Por ejemplo, se hace posible proceder a la detención por delitos leves con carácter general, cuando no ocurre así por faltas. Según dispone el art. 495 LECrim, “[n]o se podrá detener por simples faltas, a no ser que el presunto reo no tuviese domicilio conocido ni diese fianza bastante, a juicio de la Autoridad o agente que intente detenerle”.

4. ¿Por qué se introdujeron las faltas en la legislación penal histórica?

Una valoración razonada de la desaparición del Libro III exige conocer las razones por las que en su día aparecieron las faltas en nuestro Ordenamiento jurídico, pues es de suponer que dichas razones habrían desaparecido en la actualidad, lo que justificaría la reforma.

Pues bien, el primer Código Penal español en regular las faltas fue el de 1848²¹. En él, como en el de 1995, la clasificación de las infracciones penales es en principio bipartita, delitos y faltas, si

²⁰ Ya lo proponía TRILLO NAVARRO, «Criminalidad de bagatela», *La Ley Penal*, (51), 2008, pp. 27 y s.

²¹ El Código Penal de 1822 hace referencia a las faltas o infracciones administrativas en el art. 135, según el cual “[s]on culpas o delitos públicos... Tercero. Todas las contravenciones a los reglamentos generales de policía y sanidad, siempre que sucedan en perjuicio del público”. Por su parte, el art. 182 dispone que “[l]as culpas y delitos no comprendidos en este Código que se cometan contra los reglamentos u ordenanzas particulares que

bien se prevé dentro de los delitos una ulterior clasificación en delitos graves y menos graves, igualmente sobre la base de las penas (entonces clasificadas en aflictivas, correccionales y leves). A su vez, también las faltas se dividen en graves y menos graves. No se contempló una categoría adicional a los delitos y faltas, más grave, como sería la de los crímenes. PACHECO²², miembro de la Comisión redactora del Código²³, explica que la clasificación tripartita adoptada por entonces por el Código Penal francés respondía a su vez a una organización procesal que contemplaba tres géneros de tribunales distintos: los verdaderamente criminales, a los que concurre el jurado, los correccionales, es decir, los que han de conocer de acciones menos horribles, pero graves siempre, compuestos de varios jueces de derecho, y por último los de policía, que se ocupan de cosas leves, formados por una sola persona, un juez de paz. Dado que en España era imposible una organización de los tribunales a la francesa, al haberse rechazado el jurado, se consideró suficiente la división bipartita en delitos y faltas, dejando a la futura Ley de Enjuiciamiento Criminal la tarea de diferenciar dos órdenes de tribunales.

En principio, parece pues que para el legislador el único criterio distintivo entre delito y falta era (y sigue siendo²⁴) el de la gravedad de la sanción prevista para el respectivo hecho. Sin desear abordar en modo alguno el espinoso tema de si la diferencia entre faltas y delitos es cualitativa o cuantitativa²⁵, quisiera observar que la doctrina no tardó en dotar de contenido a esa distinción, y lo hizo fundamentalmente a través de los dos criterios que ya habían sido apuntados por PACHECO. Por un lado, las faltas son infracciones leves que carecen del significado moral de los delitos, lo que se refleja en las penas empleadas para sancionarlas; por otro, en consonancia con ello, el procedimiento empleado para su enjuiciamiento debe/ puede ser más simple y rápido que en el caso de los delitos. Analicemos ambas cuestiones.

En lo que respecta al primer criterio, PACHECO explica que en las faltas nos encontramos ante “preceptos muchas veces de verdadera policía, más bien que de verdadera moralidad”²⁶, en los que “la pena leve avisa y amonesta, para que no se le abandone, para que no se complete el

rijan en algunas materias o ramos de la Administración pública, serán juzgados y castigados, respectivamente, con arreglo a las mismas ordenanzas o reglamentos”.

²² PACHECO, *El Código penal. Concordado y comentado. Tomo I*, 2ª ed., 1856, pp. 71 y s. y 114 y s.

²³ Se suele indicar que Pacheco fue el principal autor del Código Penal de 1848. Sin embargo, aunque formó parte de la Comisión redactora apenas asistió a las reuniones, y cuando lo hizo intervino poco. Sí fueron muy influyentes sus *Estudios de Derecho Penal*, 1842. Confróntese ANTÓN ONECA, «El Código penal de 1848 y D. Joaquín Francisco Pacheco», *ADPCP*, (XVIII), 1965, pp. 491 y ss.; CANDIL JIMÉNEZ, «Observaciones sobre la intervención de don Joaquín Francisco Pacheco en la elaboración del Código penal de 1848», *ADPCP*, (XXVIII), 1975, pp. 405 a 442.

²⁴ La Exposición de Motivos del Proyecto de 2013 apunta que “[e]n nuestro Derecho no existe una diferencia cualitativa entre delitos y faltas. Las diferencias son puramente formales, por el carácter que la Ley otorga a una u otra infracción, o cuantitativas en atención al tipo de pena que se les impone. La tipificación de determinadas conductas como faltas penales obedece a simples razones de política criminal, que en el momento actual carecen de suficiente justificación. Y se aprecia una cierta distorsión en la comparativa con el Derecho administrativo sancionador, que en muchos casos ofrece una respuesta sancionadora más contundente que la prevista en el Código Penal para conductas teóricamente más graves. De ahí que la reforma lleve a cabo una supresión definitiva del catálogo de faltas regulado en el Libro III del Código Penal, tipificando como delito leve aquellas infracciones que se estima necesario mantener” (apartado XXXII).

²⁵ Sobre la incorrección de este proceder clasificatorio, véase RANDO CASERMEIRO, *La distinción entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador. Un análisis de política jurídica*, 2010, pp. 52 y ss., con abundante bibliografía. Sobre las distintas teorías al respecto, véase además GÓMEZ TOMILLO, *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*, 2008, pp. 55 y ss.

²⁶ PACHECO, *El Código penal, Tomo I*, 2ª ed., 1856, p. 111.

extravío”, pero ni castiga ni reforma, como hacen, por su parte, las penas aflictivas y correccionales²⁷. El autor apunta aquí a la “*vexata quaestio*” de la distinción entre infracciones “*mala in se*” y “*mala quia prohibita*”. Las faltas aparecen en el momento histórico en que se está produciendo la diferenciación entre el Derecho Penal y el naciente Derecho Administrativo sancionador o Derecho de Policía. Desde principios del siglo XIX proliferan en los códigos penales y leyes especiales infracciones castigadas con sanciones leves como la multa, la reprensión, privaciones de derechos o privación de libertad de muy corta duración, cuya naturaleza penal o administrativa no estaba clara. De hecho, la distinción actual fue el fruto de una evolución que llegó a diferentes resultados según las distintas tradiciones nacionales. No es el caso de exponerla aquí con detalle²⁸. Sí me interesa destacar, sin embargo, que la levedad que se percibe en las sanciones previstas para las faltas (hoy, básicamente, localización permanente o multa) justifica la simplificación y aceleración del procedimiento empleado para llegar a su imposición, con lo que llegamos a la segunda razón que justifica la introducción de las faltas. En los comentaristas decimonónicos se ve con claridad que uno de los objetivos principales perseguidos fue la simplicidad y consiguiente rapidez de su enjuiciamiento²⁹. Y podemos decir que el éxito ha sido rotundo. En la actualidad, por un lado, esa rapidez contrasta con la lentitud de la tramitación procesal de las causas por delitos graves y menos graves³⁰, pero también de otras jurisdicciones³¹; por otro, aproxima el enjuiciamiento de las faltas a la tramitación de las infracciones administrativas³². Tanto en un caso como en el otro se trata de permitir una actuación rápida, breve y libre de excesivas trabas procesales al órgano sancionador. En el caso de las faltas, la forma de hacerlo es una reducción sustancial de las formalidades propias del

²⁷ PACHECO, *El Código penal, Tomo I*, 2ª ed., 1856, p. 116. Esta observación fue acogida por otros comentaristas. Véase también GROIZARD Y GÓMEZ DE LA SERNA, *El Código penal de 1870. Tomo I*, 2ª ed., 1902, p. 151.

²⁸ Al respecto es fundamental la obra de RANDO CASERMEIRO, *La distinción entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador*, 2010, pássim.

²⁹ Véase por ejemplo, GÓMEZ DE LA SERNA/MONTALBÁN, *Elementos de Derecho Civil y Penal de España. Tomo III*, 5ª ed., 1855, p. 444; o GROIZARD Y GÓMEZ DE LA SERNA, *El Código penal de 1870. Tomo I*, 2ª ed., 1902, p. 151, quien defiende la “utilidad y conveniencia práctica” de las faltas sobre la base de que “[l]a naturaleza y la economía y la duración del procedimiento debe estar en relación con la intensidad e importancia de los hechos justiciables [...] ¿Cómo han de necesitar, ni los particulares, ni la sociedad, iguales precauciones y garantías para la averiguación y el castigo de los grandes crímenes que para el de los pequeños?”.

³⁰ Como hemos visto ya, de acuerdo con la *Panorámica de la Justicia para el año 2012*, la duración media de los asuntos penales terminados en 2012 en los Juzgados de Instrucción y Primera Instancia e Instrucción ha sido de 1,8 meses, frente a los 10,4 meses que se precisan en los Juzgados de lo Penal y los 2,6 meses de las Audiencias Provinciales.

³¹ De nuevo de acuerdo con la *Panorámica de la Justicia para el año 2012*, de media la primera instancia penal dura 2,1 meses. Esta cifra contrasta con los 8 meses de media que dura un procedimiento civil en primera instancia (7,2 meses en los Juzgados de 1ª Instancia, 4,5 en los Juzgados de Familia y 9,2 en los Juzgados de 1ª Instancia e Instrucción), los 8,8 meses del procedimiento laboral en primera instancia y los 15,9 meses del procedimiento contencioso-administrativo en primera instancia.

³² No hay datos respecto de la duración media de los expedientes administrativos sancionadores. Como indica RANDO CASERMEIRO, *La distinción entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador*, 2010, pp. 401 y ss., se puede utilizar el plazo de caducidad del expediente administrativo como forma indirecta de medir la duración máxima. Como apunta MESEGUER YEBRA, «A vueltas con la caducidad en los procedimientos sancionadores (Comentario de urgencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 2003)», *Revista Jurídica de Castilla y León*, (1), 2003, p. 219, el establecimiento de tal plazo se anuda, sin duda, al mandato constitucional de actuación eficaz de la Administración, recogido en el art. 103.1 CE. Pues bien, el art. 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que “en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras... se producirá la caducidad”. Por su parte, el art. 42.2 de la misma ley dispone que “el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa... no podrá exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor...”, añadiendo el art. 42.3 que “cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses”.

procedimiento penal, dejándolo reducido a la mínima expresión que es el juicio de faltas. Al fin y al cabo, como regla general no está en juego la libertad del imputado³³.

Por lo demás, la introducción de las faltas en el Código Penal de 1848 también respondió a otro objetivo, no siempre explicitado pero no menos importante: la intención de poner orden en lo que respecta a la potestad sancionadora de la Administración. Se intentó materializar esta labor de ordenación a través de dos vías: por un lado, castigando como faltas numerosas infracciones de normas administrativas, incluso siguiendo la técnica de la ley penal en blanco, y, por otro, limitando la cuantía o duración de las sanciones administrativas³⁴.

Así, el castigo de las infracciones de normas administrativas como faltas supuso someter al principio de legalidad numerosas acciones y omisiones que anteriormente daban ocasión al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, y que desde su tipificación como faltas no solo precisan una norma de rango legal que las tipifique, sino que además son impuestas por un órgano judicial tras el correspondiente proceso. De esta forma, el Libro III del Código Penal contenía el embrión de lo que luego se convirtió en el extenso contenido de la potestad sancionadora de la Administración³⁵, como se aprecia claramente en la descripción de faltas que abarcan materias como el orden público, el abastecimiento de poblaciones, la higiene pública, el apagado del alumbrado público, espectáculos, etc., y que suelen exigir la infracción de las reglas de policía. Este esfuerzo por llevar a la jurisdicción penal la multitud de contravenciones a los reglamentos, bandos y ordenanzas generales y municipales existentes se saludó en su momento como un gran avance, pues se trataba de “evitar la anarquía que reinaba en esa parte de la legislación”³⁶. No obstante, siempre se fue consciente del carácter predominantemente “administrativo” de esas faltas³⁷, lo que justificó su reforma y, en muchos casos, desaparición del ámbito penal en 1989³⁸.

Por su parte, la limitación de la cuantía, en caso de multas, o de la duración, en caso de privación de libertad, de las sanciones administrativas se efectuó sobre la base de que no podían ser superiores a las penales. El art. 493 CP 1848 disponía que “[e]n las ordenanzas municipales y demas reglamentos generales de la administracion que se publicaren en lo sucesivo, no se impondrán á los contraventores mayores penas que las señaladas en este libro [el III, dedicado a las faltas], á no ser que así se determine por leyes especiales”(sic). Con todo lo positivo que tenía este precepto³⁹, al establecer un orden de menor a mayor gravedad entre las sanciones administrativas y penales que responde plenamente a la lógica del principio de subsidiariedad

³³ De acuerdo con el *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2012*, ese año solo 120 personas estaban ingresadas en prisión por la comisión de faltas.

³⁴ Confróntese DELGADO MARTÍN, *El juicio de faltas*, 2000, pp. 30 y s.

³⁵ Confróntese MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «Voz Multa administrativa», en PELLISÉ PRATS (dir.), *Nueva Enciclopedia Jurídica.*, t. XVI, 1978, p. 688.

³⁶ VIZMANOS/ÁLVAREZ MARTÍNEZ, *Comentarios al Código Penal*, t. II, 1848, p. 552.

³⁷ Confróntese LÓPEZ-REY Y ARROJO/ÁLVAREZ VALDÉS, *El nuevo Código Penal*, 1933, p. 557, quienes comentando el Libro III del Código Penal de 1932, en esa parte prácticamente idéntico al de 1848, clasifican las faltas en contravenciones propiamente dichas e infracciones municipales o gubernativas.

³⁸ Véase al respecto MARTÍNEZ PÉREZ, *PJ*, 1990, pássim.

³⁹ Véase, aplaudiéndolo, VIZMANOS/ÁLVAREZ MARTÍNEZ, *Comentarios al Código Penal*, t. II, 1848, p. 545. También MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, en PELLISÉ PRATS (dir.), *NEJ*, (XVI), 1978, pp. 686 y ss., que ofrece un extenso análisis de los problemas interpretativos que planteaba a mediados del siglo XX.

del Derecho Penal, al mismo tiempo reconocía la potestad sancionadora de la Administración⁴⁰, contraviniendo lo dispuesto en la Constitución de 1845, que había declarado el monopolio punitivo del poder judicial, y le permitía imponer sanciones privativas de libertad, si bien de breve duración (hasta quince días de arresto)⁴¹.

Pronto la realidad desbordó este débil intento de limitar la potestad sancionadora de la Administración⁴². En cualquier caso, conviene retener la idea de que entonces no había más distinción entre las faltas penales y las infracciones administrativas que el órgano legislativo o gubernativo que las aprobaba y esa limitación de la severidad del castigo. Piénsese que el procedimiento para el enjuiciamiento tanto de las infracciones gubernativas como de las faltas era judicial, aunque quien lo conociera en primera instancia fueran los alcaldes y sus tenientes⁴³.

5. ¿Qué objetivos se espera alcanzar con la despenalización de las faltas?

La argumentación empleada en la Exposición de Motivos para justificar la despenalización de las faltas y la conversión de un número importante de ellas en infracciones administrativas es de naturaleza utilitaria y pragmática. Así, se dice que “[e]n la actualidad debe primarse la racionalización del uso del servicio público de Justicia, para reducir la elevada litigiosidad que recae sobre Juzgados y Tribunales, con medidas dirigidas a favorecer una respuesta judicial eficaz y ágil a los conflictos que puedan plantearse. Al tiempo, el Derecho Penal debe ser reservado para la solución de los conflictos de especial gravedad” (apartado XXXII). La mayor rapidez del procedimiento administrativo frente a la lentitud del proceso penal justificaría la traslación de un número importante de conductas al ámbito administrativo sancionador, lo que a su vez supondría descongestionar el sobrecargado aparato judicial. Se parte, pues, de una premisa bastante extendida tanto en la doctrina como en la jurisprudencia⁴⁴, según la cual la actuación administrativa sancionadora es más eficaz que la penal. ¿Hay datos que la apoyen?

5.1 La agilización de la sanción de infracciones leves a través del procedimiento administrativo sancionador

Hemos visto ya que, frente a lo que a veces se piensa, la diferencia en la rapidez a la hora de resolver un asunto penal por falta y un expediente administrativo sancionador no es tan grande.

⁴⁰ Claramente PACHECO, *El Código penal. Concordado y comentado. Tomo III*, 1849, p. 470, cuando indica que “las ordenanzas municipales y los reglamentos de la Administración pueden crear y definir faltas que no lo estén expresamente en el código, pero ni las unas ni los otros han de castigar esas faltas subsidiarias o locales con más severidad que la que emplea para las análogas y mayores el Código mismo”.

⁴¹ Confróntese RANDO CASERMEIRO, «La evolución de la relación entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador en la España del siglo XIX y principios del siglo XX», *RDPC*, (12), 2003, pp. 151 y ss.

⁴² Véase el detallado relato de las normas e interpretaciones que desnaturalizaron lo inicialmente pretendido en GARCÍA GOYENA/AGUIRRE, *Febrero ó librería de Jueces, Abogados y Escribanos, comprensiva de los Códigos civil, criminal y administrativo, tanto en la parte teórica como en la práctica, con arreglo en un todo a la legislación hoy vigente*, t.V, 4ª ed., 1852, pp. 398 y ss.

⁴³ Así se dice expresamente en la regla 3ª de la Ley provisional prescribiendo reglas para la aplicación de las disposiciones del Código penal, que acompaña al texto de 1848. De la apelación conocía el juez de primera instancia. Esta atribución judicial de los alcaldes venía de lejos. Véase TAPIA, *Febrero Novísimo o Librería de Jueces, Abogados y Escribanos, refundida, ordenada bajo nuevo método y adicionada con un tratado del juicio criminal*, v. 8, 1830, pp. 86 y s.; FERNÁNDEZ TORRES, *La formación histórica de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, 1998.

⁴⁴ Véase por ejemplo la STC 77/1983, de 3 de octubre, FJ 2º. En la doctrina, entre otros, SANTOS MARTÍNEZ, *LL*, (4), 2011, pp. 1388 y s.

Si a ello sumamos que la sanción administrativa puede ser recurrida ante la jurisdicción contencioso-administrativa, con una duración media del procedimiento en primera instancia de 15,9 meses, que baja a 15,1 meses en el caso de la actividad administrativa sancionadora (13,6 en los juzgados de lo contencioso, con tendencia al alza), vemos que desaparece cualquier eventual ventaja de la vía administrativa frente a la penal en términos de rapidez. Esta percepción inicial se refuerza cuando sumamos la duración de la segunda instancia, de nuevo muy superior en la jurisdicción contencioso-administrativa que en la penal: 13,4 frente a 2,2 meses, respectivamente.

5.2 La descongestión del sistema judicial

Con respecto a esta cuestión, lo primero que conviene apuntar es que el objetivo de reducción de la carga de trabajo de jueces y tribunales no se obtiene por la mera derivación de la carga penal a otros sectores del Ordenamiento jurídico, pues también en ellos habrán de actuar jueces y tribunales, aunque sean de otras ramas, fundamentalmente la civil y la contencioso-administrativa. Para conseguir el objetivo propuesto sería necesaria una valoración de conjunto que no se ha hecho⁴⁵. En particular, no se han tenido en cuenta las tasas de congestión de las distintas jurisdicciones, que revelan que la penal está en bastante mejor situación que la civil, la social y, sobre todo, la contencioso-administrativa⁴⁶, pese a recibir un número de asuntos considerablemente más elevado que cualquiera de ellas.

Para no sobrecargar efectivamente a otros órdenes jurisdiccionales es posible que se pretenda jugar con otros factores que disuadan de utilizar la vía judicial. Las dificultades probatorias del proceso civil, junto con las costas y tasas procesales que hay que pagar en dicho proceso, pueden producir un efecto disuasivo nada desdeñable⁴⁷. En lo que respecta a la jurisdicción contencioso-administrativa, además de la necesidad de abogado y del pago de costas, dos elementos que

⁴⁵ Como apunta el Dictamen 358/2013, de 27 de junio, del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de 2013, consideración cuarta a).

⁴⁶ En efecto, piénsese que la tasa de congestión en todas las jurisdicciones, cociente entre la suma de los pendientes de resolver al comienzo del periodo y los ingresados en el mismo y los asuntos resueltos en el periodo, ha bajado ligeramente (un 1,4%) en 2012, quedando en conjunto en 1,32. Además, analizando por jurisdicciones resulta que la penal, con una tasa de 1,16, no es la que se encuentra en peor situación, al contrario. La tasa de congestión de la jurisdicción civil es en el mismo año de 1,64, la de la jurisdicción social es de 1,83 y la de la jurisdicción contencioso-administrativa llega a 2,14. Son datos contenidos en la *Panorámica de la Justicia para el año 2012*.

⁴⁷ Confróntese FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ/OLLOQUIEGUI SUCUNZA, «Notas críticas sobre la conversión de las faltas en delitos en el Anteproyecto de Reforma de 2012», en ÁLVAREZ GARCÍA (dir.), *Estudio crítico sobre el Anteproyecto de Reforma Penal de 2012*, 2013, p. 48; MANZANARES SAMANIEGO, «Comentarios a la reforma de la parte general del Código Penal conforme al nuevo anteproyecto de Ley Orgánica (y IV)», *LL*, (1), 2013, p. 1280. Sobre la polémica suscitada por la aprobación de las Leyes 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de Agilización Procesal (BOE n° 245, 11.10.2011), y 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses (BOE n° 280, 21.11.2012), que han recibido una enorme oposición por parte de los operadores jurídicos, véase, entre otros, CARPIO FIESTAS, «Justicia para el que pueda pagarla. Un alegato contra las tasas con ejemplos de procesos civiles de consumo», *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, (4), 2012, pp. 87 a 98; GIMENO SENDRA, «Acerca de la constitucionalidad de la Ley de tasas judiciales», *Revista General de Derecho Procesal*, (29), 2013; EL MISMO, «La Ley de tasas judiciales en el orden procesal civil», *Diario La Ley* núm. 8037, 2013; HERNÁNDEZ-CARRILLO FUENTES, «La reforma en curso del Código Penal, cierra el círculo que abre la Ley de Tasas», *Diario La Ley*, (7998), 2013; MARTÍNEZ SÁNCHEZ, «Una aproximación crítica a las tasas judiciales desde el derecho financiero y tributario», *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, (27), 2013, pp. 205 a 221; RODRÍGUEZ CARBAJO, «Las tasas judiciales: retorno a 1959», *Actualidad administrativa*, (19-20), 2012; RUIZ GONZÁLEZ, «La inconstitucionalidad de las tasas judiciales introducidas por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre», *Diario La Ley*, (8025), 2013.

desincentivan la impugnación de la resolución administrativa⁴⁸, seguramente se pretende jugar con una presumiblemente menor tendencia a recurrir una sanción administrativa que una condena penal, debido a distintos factores: los diferentes efectos simbólicos y prácticos de la condena penal frente a los que produce la sanción administrativa (piénsese tanto en la estigmatización propia del proceso penal, que no se daría en el procedimiento administrativo⁴⁹, como en la falta de efectos similares a los que causan los antecedentes penales en el caso de antecedentes administrativos⁵⁰); la falta de calidad en la motivación de las infracciones administrativas, que dificulta oponerse a ellas... Sin embargo, los datos estadísticos revelan un mayor porcentaje de recursos frente a las sanciones administrativas que contra las penales leves⁵¹, lo que lleva a plantearse de nuevo si la derivación al ámbito administrativo no producirá una mayor congestión del sistema judicial en su conjunto⁵².

5.3 ¿La agravación de las penas?

La Exposición de Motivos del Proyecto de 2013 afirma que “esta modificación [la conversión de las faltas en delitos leves y menos graves] no supone necesariamente una agravación de las conductas ni de las penas actualmente aplicables a las faltas”, y que “en general se recurre a la imposición de penas de multa, que se estiman más adecuadas para sancionar infracciones de escasa entidad, y además con un amplio margen de apreciación para que el Juez o Tribunal

⁴⁸ Confróntese MAROTO CALATAYUD, «Ciudades de excepción: seguridad ciudadana y civismo como instrumentos de burorrepresión de la protesta», en OLIVER OLMO (coord.), *Burorrepresión. Sanción administrativa y control social*, 2013, p. 59.

⁴⁹ No pretendo dar a entender que la sanción administrativa carece de efectos simbólicos o estigmatizantes. Sin duda alguna, los tiene, pero abarcan un registro distinto de los que aparecen en el ámbito penal. Como apunta MAROTO CALATAYUD, en OLIVER OLMO (coord.), *Burorrepresión*, 2013, pp. 61 y s., “la burorrepresión cumple claramente la función simbólica ilegítima de *desincentivar* el ejercicio de derechos fundamentales, a la vez que políticamente se satisfacen las pretensiones autoritarias de ciertos sectores de la población, que incluyen a grupos acomodados que temen por sus privilegios y personas que han asumido los estereotipos estigmatizantes difundidos por los medios”.

⁵⁰ Están proliferando los registros administrativos dedicados a recoger los antecedentes por sanciones administrativas. Véase por ejemplo, el Registro de Conductores e Infractores a que alude el art. 82 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (BOE nº 63, 14.3.1990). Su efecto principal es agravar una segunda infracción, operando a este respecto de manera similar a la reincidencia penal. Sin embargo, estos antecedentes administrativos carecen de los otros efectos de los penales: por ejemplo, no impiden el acceso a la función pública ni se utilizan para valorar la procedencia de decretar la prisión provisional o la prestación de fianza bastante para asegurar las responsabilidades pecuniarias que puedan declararse procedentes mientras se sustancia el proceso. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que en la actualidad todavía no existe un registro penal de las faltas.

⁵¹ Podemos tomar como muestra de la actividad administrativa el número de expedientes sancionadores resueltos en la Secretaría General del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en 2012, 174.552, de los cuales el 98,4% versan sobre drogas, armas y protección de la seguridad ciudadana. Pues bien, se interpusieron 14.324 recursos de revisión, reposición o alzada, lo que supone un porcentaje del 8,2% de recursos respecto de expedientes resueltos. Por su parte, en los juzgados de 1ª instancia e instrucción se recurre solo el 6,1% de las sentencias dictadas, porcentaje que contrasta con el de los juzgados de lo penal, en los que se eleva al 21,8%. Confróntese la *Panorámica de la Justicia para el año 2012*, y el *Informe de Evaluación 2012 del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*, éste disponible en la página web <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2013/Documents/INFORMEFINAL2012.pdf>. A la jurisdicción contencioso-administrativa llega un porcentaje de recursos contra la actividad administrativa sancionadora todavía más reducido, pues es preciso haber interpuesto en vía administrativa el recurso de alzada. Aun así, de los 226.025 asuntos ingresados en 2012 en esta jurisdicción corresponden a la actividad administrativa sancionadora 38.876, el 17,2%. Del total de sentencias dictadas por los juzgados de lo contencioso-administrativo se recurre el 16,6%.

⁵² Confróntese SANTOS MARTÍNEZ, LL, 2011, pp. 1390 y s., que sin embargo propone dejar las faltas contra el orden público dentro de la potestad sancionadora de la Administración.

pueda valorar la gravedad de la conducta. No obstante, se recurre a la imposición de penas de trabajos en beneficio de la comunidad y de la localización permanente cuando se trata de delitos de violencia de género y doméstica, con el fin de evitar los efectos negativos que para la propia víctima puede conllevar la imposición de una pena de multa” (apartado XXXII). ¿Se quedan ahí los cambios? Ni mucho menos, como veremos, sobre todo en lo que se refiere a las faltas que se convierten en delitos menos graves. Vayamos por partes.

En la conversión de la mayoría de las faltas a delitos leves o menos graves se producen cambios sustanciales en las penas. Como regla general se elimina la pena alternativa a la multa (localización permanente o trabajos en beneficio de la comunidad, según los casos) y se eleva sustancialmente la duración de la pena pecuniaria. Es lo que sucede en el caso de las faltas de amenazas y coacciones leves (art. 620.1º y 2º, que pasan respectivamente a los arts. 171.7 y 172.3, habiéndose elevado la pena de multa de diez a veinte días a otra también de multa pero de uno a tres meses), abandono de animales domésticos en condiciones de peligro para su vida o integridad (art. 631.2, que pasa al nuevo art. 337 *bis*, elevándose la pena de multa de quince días a dos meses a uno a seis meses), maltrato de animales en espectáculos no autorizados (art. 632.2, que se traslada al art. 337.4, pasando de tener una pena de multa de 20 a 60 días o trabajos en beneficio de la comunidad de 20 a 30 días a una pena única de multa de uno a seis meses) y uso público e indebido de uniforme, traje o insignia que atribuyan carácter oficial (parte del art. 637, que se convierte en el nuevo art. 402 *bis*, pasando de tener una pena de localización permanente de dos a diez días o multa de diez a treinta días a una pena única de multa de uno a tres meses). Las únicas excepciones son la falta de malos tratos de obra sin causar lesión (art. 617.2, que pasa al art. 147.3), en la que se mantiene la misma pena de multa de uno a dos meses, eliminándose la pena alternativa de localización permanente de seis a doce días, que se agrava en el caso de víctimas vulnerables en el art. 153; y la sustracción o utilización de vehículo a motor o ciclomotor (art. 623.3, que pasa al art. 244.1), en la que se ha convertido la pena de localización permanente de cuatro a doce días o multa de uno a dos meses en pena de trabajos en beneficio de la comunidad de 31 a 90 días o multa de dos a doce meses.

El mismo esquema inicial se repite en lo que respecta a algunas de las faltas que se convierten en delitos menos graves, esto es, se elimina la pena alternativa de localización permanente y se aumenta la duración de la pena de multa. La multa agravada pasa a imponerse como pena única en las faltas de lesiones leves (art. 617.1, que se recoge en el art. 147.2, pasando de tener una pena de localización permanente de seis a doce días o multa de uno a dos meses a una pena de multa de uno a tres meses), contra la propiedad de hurto (art. 623.1, que se integra en el art. 234.2, pasando de tener una pena de localización permanente de cuatro a doce días o multa de uno a dos meses a una pena única de multa de uno a tres meses), sustracción de cosa propia (art. 623.2, que se lleva a un nuevo tipo atenuado introducido en el art. 236.2, pasando de tener una pena de localización permanente de cuatro a doce días o multa de uno a dos meses a una pena de multa de uno a tres meses), estafa, apropiación indebida y defraudaciones de electricidad, gas, agua u otro elemento, energía o fluido, o en equipos terminales de telecomunicación (art. 623.4, castigado con localización permanente de cuatro a doce días o multa de uno a dos meses, reapareciendo las conductas, respectivamente, en los tipos atenuados de los arts. 249, 253.2 y 254.2, 255.2 y 256.2, todos castigados con pena de multa de uno a tres meses), alteración de términos o lindes (art. 624.1, castigado con multa de 10 a 30 días, que se convierte en un nuevo

tipo atenuado del art. 246.2, castigado con pena de multa de uno a tres meses), daños (art. 625.1, castigado con pena de localización permanente de dos a doce días o multa de diez a veinte días, que reaparece en el art. 263.1, castigado con pena de multa de uno a tres meses). La falta de distracción de aguas (art. 624.2 que se convierte en un nuevo tipo atenuado del art. 247.2) constituye una excepción, pues pasa de estar castigada con multa de diez días a dos meses a serlo con pena de multa de uno a tres meses.

Un segundo grupo dentro de las faltas que se convierten en delitos menos graves experimentan también un aumento de la duración de la multa que se combina con una pena alternativa de prisión o de trabajos en beneficio de la comunidad. Se trata de las faltas contra la propiedad intelectual y parcialmente también contra la propiedad industrial (parte del art. 623.5, castigado con localización permanente de cuatro a doce días o multa de uno a dos meses, reconducido a los arts. 270.2 y 274.3, ambos castigados con pena de multa de uno a seis meses o trabajos en beneficio de la comunidad de 31 a 60 días), daños en lugares o bienes de valor histórico, artístico, etc. (art. 625.2, castigado con pena de localización permanente de siete a doce días o multa de 15 a 20 días, que se integra en el art. 323.1, castigado con pena de prisión de seis meses a tres años o multa de doce a veinticuatro meses) y expendición de moneda, billetes, sellos de correos o efectos timbrados falsos recibidos de buena fe (art. 629, castigado con pena de localización permanente de dos a ocho días o multa de 20 a 60 días, que se lleva al último inciso del párrafo tercero del art. 386, castigado con pena de prisión de tres a cuatro meses y quince días o multa de seis a quince meses).

En algún caso desaparecen tanto la localización permanente como la multa, sustituidas por una pena única de prisión. Así sucede en las faltas contra la propiedad industrial (parte del art. 623.5, que se integra en los delitos contra la propiedad industrial como tipo atenuado, pasando de tener una pena de localización permanente de cuatro a doce días o multa de uno a dos meses a una pena de seis meses a tres años de prisión).

La valoración que merecen estos cambios es necesariamente distinta. Así, en lo que respecta a los delitos leves la eliminación de la localización permanente, una pena privativa de libertad, supone una rebaja de la carga punitiva aunque se aumente la duración de la multa. Piénsese que el aumento de la duración no significa necesariamente que aumente la cuantía efectiva de la multa, pues ésta siempre depende de la capacidad económica del reo⁵³. Sin embargo, la sustitución de la localización permanente por prisión o trabajos en beneficio de la comunidad en los nuevos delitos menos graves, de nuevo acompañada alternativamente por el aumento de la duración de la multa, da lugar a una sustancial agravación de las penas, al igual que la conversión de multas en prisión. Además, no se explica por qué se reduce tan drásticamente el ámbito de aplicación de la pena de localización permanente, creada en 2003 “especialmente para infracciones penales leves” porque “se evitan los efectos perjudiciales de la reclusión en establecimientos

⁵³ No comparto, por tanto, los temores de un sector doctrinal que alega que aumentará la carga punitiva porque la insolvencia del condenado determina la conversión de la multa en pena privativa de libertad. Confróntese, por ejemplo, MARÍN DE ESPINOSA CEBALLOS/GONZÁLEZ TASCÓN, «Penas leves: Art. 33 CP», en ÁLVAREZ GARCÍA (dir.), *Estudio crítico sobre el Anteproyecto de Reforma Penal de 2012*, 2013, p. 61 y s. A mi juicio no tienen por qué producirse más impagos, puesto que en caso de un infractor con escasos medios económicos el aumento de la duración de la multa puede ser compensado por el juez o tribunal rebajando al mínimo la cantidad diaria que debe pagar.

penitenciarios”, según la Exposición de Motivos de la LO 15/2003. En el Proyecto de 2013 desaparece como pena principal y como pena sustitutiva de la pena de prisión, quedando su función prácticamente limitada a una forma de cumplimiento de la responsabilidad personal subsidiaria por impago de multa.

Si a todo ello sumamos otros efectos indirectos de la conversión de las faltas en delitos que perjudican al reo no queda sino concluir que se aumenta la gravedad de las penas. Por ejemplo, cabe apuntar que en los delitos leves sería posible sancionar la tentativa, lo que no ocurre ni ha ocurrido nunca de forma generalizada con las faltas. El actual art. 15.2 CP, heredero del art. 5 CP 1848, dispone que “[l]as faltas sólo se castigarán cuando hayan sido consumadas, excepto las intentadas contra las personas o el patrimonio”, mientras que el art. 15 del Proyecto se limita a indicar que “[s]on punibles el delito consumado y la tentativa de delito”. La transformación en delitos leves supone, pues, que la tentativa se castigaría siempre. Por otro lado, también aumentaría el plazo de prescripción. En las faltas es de seis meses, pero se extendería a un año en los delitos leves, salvo que esté prevista la posibilidad de imponer una pena de prisión, en cuyo caso se pretende que prescriban a los tres años. Ciertamente es que se establece que los antecedentes por delitos leves no se tendrían en cuenta a efectos de suspensión y sustitución de la pena, ni tampoco a efectos de la imposición de la agravante de reincidencia (esto último sugerido por el Dictamen 357/2013 del Consejo de Estado), pero estos no son los únicos efectos negativos de la existencia de antecedentes penales. Piénsese que los antecedentes penales españoles se equiparan a los correspondientes a condenas impuestas por tribunales de otros Estados miembros de la Unión Europea a los efectos de resolver sobre la concurrencia de la agravante de reincidencia o la suspensión o sustitución de la ejecución de la pena en estos países, conforme a la Decisión Marco 2008/675/JAI, de 24 de julio de 2008, relativa a la consideración de las resoluciones condenatorias entre los Estados miembros de la Unión Europea con motivo de un nuevo proceso penal. Además, la existencia de antecedentes penales vivos impide el acceso a la función pública y es tenida en cuenta a la hora de decretar la prisión provisional o la fianza para asegurar eventuales responsabilidades pecuniarias derivadas de delito, entre otros aspectos. Además, el delito previo en el blanqueo podría ser un delito leve, mientras que en la actualidad se entiende mayoritariamente que no cabe el blanqueo de bienes que tienen su origen en la comisión de faltas.

En fin, con esta enumeración, que no pretende ser exhaustiva, queda claro que los efectos de la conversión de buen número de faltas en delitos leves y menos graves van bastante más allá de un mero cambio de etiquetas, suponiendo en general un empeoramiento de la posición de la persona infractora respecto de la situación anterior.

5.4 ¿El aumento de la potestad sancionadora de la Administración?

Ya se ha indicado que la despenalización de un conjunto importante de faltas contra el orden público y su transformación en infracciones administrativas castigadas con multas que contemplan cuantías máximas muy elevadas no supone una reducción de la carga punitiva que pesa sobre los ciudadanos, antes al contrario. Diversos factores a los que se hará alusión a continuación llevan a pensar que se pretende aumentar la represión burocrática, administrativa,

de ciertas formas de protesta social⁵⁴, aprovechando algunas características peculiares del Derecho Administrativo sancionador que lo hacen particularmente apto para ello. Al fin y al cabo nació como Derecho de Policía.

En primer lugar, el importe de la multa administrativa no está limitado por la situación económica del infractor. El sistema que se sigue es el de multa a fijar entre un mínimo y un máximo, y no el de días-multa. El que esto sea así se debe a la peculiar relación que históricamente se estableció entre la multa penal y la privación de libertad de corta duración por medio de la responsabilidad personal subsidiaria. La multa administrativa, como veremos, evolucionó de manera distinta, en parte debido al hecho de que los destinatarios del Derecho Administrativo son las clases medias, mientras que los del Derecho Penal son los pobres. En segundo lugar, el procedimiento administrativo sancionador, en el que en teoría deben aplicarse los principios y las garantías fundamentales del Derecho Penal (legalidad⁵⁵, culpabilidad⁵⁶, proporcionalidad⁵⁷, presunción de inocencia⁵⁸, etc.), funciona de hecho de forma que se aparta de ellos, aunque formalmente no los contradiga. En su aplicación a la gestión del orden público y la convivencia, esta combinación de elevadas sanciones pecuniarias con un procedimiento rápido y dotado con un amplio margen de discrecionalidad que funciona de manera poco favorable al administrado ha dado lugar al fenómeno que se denomina "burorepresión". Ambos aspectos serán objeto de análisis a continuación.

Por la misma época en que la multa penal se adaptaba a la capacidad económica del reo, esto es, a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, la sanción pecuniaria se empleaba también para sancionar la miríada de nuevas infracciones de carácter leve que se extendían por todos los sistemas europeos, en sustitución de las penas cortas de prisión cuya abolición se proponía. La multa fue el billete de entrada de muchas de estas nuevas infracciones de policía en el ámbito

⁵⁴ La crisis económica y social que está viviendo España producido un aumento considerable de la protesta ciudadana en las calles: en 2012 se abrieron 44.815 expedientes sobre reuniones y manifestaciones (incluyendo reuniones y manifestaciones comunicadas, no comunicadas, prohibidas, con cambios de itinerario u horario y desconvocadas), más del doble que en todo 2011, cuando se contabilizaron 18.422. Son datos contenidos en el *Informe de Evaluación 2012 del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*.

⁵⁵ Sobre la devaluación del principio de legalidad en el Derecho Administrativo sancionador, donde se permite la tipificación de infracciones y sanciones mediante decretos-leyes y ordenanzas locales, véase, entre otros, HUERGO LORA, *Las sanciones administrativas*, 2007, pp. 364 a 371; LOZANO CUTANDA, «La tensión entre eficacia y garantías en la represión administrativa: aplicación de los principios constitucionales del orden penal en el derecho administrativo sancionador con especial referencia al principio de legalidad», en PICO LORENZO (dir.), *Las fronteras del Código penal y el derecho administrativo sancionador*, 1997, pp. 41 a 78; MESTRE DELGADO, «La configuración constitucional de la potestad sancionadora de la Administración», en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (coord.), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje a Eduardo García de Enterría*, v. III, 1991, p. 2505; REBOLLO PUIG, et al., «Panorama del derecho administrativo sancionador en España», *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, (7), 2005, pp. 33 a 35.

⁵⁶ Véase HUERGO LORA, *Las sanciones administrativas*, 2007, pp. 384 y ss. Por ejemplo, el principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo sancionador no impide que terceros inocentes respondan subsidiaria o solidariamente con el infractor del pago de la sanción.

⁵⁷ Véase ARROYO JIMÉNEZ, «Ponderación, proporcionalidad y Derecho administrativo», *InDret*, (2), 2009; GUARIGLIA, «Proporcionalidad y discrecionalidad en el derecho administrativo», *Estudios de derecho administrativo*, (1), 2010, pp. 261 y ss.

⁵⁸ Véase CUADRADO ZULOAGA, «Presunción de inocencia en el derecho administrativo sancionador», *Actualidad Administrativa*, (19), 2006, pp. 2389 a 2401, o RODRÍGUEZ-VIÑALS CAUSIÑO/GARCÍA-GALÁN GONZÁLEZ, «Principio de presunción de inocencia en el ámbito administrativo», en MARTÍNEZ-SIMANCAS SÁNCHEZ/ARAGÓN REYES (coords.), *La Constitución y la práctica del derecho*, v. 3, 1998, pp. 2939 y ss.

punitivo⁵⁹: la intervención sancionadora en determinados ámbitos, sobre todo los relacionados con la economía y los negocios, solo se consideró aceptable porque no implicaba prisión para las personas afectadas. Como ha señalado O'MALLEY⁶⁰, "en otras palabras, la multa, con la implicación de su reducido estigma, y el hecho de que no pone las manos encima de los cuerpos de la clase media, hizo que esta regulación fuera políticamente aceptable". Así, por ejemplo, se empezó a utilizar la multa en infracciones específicamente ligadas a los procesos productivos de la industria, en particular cuando implicaban omisiones o acciones de tipo imprudente, "que tienen su origen en la imprevisión egoísta, en el descuido criminal de ciertos industriales y capitalistas", pues "para ahorrar, por sórdida avaricia descuidan las cautelas, las medidas a las que estarían obligados: cuando cometen este descuido, y cometiéndolo se convierten en criminales, golpeémosles inexorablemente, fuertemente en ese patrimonio que intentan agrandar incluso con la sangre del prójimo"⁶¹. Pero también en el caso de las infracciones de carácter doloso la previsión inicial de la sanción privativa de libertad pronto se reveló como escasamente eficaz. La resistencia judicial a la aplicación de la pena de prisión, y las reacciones de asombro ultrajado que se produjeron en los escasos supuestos en que efectivamente se aplicó prisión a hombres de negocios, junto con el convencimiento general y ya antiguo de que la multa es la pena perfecta en infracciones causadas por la codicia⁶², llevaron a su empleo masivo en el nuevo Derecho Administrativo y en el Derecho Penal económico en lo que se podría considerar la reaparición del *statu quo* anterior a la Ilustración, la posición históricamente dominante de la multa dentro de la panoplia de los castigos propios del Antiguo Régimen⁶³. Ahora bien, se pueden observar al menos dos diferencias importantes respecto de la situación pre-ilustrada: por un lado, las multas de pequeña cuantía ya no se usan para lidiar con el problema de la insolvencia de los condenados - puesto que la multa penal se podía adaptar a las condiciones económicas del reo, y además se otorgaban plazos para el pago -, sino únicamente para castigar infracciones leves que poco a poco se van definiendo como de naturaleza no penal; por otro lado, nadie sugirió que la multa administrativa se adaptara a las condiciones económicas del reo. Autores de renombre defendieron la necesidad de establecer esta clara diferencia entre la multa penal y la administrativa⁶⁴, y la misma posición se ha defendido en la doctrina más moderna⁶⁵. El

⁵⁹ Confróntese BERTOLA, «Della pena pecuniaria», *Rivista Penale*, (I), 1893, p. 80; FRANK, «Die Überspannung der staatlichen Strafgewalt», *ZStW*, 1898, pp. 735 y s.

⁶⁰ O'MALLEY, *The Currency of Justice. Fines and damages in consumer societies*, 2009, p. 65.

⁶¹ ANGIOLINI, «Nota a Ciccarelli, Per l'abolizione della pena pecuniaria», *La Scuola Positiva*, 1897, pp. 668 y s.; véase también MITTELSTÄDT, *Gegen die Freiheitsstrafe. Ein Beitrag zur Kritik des heutigen Strafsystems*, 1879, p. 86; RAUH, *Die Vermögensstrafen des Reichsstrafrechts und ihre Reform*, 1912, p. 58.

⁶² Confróntese PUCCIONI, *Il Codice penale toscano illustrato sulla scorta delle fonti, del diritto e della giurisprudenza*, t. I, 1855, p. 204; MAFFEL, «Intorno al progetto 24 febbraio 1874 di un nuovo codice penale italiano», *Rivista Penale*, 1875, p. 406; MITTELSTÄDT, *Gegen die Freiheitsstrafe*, 1879, p. 86; RAUH, *Die Vermögensstrafen des Reichsstrafrechts und ihre Reform*, 1912, p. 58; SALDAÑA, *Nueva penología (penas y medidas de seguridad)*, 1931, p. 206; y el 7º Congreso Internacional Penal y Penitenciario celebrado en Budapest en 1905.

⁶³ Sobre la posición dominante de la multa entre las penas del Antiguo Régimen, véase en el Reino Unido BRIGGS, et al., *Crime and Punishment in England. An Introductory History*, 1996, y SHARPE, *Judicial Punishment in England*, 1990, pp. 20 a 25; en Alemania NEUMAIER, *Die geschichtliche Entwicklung der Geldstrafe vom 15. Jahrhundert bis zum StGB*, 1947; en España ROLDÁN BARBERO, *El dinero, objeto fundamental de la sanción penal*, 1983; EL MISMO, *Historia de la prisión en España*, Barcelona, p. 176; en Italia CECCHINI, «Il reato e la condanna nel sistema della Leopoldina. Mutamenti e variazioni nella struttura della pena (1781-1790)», en BERLINGUER/COLAO (eds.), *Criminalità e società in età moderna*, 1991, pp. 282 y ss. Véase también O'MALLEY, *The Currency of Justice*, 2009, p. 70.

⁶⁴ Como ROSENFELD, «Die Regelung der Geldstrafe», *Mittelungen der Internationalen Kriminalistischen Vereinigung. Dritter Band*, 1892, p. 189; SCHMÖLDER, *Die Geldstrafe. Vortrag, gehalten auf der 74. Jahresversammlung der Rheinisch-westfälischen Gefängnisgesellschaft in Düsseldorf am 15. Oktober 1902*, 1902, p. 17; o GOLDSCHMIDT, «Die Geldstrafe», *Vergleichende Darstellung des deutschen und ausländischen Strafrechts*, v. IV, 1908, pp. 401 y s.

motivo inicial es que se consideraba absurdo castigar una infracción leve con una multa muy elevada solo porque quien la comete goza de una gran fortuna, lo que revela claramente que los principales destinatarios de estas nuevas multas administrativas no eran los pobres, como en el caso del Derecho Penal, sino precisamente los ricos. No faltaron las réplicas, en el sentido de que no cabe establecer excepciones a la necesidad de atender a la capacidad económica del reo porque la excepción equivaldría a afirmar implícitamente que la infracción para la cual se prevé la pena pecuniaria no pertenece realmente al Derecho Penal⁶⁶. Y, en efecto, el argumento principal que acaba imponiéndose es, precisamente, que no es Derecho Penal⁶⁷, como demuestra el que no se aplique la prisión subsidiaria en caso de impago de la multa. Hoy en día, en España es imposible aplicar prisión en caso de impago de la multa administrativa, incluso aunque el infractor rehúse el pago pese a tener medios para hacerlo⁶⁸. El pago es instado a través de técnicas como la reducción del importe en caso de pago en un determinado plazo, generalmente breve, o la imposición de una tasa por gastos administrativos si el infractor no paga voluntariamente, y se puede ejecutar forzosamente con un procedimiento rápido y contundente. A ello se suma que también se conservan en la multa administrativa algunos rasgos arcaicos que en su día formaron parte de la multa penal, pero que hoy han sido eliminados, como la posibilidad de que se lucre con parte del montante de la multa quien, sin ser funcionario, haya contribuido a la sanción con actuaciones de denuncia, por ejemplo⁶⁹.

⁶⁵ Confróntese, entre otros, MITTELBACH, «Ersatzfreiheitsstrafe (§ 29 StGB)», *NJW*, 1957, p. 1139.

⁶⁶ Por ejemplo, THYRÉN, *Prinzipien einer Strafgesetzreform. Die soziale Aufgabe der Strafe*, v. I, 1910, p. 76; HEÜMAN, «Schweden», *ZStW*, (57), 1938, p. 548.

⁶⁷ BEROLZHEIMER, *System der Rechts- und Wirtschaftsphilosophie. 5. Strafrechtsphilosophie und Strafrechtsreform*, 1907, pp. 253 y s. Véase muy claramente en este sentido MANZINI, *Tratatto di diritto penale italiano secondo il Codice del 1930*, v. III, 1934, pp. 110 y s., donde explica que en Italia varias leyes no penales, como la Ley de 13 de julio de 1862 sobre sal y tabaco o el Real Decreto de 21 de noviembre de 1880 sobre la lotería, declaraban la posibilidad de conversión de la multa impagada en prisión subsidiaria, indicando que en tales casos se trataba de sanciones penales. También hay huellas de esta evolución en el sistema español, en el que un Real Decreto de 18 de mayo de 1853 disponía que “las faltas que según el Código penal o las Ordenanzas y reglamentos administrativos merezcan pena de arresto, deberán ser castigadas, siempre en juicio verbal, con arreglo a lo dispuesto en la ley para la ejecución de dicho código”, mientras que “las faltas cuyas penas sean multas, o reprensión y multa, podrán ser castigadas gubernativamente a juicio de la autoridad administrativa a quien esté encomendada su represión”. En el Derecho Administrativo sancionador quedan las infracciones solo castigadas con una sanción pecuniaria o con otra no privativa de libertad, mientras que el Derecho Penal se reserva la imposición de la sanción privativa de libertad. No obstante, inicialmente se permite a la Administración imponer privación de libertad en caso de impago de la multa. Véase RANDO CASERMEIRO, *RDPC*, (12), 2003, p. 164.

⁶⁸ No existe ningún caso de responsabilidad personal subsidiaria por el impago de multas administrativas, lo que resulta coherente con lo dispuesto en el art. 25.3 de la Constitución española. Ante la ausencia de una sanción subsidiaria contundente se plantea el problema de cómo sancionar a los insolventes, pues “[e]n la práctica, ello supone que las Administraciones públicas se pueden ver impotentes para sancionar infracciones cometidas por personas que aparecen como insolventes y sin bienes embargables. Ello puede generar una sensación de impunidad -y aun una impunidad real- que no debe pasar inadvertida como efecto derivado de aquella despenalización”. Dictamen 357/2013 del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de 2013, consideración cuarta a). En el mismo sentido, MANZANARES SAMANIEGO, *Diario La Ley*, 2013, p. 4; EL MISMO, *LL*, 2013, p. 1280, quien propone introducir una regulación similar a la alemana, en la que la Administración puede recurrir a los tribunales para que éstos acuerden la sustitución de la multa administrativa impagada por un arresto sustitutorio de hasta tres meses de duración.

⁶⁹ Véase el art. 463 del Decreto 485/1962, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Montes (BOE n° 61, 12.3.1962), todavía vigente, según el cual “[d]e todas las multas que se hagan efectivas corresponde la tercera parte a los denunciante”. Una previsión similar estaba generalizada durante el Antiguo Régimen, cuando lo normal era que el importe de la multa se repartiera por tercios: uno para el juez, otro para la cámara real y otro para el denunciante. Confróntese TOMÁS Y VALIENTE, *El Derecho penal de la monarquía absoluta*, 1969, pp. 163 y s.

Por otra parte, como se avanzó, el procedimiento administrativo se configura de forma que no se aplican o se invierten principios tradicionales del Derecho Penal, estableciendo, por ejemplo, presunciones de veracidad que si no inviertan la carga de la prueba sí que la desplazan hacia el procesado⁷⁰. Como O'MALLEY⁷¹ explica, "es difícil dejar de observar que porque la multa administrativa cortocircuita la posibilidad de privación de libertad en caso de impago, se libera de las tradicionales reglas probatorias procesales dirigidas a proteger al acusado en la por otro lado desigual contienda con el Estado... donde se aplica la multa administrativa, el carácter moral y la libertad del delincuente no están en cuestión". O se dificulta la interposición de recurso contra la imposición de la sanción, lo que se puede hacer a través de múltiples vías: ofreciendo incentivos para que no se recurra, como la posibilidad de una importante reducción de la cuantía de la sanción si el infractor para inmediatamente y no recurre⁷²; obligando a pagar la sanción como requisito para poder recurrirla, lo que responde al principio "solve et repete"⁷³; o, por último, imponiendo un recargo de la sanción cuando en la interposición del recurso se apreciare temeridad⁷⁴. Sin olvidar la vigencia del principio de oportunidad en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, que combinado con la arbitrariedad en su utilización hacen absolutamente imprevisible la imposición de la sanción⁷⁵.

⁷⁰ Por ejemplo, véase el art. 37 de la LO 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana: "En los procedimientos sancionadores que se instruyan en las materias objeto de la presente Ley, las informaciones aportadas por los agentes de la autoridad que hubieren presenciado los hechos, previa ratificación en el caso de haber sido negados por los inculpadados, constituirán base suficiente para adoptar la resolución que proceda, salvo prueba en contrario y sin perjuicio de que aquéllos deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles".

⁷¹ O'MALLEY, *The Currency of Justice*, 2009, pp. 82 y s.

⁷² Por ejemplo, véase el art. 80 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que si bien prohíbe el recurso administrativo curiosamente sí que admite el contencioso-administrativo, contrariamente a lo que es la regla general en este tipo de cláusulas: "Una vez realizado el pago voluntario de la multa, ya sea en el acto de entrega de la denuncia o dentro del plazo de quince días naturales contados desde el día siguiente al de su notificación, se tendrá por concluido el procedimiento sancionador con las siguientes consecuencias:

- a) La reducción del 50 por ciento del importe de la sanción de multa.
- b) La renuncia a formular alegaciones. En el caso de que fuesen formuladas se tendrán por no presentadas.
- c) La terminación del procedimiento, sin necesidad de dictar resolución expresa, el día en que se realice el pago.
- d) El agotamiento de la vía administrativa siendo recurrible únicamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.
- e) El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo se iniciará el día siguiente a aquél en que tenga lugar el pago.
- f) La firmeza de la sanción en la vía administrativa desde el momento del pago, produciendo plenos efectos desde el día siguiente.
- g) La sanción no computará como antecedente en el Registro de Conductores e Infractores, siempre que se trate de infracciones graves que no lleven aparejada pérdida de puntos".

Muy crítico, MANZANARES SAMANIEGO, *Diario La Ley*, 2013, p. 4. Véase un estudio detenido de este precepto desde el punto de vista administrativo en RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, «El pago voluntario de las multas en cuantía reducida: legalidad, eficacia, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva», *Documentación Administrativa*, (284-285), 2009, pp. 153 a 180. Como destaca HUERGO LORA, *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*, 1998, con este tipo de medidas se pretende "neutralizar el ejercicio por el particular de sus derechos de defensa".

⁷³ Art. 457.1 del Reglamento de Montes, todavía vigente: "Cuando se trate de resoluciones que impongan sanciones, no se tramitará recurso de alzada si no se acompaña el justificante que acredite el previo depósito de la multa en la Caja General de Depósitos, a disposición de la autoridad que la hubiese impuesto".

⁷⁴ Art. 457.2 del Reglamento de Montes: "Cuando interpuesto recurso de alzada contra una resolución, fuese ésta confirmada en todas sus partes, las sanciones pecuniarias se incrementarán en un 20 por 100 si se apreciara temeridad manifiesta en la interposición, declarándose así en la resolución del mismo".

⁷⁵ Confróntese MAROTO CALATAYUD, en OLIVER OLMO (coord.), *Burorrepresión*, 2013, pp. 47 y ss. Véase también ARANA BERASATEGUI/GERMÁN MANCEBO, «Análisis de la aplicación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero,

Todo ello se combina, como anunciaba antes, en el fenómeno de la “burorrepresión”⁷⁶, entendiendo por tal “la utilización, por parte de distintas instituciones de control y de orden público, del arsenal de sanciones administrativas que están disponibles en el entramado de leyes, normas y ordenanzas de las distintas administraciones del Estado, con el fin de criminalizar, reprimir, penalizar y, en definitiva, desactivar la protesta de los movimientos sociales, políticos y ciudadanos”⁷⁷. En este contexto, la multa administrativa responde mucho mejor que la penal al objetivo de ocultación de la actuación represora de la Administración, puesto que en las democracias modernas se ha ido consolidando un discurso que tiende a reducir el concepto de represión al ámbito de los subsistemas de control penal y penitenciario. Sin embargo, la proliferación de ordenanzas municipales⁷⁸ de civismo y convivencia en los últimos años⁷⁹, que prevén largas listas de conductas prohibidas que se sancionan fundamentalmente con multas, combinada con la retirada del Código Penal de ciertos ámbitos del orden público relacionados con la protesta social, apunta a una deriva silenciosa y discreta hacia prácticas más propias de un Estado policial que de uno que se dice social y democrático de Derecho: se opta por la solución más fácil, la represión, en lugar de emprender la más ardua, pero también más fructífera a largo plazo del diálogo, la educación y el convencimiento.

De esta forma, el recurso a la potestad sancionadora de la Administración pretende resolver un problema de efectividad: la Administración, precisamente por la celeridad y rapidez del procedimiento, estaría en condiciones de reaccionar en un mayor número de ocasiones a la infracción de las normas. Sin embargo, una vez más los datos estadísticos desmienten esa pretendida eficacia de la Administración: la tasa de resolución (entendiendo por tal el cociente entre los asuntos pendientes al final del período y los resueltos en el mismo) de los juzgados de instrucción, de 1ª instancia e instrucción y de lo penal es superior a la de la Administración⁸⁰. Si a ello sumamos el proyectado aumento de la represión burocrática de las infracciones del orden

sobre protección de la seguridad ciudadana en relación con el fenómeno social de las drogas», *Eguzkilore*, (22), 2008, pp. 32 y ss.; CASINO RUBIO, «Las nuevas y discutibles ordenanzas municipales de convivencia», *Istituzioni del federalismo. Rivista di Studi Giuridici e Politici*, (4), 2011, p. 749.

⁷⁶ Véase OLIVER OLMO, «¿Qué es la burorrepresión?», en OLIVER OLMO (coord.), *Burorrepresión*, 2013, pássim; RANDO CASERMEIRO, «El modelo penal de la seguridad ciudadana en el derecho administrativo sancionador», *InDret*, (1), 2010, pássim.

⁷⁷ OLIVER OLMO, en OLIVER OLMO (coord.), *Burorrepresión*, 2013, p. 27.

⁷⁸ La potestad normativa del municipio se basa en el art. 139 de la Ley 7/1985, de 7 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, según el cual, “para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas”.

⁷⁹ La discusión en torno a estas ordenanzas es intensa. Véase entre otros, desde una perspectiva crítica CASINO RUBIO, «Las nuevas y discutibles ordenanzas municipales de convivencia», *IF*, 2011, pp. 743 y ss.; LARRAURI PIJOÁN, «Ayuntamientos de izquierdas y control del delito», *InDret*, (3), 2007, pp. 1 a 23; MAROTO CALATAYUD, en OLIVER OLMO (coord.), *Burorrepresión*, 2013, pp. 49 y ss.; SILVEIRA GORSKI, «Barcelona y el ‘fomento de la convivencia’ a través de la represión del espacio público», en BERGALLI (dir.), *Emergencias urbanas*, 2006, pp. 239 a 262. Mucho más favorables, MERINO ESTRADA, «Las nuevas Ordenanzas municipales reguladoras de la convivencia ciudadana», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, (300-301), 2006, pp. 485 a 510; PEMÁN GAVÍN, «Las Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, (305), 2007, pp. 9 a 55.

⁸⁰ En efecto, la tasa de resolución media de la jurisdicción penal en 2012 es 1,014, que se eleva a 1,019 para los juzgados de instrucción y al 1,02 para los juzgados de lo penal, y baja ligeramente al 1,006 para los juzgados de 1ª instancia e instrucción. Por su parte, en la Secretaría General del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en 2012 fue de 0,92, claramente inferior.

público y la convivencia (véase el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección de la Seguridad Ciudadana), el resultado es una mayor carga punitiva sobre la ciudadanía.

6. Conclusiones

¿Puede decirse en conjunto que la reforma esté orientada por el principio de intervención mínima alegado por el pre-legislador? Para muchos autores la respuesta ha de ser negativa⁸¹, pues dicho principio se habría convertido en un mero enunciado que no se habría seguido en absoluto en la toma de decisiones: las conductas recogidas en la mayoría de las faltas no solo siguen estando penalmente tipificadas, sino que al convertirse en delitos leves y menos graves ven considerablemente elevadas sus penas, sea el límite inferior sea el superior, o ambos a la vez⁸², quizá para conseguir la deseada coherencia entre las penas y las sanciones administrativas⁸³. Ahora bien, en mi opinión hemos de distinguir los dos aspectos que se integran en el principio de intervención mínima: el carácter fragmentario y el carácter subsidiario del Derecho Penal. De acuerdo con el primero de ellos, el Derecho Penal debe limitarse a preservar los bienes jurídicos más importantes frente a los ataques más intolerables; de acuerdo con el segundo, el Derecho Penal solo debe utilizarse allí donde el orden jurídico no pueda ser tutelado eficazmente mediante otros recursos menos enérgicos que la sanción penal. Si se analiza la reforma sobre la base de estos dos criterios, se puede comprobar que la supresión de algunas faltas encuentra su fundamento primordial en que su existencia supone una vulneración del carácter fragmentario del Derecho Penal, puesto que castigan conductas que no se consideran merecedoras de sanción. Se produce aquí una opción valorativa que, como hemos visto, es objeto de críticas merecidas por resultar incongruente con la propia escala de valores del Código Penal. Por el contrario, la eliminación de otro grupo relevante de faltas se fundamenta en el mantenimiento del carácter subsidiario del Derecho Penal, puesto que el pre-legislador estima que aunque se trata de infracciones que deben ser reprimidas por el Ordenamiento jurídico, el Derecho Penal no es el medio adecuado para su castigo. Se parte de que el recurso a otros sectores, como el civil o el administrativo y su corolario, el contencioso-administrativo, es suficiente para salvaguardar el orden jurídico, en particular porque el pre-legislador considera que estos otros sectores están dotados de mayor eficacia y celeridad que el Derecho Penal. La argumentación empleada es de tipo utilitario y pragmático y, por tanto, el análisis de si el objetivo planteado de descargar el sistema penal de asuntos menores es razonable o no también se ha de hacer desde esos parámetros. Hemos visto que no son de esperar cambios positivos en lo que respecta a la sobrecarga que afecta al conjunto de la Administración de Justicia. Además, en relación con las siempre difíciles relaciones del Derecho Penal con el Derecho Administrativo sancionador, tampoco parece haber habido preocupación alguna por hacer una revisión general, o siquiera sectorial, de las infracciones y sanciones penales y administrativas que permita la verdadera

⁸¹ Se trata de una observación extendida en la doctrina. Véase por todos FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ/OLLOQUIEGUI SUCUNZA, en ÁLVAREZ GARCÍA (dir.), *Estudio crítico sobre el Anteproyecto de Reforma Penal de 2012*, 2013, p. 46; MANZANARES SAMANIEGO, *Diario La Ley*, 2013, p. 4.

⁸² Lo apunta el Dictamen 357/2013 del Consejo de Estado, sobre el Anteproyecto de 2013, consideración cuarta a).

⁸³ El pre-legislador también lamenta un estado de cosas en el que las sanciones administrativas son en muchas ocasiones más gravosas que las penas (apartado XXXII de la Exposición de Motivos). Esta observación solo puede referirse al importe de la multa y a la duración de las sanciones privativas de derechos. Obsérvese que con el mismo argumento también se podría haber optado por no permitir que la Administración, con menos garantías que los tribunales y regida por el principio de oportunidad, sancione esas conductas, como apunta MANZANARES SAMANIEGO, *LL*, 2013, p. 1280.

realización del principio de intervención mínima, estableciendo una articulación que deje en el ámbito administrativo las infracciones de menor relevancia. Sigue habiendo casos tipificados simultáneamente como delito e infracción administrativa en los que la sanción penal, pese al aumento experimentado en el Proyecto, es considerablemente inferior a la administrativa, lo que no introduce más que distorsiones. En esta materia, pues, como ya ocurrió en el anterior proceso despenalizador de las faltas, en 1989⁸⁴, se puede decir que la reforma contribuye a la inflación del Derecho Administrativo sancionador, con total ignorancia de la problemática que se plantea en ese sector.

En conclusión, por un lado la supresión de las faltas no mejora la situación de solapamiento de los tipos penales y administrativos. Por otra parte, hay datos para pensar que no agilizará la sanción de las infracciones de bagatela ni conseguirá reducir la congestión del sistema judicial⁸⁵. Es decir, hay razones sólidas para augurar un completo fracaso en la consecución de los objetivos político-criminales apuntados por el pre-legislador para justificar una reforma de este calado. Lo que sí se conseguirá es, por un lado, agravar las penas de buena parte de las infracciones que se quedan en el Código Penal, así como empeorar la posición de la persona infractora con carácter general; por otro, empeorar la posición de víctimas y perjudicados en el caso de las infracciones leves que se reconducen al Derecho Civil; por último, aumentar el poder punitivo de la Administración y la discrecionalidad de su actuación y empeorar la posición de los infractores cuando se trata de las infracciones leves que se llevan al Derecho Administrativo sancionador. ¿Es esto lo que deseamos?

7. Bibliografía

ANGIOLINI (1897), «Nota a Ciccarelli, Per l'abolizione della pena pecuniaria», *La Scuola Positiva*.

ANTÓN ONECA (1965), «El Código penal de 1848 y D. Joaquín Francisco Pacheco», *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, (XVIII), pp. 473 a 496.

ARANA BERASATEGUI/GERMÁN MANCEBO (2008), «Análisis de la aplicación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana en relación con el fenómeno social de las drogas», *Eguzkilore. Revista del Instituto Vasco de Criminología*, (22), pp. 5 a 51, disponible en la página web <http://www.ivac.ehu.es>

ARMENTEROS LEÓN (2009), *Juicio de Faltas. Guía práctica para el ejercicio*, Tirant lo Blanch, Valencia.

ARROYO JIMÉNEZ (2009), «Ponderación, proporcionalidad y Derecho administrativo», *InDret. Revista para el Análisis del Derecho*, (2).

AYO FERNÁNDEZ (2005), *Las faltas en el Código Penal y el juicio de faltas*, Aranzadi, Cizur Menor.

⁸⁴ Véase, entre otros, BAJO FERNÁNDEZ, *La actualización del Código penal de 1989*, 1989, pp. 17 y ss.; BOIX REIG et al., *La reforma penal de 1989*, 1989, p. 211.

⁸⁵ También entiende que la supresión de las faltas es un retroceso, pero por otros motivos, MANZANARES SAMANIEGO, *Diario La Ley*, 2013, p. 5.

BAJO FERNÁNDEZ (1989), *La actualización del Código penal de 1989*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.

BEROLZHEIMER (1907), *System der Rechts- und Wirtschaftsphilosophie. 5. Strafrechtsphilosophie und Strafrechtsreform*, C. H. Beck, München.

BERTOLA (1893), «Della pena pecuniaria», *Rivista Penale*, (I), pp. 548 a 553.

BOIX REIG et al. (1989), *La reforma penal de 1989*, Tirant lo Blanch, Valencia.

BRIGGS, et al. (1996), *Crime and Punishment in England. An Introductory History*, St. Martin's Press, New York.

CANDIL JIMÉNEZ (1975), «Observaciones sobre la intervención de don Joaquín Francisco Pacheco en la elaboración del Código penal de 1848», *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, (XXVIII), pp. 405 a 442.

CARPIO FIESTAS (2012), «Justicia para el que pueda pagarla. Un alegato contra las tasas con ejemplos de procesos civiles de consumo», *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, (4), pp. 87 a 98.

CASINO RUBIO (2011), «Las nuevas y discutibles ordenanzas municipales de convivencia», *Istituzioni del federalismo. Rivista di Studi Giuridici e Politici*, (4), pp. 743 a 771, disponible en la página web http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_4_2011/Rubio.pdf

CASTILLEJO MANZANARES (2004), *Los nuevos procesos penales (III) El juicio de faltas*, Tirant lo Blanch, Valencia.

CECCHINI (1991), «Il reato e la condanna nel sistema della Leopoldina. Mutamenti e variazioni nella struttura della pena (1781-1790)», en BERLINGUER/COLAO (Editores), *Criminalità e società in età moderna*, Giuffrè, Milano, pp. 259 a 306.

CONSEJO DE ESTADO (2013), «Dictamen 357/2013 del Consejo de Estado, sobre el Anteproyecto de ley orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre del Código Penal», aprobado el 27 de junio de 2013, disponible en la página web <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-358>

CONSEJO FISCAL (2013), Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 24 de noviembre, del Código Penal, de 8 de enero de 2013, disponible en la página web www.fiscal.es

CUADRADO ZULOAGA (2006), «Presunción de inocencia en el derecho administrativo sancionador», *Actualidad Administrativa*, (19), pp. 2389 a 2401.

DELGADO MARTÍN (2000), *El juicio de faltas*, Bosch, Barcelona.

DÍEZ RIPOLLÉS (2013), «Sucintas observaciones sobre algunas decisiones del Anteproyecto de Reforma del Código Penal de 2012», en ÁLVAREZ GARCÍA (dir.), *Estudio crítico sobre el Anteproyecto de Reforma Penal de 2012*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 25 a 42.

FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ/OLLOQUIEGUI SUCUNZA (2013a), «Notas críticas sobre la conversión de las faltas en delitos en el Anteproyecto de Reforma de 2012», en ÁLVAREZ GARCÍA (dir.), *Estudio crítico sobre el Anteproyecto de Reforma Penal de 2012*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 43 a 52.

- (2013b), «Homicidio por imprudencia leve», en ÁLVAREZ GARCÍA (dir.), *Estudio crítico sobre el Anteproyecto de Reforma Penal de 2012*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 63 a 64.

FERNÁNDEZ TORRES (1998), *La formación histórica de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, Civitas, Madrid.

FRANK (1898), «Die Überspannung der staatlichen Strafgewalt», *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, pp. 733 a 750.

GARCÍA GOYENA/AGUIRRE (1852), *Febrero ó librería de Jueces, Abogados y Escribanos, comprensiva de los Códigos civil, criminal y administrativo, tanto en la parte teórica como en la práctica, con arreglo en un todo a la legislación hoy vigente. Tomo V, 4ª ed.*, Imprenta y librería de Gaspar y Roig, Madrid.

GIMENO SENDRA (2013a), «Acerca de la constitucionalidad de la Ley de tasas judiciales», *Revista General de Derecho Procesal*, (29).

- (2013b), «La Ley de tasas judiciales en el orden procesal civil», *Diario La Ley*, (8037).

GOLDSCHMIDT (1908), «Die Geldstrafe», *Vergleichende Darstellung des deutschen und ausländischen Strafrechts*, Band IV, pp. 398 a 411.

GÓMEZ DE LA SERNA/MONTALBÁN (1855), *Elementos de Derecho Civil y Penal de España. Tomo III, 5ª ed.*, Imprenta de D. F. Sánchez, Madrid.

GÓMEZ TOMILLO (2008), *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor.

GROIZARD Y GÓMEZ DE LA SERNA (1902), *El Código penal de 1870. Tomo I, 2ª ed.*, Establecimiento Tipográfico de los Hijos de J. A. García, Madrid.

GUARIGLIA (2010), «Proporcionalidad y discrecionalidad en el derecho administrativo», *Estudios de derecho administrativo*, (1), pp. 261 a 327.

HERNÁNDEZ-CARRILLO FUENTES (2013), «La reforma en curso del Código Penal, cierra el círculo que abre la Ley de Tasas», *Diario La Ley*, (7998).

HEÜMAN (1938), «Schweden», *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, (57), pp. 538 a 553.

HUERGO LORA (1998), *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*, Civitas, Madrid.

- (2007), *Las sanciones administrativas*, iustel, Madrid.

LARRAURI PIJOÁN (2007), «Ayuntamientos de izquierdas y control del delito», *InDret. Revista para el Análisis del Derecho*, (3), pp. 1 a 23.

LÓPEZ-REY Y ARROJO/ÁLVAREZ VALDÉS (1933), *El nuevo Código Penal*, Edersa, Madrid.

LOZANO CUTANDA (1997), «La tensión entre eficacia y garantías en la represión administrativa: aplicación de los principios constitucionales del orden penal en el derecho administrativo sancionador con especial referencia al principio de legalidad», en PICO LORENZO (dir.), *Las fronteras del Código penal y el derecho administrativo sancionador*, CGPJ, Madrid, pp. 41 a 78.

MAFFEI (1875), «Intorno al progetto 24 febbraio 1874 di un nuovo codice penale italiano», *Rivista Penale*, pp. 399 a 416.

MAGRO SERVET (2009), «La derogación de las faltas del Código Penal: nuevas vías para luchar contra la 'delincuencia menor'», *La Ley*, (4), pp. 1861 a 1866.

MANZANARES SAMANIEGO (2013a), «Comentarios a la reforma de la parte general del Código Penal conforme al nuevo anteproyecto de Ley Orgánica (y IV) », *La Ley*, (1), pp. 1272 a 1280.

- (2013b), «La supresión de las faltas penales», *Diario La Ley*, (8171).

MANZINI (1934), *Tratatto di diritto penale italiano secondo il Codice del 1930. Volume III*, UTET, Torino.

MARÍN DE ESPINOSA CEBALLOS/GONZÁLEZ TASCÓN (2013), «Delitos y penas leves: Art. 13 CP», en ÁLVAREZ GARCÍA (dir.), *Estudio crítico sobre el Anteproyecto de Reforma Penal de 2012*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 53 a 56.

- (2013b) «Penas leves: Art. 33 CP», en ÁLVAREZ GARCÍA (dir.), *Estudio crítico sobre el Anteproyecto de Reforma Penal de 2012*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 57 a 62.

MAROTO CALATAYUD (2013), «Ciudades de excepción: seguridad ciudadana y civismo como instrumentos de burorrepresión de la protesta», en OLIVER OLMO (Coord.), *Burorrepresión. Sanción administrativa y control social*, Bomarzo, Albacete, pp. 29 a 64.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (1978), «Voz Multa administrativa», en PELLISÉ PRATS (dir.), *Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo XVI*, Seix, Barcelona, pp. 677 a 699.

MARTÍNEZ PÉREZ (1990), «La despenalización de las faltas y las reformas relativas al libro III», *Poder Judicial*, (núm. especial XII), pp. 327 a 364.

MARTÍNEZ SÁNCHEZ (2013), «Una aproximación crítica a las tasas judiciales desde el derecho financiero y tributario», *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, (27), pp. 205 a 221.

MERINO ESTRADA (2006), «Las nuevas Ordenanzas municipales reguladoras de la convivencia ciudadana», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, (300-301), pp. 485 a 510.

MESEGUER YEBRA (2003), «A vueltas con la caducidad en los procedimientos sancionadores (Comentario de urgencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 2003)», *Revista Jurídica de Castilla y León*, (1), pp. 213 a 222, disponible en la página web http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/_/1211202614442/Redaccion.

Juan Francisco MESTRE DELGADO (1991), «La configuración constitucional de la potestad sancionadora de la Administración», en Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (Coord.), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje a Eduardo García de Enterría. Volumen III*, Civitas, Madrid, pp. 2493 a 2528.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2013), *Informe de Evaluación 2012 del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid. Disponible en la página web <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2013/Documents/INFORMEFINAL2012.pdf>.

MINISTERIO DEL INTERIOR (2013), *Anuario estadístico del Ministerio del Interior 2012*, Ministerio del Interior, Madrid. Disponible en la página web <http://www.interior.gob.es/anuarios-estadisticos-12/anuario-estadistico-del-ministerio-del-interior-2012-2235>.

MITTELBACH (1957), «Ersatzfreiheitsstrafe (§ 29 StGB)», *Neue Juristische Wochenschrift*, pp. 1138 a 1139.

MITTELSTÄDT (1879), *Gegen die Freiheitsstrafe. Ein Beitrag zur Kritik des heutigen Strafsystems*, Hirzel, Leipzig.

MUÑOZ CONDE et al. (1989), *La reforma penal de 1989*, Madrid, Tecnos.

NEUMAIER (1947), *Die geschichtliche Entwicklung der Geldstrafe vom 15. Jahrhundert bis zum StGB*, Tübingen.

OLIVER OLMO (2013), «¿Qué es la burorepresión?», en OLIVER OLMO (Coord.), *Burorepresión. Sanción administrativa y control social*, Bomarzo, Albacete, pp. 11 a 28.

O'MALLEY (2009), *The Currency of Justice. Fines and damages in consumer societies*, Roudledge-Cavendish, New York.

PACHECO (1842), *Estudios de Derecho Penal*, Boix, Madrid.

- (1849), *El Código penal. Concordado y comentado. Tomo III*, Imprenta de la Viuda de Perinat y Compañía, Madrid.

- (1856), *El Código penal. Concordado y comentado. Tomo I*, 2ª ed., Imprenta de la viuda de Perinat y compañía, Madrid.

PEMÁN GAVÍN (2007), «Las Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, (305), pp. 9 a 55.

PUCCIONI (1855), *Il Codice penale toscano illustrato sulla scorta delle fonti, del diritto e della giurisprudenza. Tomo I*, Tipografia Cino, Pistoia. Disponible en la página web <http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.35112104619475;view=1up;seq=245>

RANDO CASERMEIRO (2003), «La evolución de la relación entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador en la España del siglo XIX y principios del siglo XX», *Revista de Derecho Penal y Criminología*, (12), pp. 141 a 190.

- (2010a), «El modelo penal de la seguridad ciudadana en el derecho administrativo sancionador», *InDret. Revista para el Análisis del Derecho*, (1), disponible en la página web http://www.indret.com/pdf/rando_casermeiro.pdf.

- (2010b), *La distinción entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador. Un análisis de política jurídica*, Tirant lo Blanch, Valencia.

RAUH (1912), *Die Vermögensstrafen des Reichsstrafrechts und ihre Reform*, Schlatter, Breslau.

REBOLLO PUIG, et al. (2005), «Panorama del derecho administrativo sancionador en España», *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, (7), pp. 23 a 74.

RODRÍGUEZ CARBAJO (2012), «Las tasas judiciales: retorno a 1959», *Actualidad Administrativa*, (19-20).

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2009), «El pago voluntario de las multas en cuantía reducida: legalidad, eficacia, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva», *Documentación Administrativa*, (284-285), pp. 153 a 180.

RODRÍGUEZ-VIÑALS CAUSIÑO/GARCÍA-GALÁN GONZÁLEZ (1998), «Principio de presunción de inocencia en el ámbito administrativo», en MARTÍNEZ-SIMANCAS SÁNCHEZ/ARAGÓN REYES (Coords.), *La Constitución y la práctica del derecho. Volumen 3*, Sopec, Madrid, pp. 2939 a 2966.

ROLDÁN BARBERO (1983), *El dinero, objeto fundamental de la sanción penal*, Akal, Madrid.

- (1988), *Historia de la Prisión en España*, PPU, Barcelona.

ROSENFELD (1892), «Die Regelung der Geldstrafe», *Mittelungen der Internationalen Kriminalistischen Vereinigung. Dritter Band*, Berlin-Brüssel, Guttentag-Muquardt.

RUIZ GONZÁLEZ (2013), «La inconstitucionalidad de las tasas judiciales introducidas por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre», *Diario La Ley*, (8025).

SANTOS MARTÍNEZ (2011), «La ‘desjudicialización’ de las faltas», *La Ley*, (4), pp. 1387 a 1393.

SÁEZ RODRÍGUEZ/SANTOS ITOIZ (2013), «La derogación de las faltas en el Anteproyecto de reforma del Código Penal», pp. 1 a 36, disponible en la página web <http://libros.otroderechopenal.com/DerogacionFaltas.pdf>

SHARPE (1990), *Judicial Punishment in England*, London, Faber and Faber.

SCHMÖLDER (1902), *Die Geldstrafe. Vortrag, gehalten auf der 74. Jahrensversammlung der Rheinisch-westfälischen Gefängnisgesellschaft in Düsseldorf am 15. Oktober 1902*, Griebisch, Hamm.

SILVEIRA GORSKI (2006), «Barcelona y el ‘fomento de la convivencia’ a través de la represión del espacio público», en BERGALLI (dir.), *Emergencias urbanas*, Anthropos, Barcelona, pp. 239 a 262.

TAPIA (1830), *Febrero Novísimo o Librería de Jueces, Abogados y Escribanos, refundida, ordenada bajo nuevo método y adicionada con un tratado del juicio criminal, Vol. 8*, Imprenta de Ildefonso Mompie, Valencia.

THYRÉN (1910), *Prinzipien einer Strafgesetzreform. Band 1. Die soziale Aufgabe der Strafe*, Lund, Berlin.

TOMÁS Y VALIENTE (1969), *El Derecho penal de la monarquía absoluta*, Tecnos, Madrid.

TRILLO NAVARRO (2008), «Criminalidad de bagatela: descriminalización garantista», *La Ley Penal*, (51), pp. 17 a 45.

VIZMANOS/ÁLVAREZ MARTÍNEZ (1848), *Comentarios al Código Penal. Tomo II*, Establecimiento Tipográfico de J. González y A. Vicente, Madrid.