Grau en Dret
Treball de fi de Grau (21067/22747)
Curs acadèmic 2023-2024

LA CONFIGURACIÓ DE LA POTESTAT SANCIONADORA AL FRANQUISME

Leo Broadhurst Mallol

NIA 241058

Tutor del treball:

Oriol Mir Puigpelat

Universitat Pompeu Fabra Barcelona

DECLARACIÓ D'AUTORIA I ORIGINALITAT

Jo, Leo Broadhurst Mallol, certifico que el present treball no ha estat presentat per a l'avaluació de cap altra assignatura, ja sigui en part o en la seva totalitat. Certifico també que el seu contingut és original i que en sóc l'únic autor, no incloent cap material anteriorment publicat o escrit per altres persones llevat d'aquells casos indicats al llarg del text.

Com a autor/a de la memòria original d'aquest Treball Fi de Grau autoritzo la UPF a dipositar-la i publicar-la a l'e-Repositori: Repositori Digital de la UPF, http://repositori.upf.edu, o en qualsevol altra plataforma digital creada per o participada per la Universitat, d'accés obert per Internet. Aquesta autorització té caràcter indefinit, gratuït i no exclusiu, és a dir, sóc lliure de publicar-la en qualsevol altre lloc.

Leo Broadhurst Mallol

Barcelona, 3 de juny de 2024

Índex de continguts

Resum……..1

1. Introducció…….……...……..2

2. Una aproximació al context històric i jurídic (1939-1975).....……..3

2.1 La depuració de funcionaris……...……..4

2.2 Les Lleis Fonamentals……..5

2.3 Una mirada al Dret Administratiu……...……6

2.4 Perspectiva comparada……...……..8

3. La regulació franquista de les sancions administratives……8

4. Concepte, naturalesa i fonament de les sancions de l'Administració franquista……..…10

4.1 Un "*Dret repressiu prebeccarià*"?.....10

4.2. El *ius puniendi*……...12

5. Classes de sancions……...…14

5.1 Multes……...……...……14

5.2 Responsabilitat personal subsidiària……...……...…16

5.3 Les sancions de subjecció general i les sancions disciplinàries...……..17

6. Principis i límits de l'activitat sancionadora: de l'Estat autoritari a l'Estat constitucional……18

6.1 L'estat autoritari: La Llei de responsabilitats polítiques de 1939……...……19

6.2 La Llei d'Ordre Públic de 1959……...…...20

6.3 Les sancions "*de plano*".....23

6.4 Els principis de la potestat sancionadora: l'evolució cap a un estat constitucional?.....24

7. Especialitats del procediment administratiu sancionador…….…27

7.1 El Reglament de procediment administratiu del Ministeri de la Governació de 1947……..27

7.2 La Llei de procediment administratiu de 1958……...29

8. Les sancions en àmbits sectorials……..32

8.1 Premsa……...…….…33

8.2 Sector primari……...……..34

8.3 La Llei General Tributària de 1963……...…….36

9. Conclusions……...38

10. Bibliografia……..……...40

10.1 Doctrina……40

10.2 Normativa…….41

10.3 Jurisprudència……...44

Resum

L'exercici de la potestat sancionadora per l'Administració pública franquista és una qüestió complexa que s'ha d'abordar des de diferents perspectives. La primera intuïció al respecte és que la dictadura aplicava el *ius puniendi* de manera arbitrària i sense garanties per als inculpats, però la veritat és que alguns autors afirmen que la resposta a algunes infraccions, especialment les de naturalesa no política, reconeixia drets formals i substancials a les persones interessades.

En aquest treball, seguint una estructura acadèmica arquetípica de l'estudi de les sancions administratives, analitzem el Dret administratiu sancionador configurat per l'ordenament jurídic del règim del General Franco, a través de lleis generals i sectorials, la doctrina i la jurisprudència. Concretament, estudiem la naturalesa dels diferents tipus d'infraccions i sancions, les classes de sancions, el procediment sancionador, la normativa específica, la relació amb el Dret penal, les garanties més significatives i les mesures més repressives. D'aquesta manera, avaluem els possibles elements de tipus autoritari i els de tipus democràtic de les sancions de l'Administració conformades per diferents lleis i reglaments i interpretades per sentències del Tribunal Suprem.

1. Introducció

Aquest treball pretén abordar la qüestió de la potestat sancionadora exercida per l'Administració franquista al llarg dels gairebé quaranta anys de la dictadura. Es tracta de construir un marc general de tot el que envolta les sancions administratives establertes per l'ordenament jurídic i aplicades pels òrgans sancionadors de l'època. Especialment, en la investigació s'analitzen els trets més teòrics i doctrinals de la matèria, aprofundint en la configuració del *ius puniendi* de l'Estat i les disposicions més repressives quant al règim aplicable als inculpats en un procediment sancionador, com ara la possibilitat del *bis in idem* o la responsabilitat personal subsidiària derivada d'infracció administrativa; si bé també és important destacar els preceptes que reconeixien formalitats típiques de democràcies liberals, com el principi de legalitat o el dret d'audiència. Naturalment, és important diferenciar de la resta les infraccions de naturalesa política, com veurem amb les sancions d'ordre públic, el règim sancionador en matèria de premsa o la repressió exacerbada dels primers anys de la dictadura a través de la Llei de responsabilitats polítiques de 1939. També ha de quedar clar que l'abast temporal de l'estudi és molt ampli (1939-1975), i aquesta n'és una limitació, donat que l'activitat sancionadora franquista no es pot concebre de manera estrictament unitària. De totes maneres, es tracta d'analitzar les fites legislatives i jurisprudencials més destacades per tal d'entendre com es configurava la potestat sancionadora.

Des que l'autor va començar a investigar les sancions administratives imposades pel règim de Franco, es va adonar que ni la doctrina jurídica ni la historiografia mai no han abordat l'objecte d'aquest estudi d'una manera íntegra i exhaustiva, en el sentit que no existeixen publicacions que informin del Dret administratiu sancionador franquista de la mateixa manera que ho faria un manual acadèmic, explicant tots els elements necessaris per entendre el que és una sanció. De totes maneres, la doctrina és molt prolífica pel que fa a aspectes concrets de les sancions del franquisme, com, per exemple, la multa, la doctrina de l'acte polític, el procediment sancionador, etc. Per tant, la rellevància teòrica d'aquest treball de fi de grau i el seu objectiu principal radiquen en agrupar aquestes fonts doctrinals i conformar un marc teòric que inclogui els elements més rellevants del Dret sancionador. Els objectius més específics són, sobretot, elaborar una anàlisi tècnica, tot i que imparcial és impossible, del

règim jurídic sancionador franquista, i sorprendre el lector explicant les característiques més repressores, però també les més garantistes; així com donar veu a les diferents posicions de la doctrina i poder arribar a unes conclusions personals fonamentades i rigoroses.

L'estructura del treball segueix un model acadèmic habitual. S'introdueix la temàtica amb una contextualització històrica i jurídica, per tal d'entendre, fonamentalment, el marc legal que regia les sancions de l'època, i es continua explicant el concepte de sanció tal com era percebut a l'època; les classes de sancions; els principis i els límits de l'activitat sancionadora per tal d'entendre el grau de repressió i la possible democratització dels últims anys que insinuen alguns autors; el procediment sancionador; i, finalment, exemples de normativa específica.

Finalment, cal mencionar que la metodologia emprada consisteix en la revisió de fonts doctrinals, amb la lectura d'autors de la Generació de la Revista de Administración Pública (RAP), però també molts altres; jurisprudencials, sobretot pel que fa a sentències del Tribunal Suprem; legislatives, posant èmfasi en la gran codificació administrativa dels anys cinquanta i altres lleis sectorials; i reglamentàries, tant de tipus general com especial.

2. Una aproximació al context històric i jurídic (1939-1975)

Tal com expressa Marc Carrillo[1], tot règim autoritari instrumentalitza el Dret per facilitar la seva pervivència o legitimar la repressió exercida contra l'opositor polític. Durant els primers anys de la dictadura, es va legislar durament i de manera implacable contra aquells sectors considerats enemics, amb normes com la Llei de responsabilitats polítiques de 1939. En aquesta part del treball, tractem de contextualitzar, sobretot jurídicament, la potestat sancionadora de la dictadura de Franco. Tenint en compte que el període objecte d'estudi és molt ampli i això suposa una limitació, donat que no podem examinar les sancions del franquisme amb una unitat temporal, no farem un repàs històric, sinó que destacarem els fets més rellevants que permeten entendre les sancions objecte d'estudi. Considero que és

[1] Carrillo, Marc (2023). El derecho represivo de Franco (1936-1975). *Editorial Trotta,* pp. 29-33.

important analitzar l'estructura administrativa de l'època que es va configurar a través de la depuració dels funcionaris, el marc jurídic general conformat per les Lleis Fonamentals, les normes de Dret administratiu i una comparativa amb altres països europeus.

2.1 La depuració de funcionaris (1936-1939)

Des que esclatà la guerra civil el 1936, es començà a construir un ordenament jurídic alternatiu al de la II República i que serà l'eix vertebrador del règim autoritari que succeirà a la guerra[2]. Les anomenades lleis de prerrogativa, La Llei de l'Administració General de l'Estat de 1938 i la Llei sobre l'estructura de govern de 1939, van ser claus en aquesta tasca, donat que van atribuir la plenitud dels poders del general Franco. De totes maneres, la voluntat legitimadora dels promotors de l'alçament ja es va manifestar amb el ban militar que declarava la guerra el 18 de juliol de 1936, donat que establia l'aplicació del Codi de Justícia Militar per castigar els defensors de la República i traslladava la potestat jurisdiccional als tribunals militars.

Dos mesos després, mitjançant el Decret número 108 de 13 de setembre de 1936, s'il·legalitzaven els partits que constituïen la candidatura del Front Popular. El més rellevant per al que ens ocupa és que s'iniciava una neteja profunda de l'Administració republicana, sotmetent els funcionaris fidels al règim republicà a sancions com la suspensió del càrrec o la destitució[3]. El Decret llei de 10 de gener de 1937 creà la Comissió Central Administrativa, que organitzaria els béns confiscats als partits membres del Front Popular.

Es va derogar el republicà Estatut del Funcionari Públic i el dret d'accés a la funció pública quedava profundament vulnerat. A través de criteris d'accés allunyats de la neutralitat, es començava a formar un cos de funcionaris civils fidel al règim. La depuració de funcionaris s'exercia per les Sales de Govern de les Audiències Territorials i les Juntes de Govern de les Audiències provincials, en aplicació del Decret de la Junta de Defensa Nacional número 91, de 2 de setembre de 1936, que atribuïa a aquests òrgans la facultat de destituir els jutges i fiscals municipals si actuaven de manera poc patriòtica o contrària al moviment nacional.

[2] Carrillo, Marc (2023). El derecho represivo de Franco (1936-1975). *Editorial Trotta,* pp. 123-128.
[3] Carrillo, Marc (2023). El derecho represivo de Franco (1936-1975). *Editorial Trotta,* pp. 123-128.

Aquest procediment no respectava garanties com l'audiència o l'obertura d'un expedient. El Decret llei de 5 de desembre de 1936 consolidava la neteja de funcionaris a l'Administració Pública en General. L'article primer disposava que:

"Artículo primero. La Junta Técnica del Estado y demás organismos creados por Ley del primero de octubre último, dispondrán la separación definitiva del servicio de toda clase de empleados, que por su conducta anterior o posterior al Movimiento Nacional, se consideren contrarios a éste, cualquiera que sea la forma en que ingresaren y la función que desempeñen, lo mismo se trate de funcionarios del Estado que de la Provincia o Municipio."

Per tant, aquest Dret administratiu sancionador i disciplinari dels inicis de la dictadura tenia un caràcter arbitrari i retroactiu i no oferia la possibilitat de ser revisat pels tribunals. Disposar d'un cos de funcionaris favorable, sobretot pel que fa als alts càrrecs, va possibilitat un exercici de la potestat sancionadora en la línia dels interessos polítics del règim. Com és lògic, la depuració va suposar una absència notòria d'empleats públics, i és per això que es dictaren normes per oferir places d'ocupació pública, com la Llei, de 2 d'agost de 1939, sobre provisió de places de l'Administració de l'Estat, o l'Ordre de 30 d'octubre de 1939, sobre provisió de places vacants a les Corporacions Locals.

2.2 Les Lleis Fonamentals

L'ordenament jurídic franquista es va construir formalment sobre les bases de les set Lleis Fonamentals: el Fuero del Trabajo (1938), la Ley Constitutiva de las Cortes (1942), el Fuero de los Españoles (1945), la Ley de Referéndum (1945), la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado (1947), la Ley de Principios del Movimiento Nacional (1958) i la Ley Orgánica del Estado (1967).

No formaven una constitució entesa com la norma suprema de les democràcies liberals perquè no existia la divisió de poders ni es garantien jurisdiccionalment els drets i llibertats reconeguts al Fuero de los Españoles. Segons Marc Carrillo, les Lleis Fonamentals "*són una dispersa sèrie de disposicions institucionals que s'havien format en funció de l'oportunitat política del moment i sempre amb la mirada posada en el context internacional, amb l'únic*

objectiu d'assegurar la supervivència de la dictadura."[4] Per tant, la seva aplicació real fou molt relativa i qüestionable.

Les Lleis Fonamentals eren meres formalitats que no només no es complien sinó que entraven en directa contradicció amb altres normes. Per exemple, els articles 17, 18 i 19 del Fuero de los Españoles reconeixien el dret a la seguretat jurídica, la prohibició de detencions policials superiors a 72 h i de condemnes no imposades per un tribunal competent i sense prèvia audiència i defensa de l'interessat, però a la pràctica les sancions podien conduir a privacions de llibertat "*de plano*", sense audiència i sense possibilitat de recórrer contra l'acte que les dictava si el sancionat no tenia recursos econòmics, ja que s'exigia el previ pagament de la multa per poder presentar el recurs. Aquest últim fet també vulnerava el principi IX de la Llei de Principis del Moviment Nacional, que manifestava que tots els espanyols tenien dret a una justícia independent, que seria gratuïta pels qui no tinguessin els mitjans econòmics suficients.

Les Lleis Fonamentals es van anar dictant per qüestions polítiques, sobretot en el marc de les relacions internacionals, amb la qual cosa no existia una voluntat d'ordre ni cohesió jurídica. Per la seva part, les normes ordinàries s'anaven dictant atenent les necessitats del règim i els nous reptes socials i econòmics, fet que conduí a enormes incongruències amb les Lleis Fonamentals i llacunes normatives[5].

2.3 Una mirada al Dret administratiu

Fins als anys quaranta, en paraules de Luis Medina[6], el poder reglamentari i la discrecionalitat administrativa es percebien amb desconfiança. El principi de legalitat en sentit estricte era gairebé absolut, i això era molt difícil de sostenir a una dictadura de l'Europa de mitjan segle XX. És per això que es va admetre el reglament executiu: l'activitat administrativa havia d'estar vinculada a l'ordenament jurídic, però no necessàriament a normes amb rang de llei. Es va donar certa flexibilitat a l'activitat de les Administracions i es va permetre l'actuació

[4] Carrillo, Marc (2023). El derecho represivo de Franco (1936-1975). *Editorial Trotta,* pp. 240-255.
[5] Clavero Arévalo, M., La doctrina de los principios generales del Derecho y las lagunas del ordenamiento administrativo*, R.A.P., núm. 7* (1952).
[6] Medina, Luis (2022). Historia del Derecho administrativo español. *Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.* Capítols 9-10.

discrecional als poders específicament habilitats, entenent el principi de legalitat des d'una vinculació positiva. D'acord amb aquest autor, el reglament i la discrecionalitat deixaren de ser problemàtics i excepcionals a ser habituals i necessaris.

Com és ben sabut, als anys cinquanta es va produir una enorme codificació del Dret administratiu i s'elaboraren moltes normes d'enorme qualitat i rigor tècnic. L'actor principal d'aquesta edat d'or del Dret Administratiu va ser la Revista de Administración Pública (RAP), nascuda l'abril de 1950. Fou molt més que una revista jurídica, donat que va refundar la ciència espanyola del Dret administratiu. Convé destacar, entre altres normes que s'elaboraren en aquesta època, l'encara vigent Llei d'Expropiació Forçosa de 1954, la Llei de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa de 1956 i la Llei de Procediment Administratiu de 1958, que més tard analitzarem. La Llei de la jurisdicció va suposar el pas d'una justícia administrativa objectivada o revisora a un major control judicial dels actes administratius i una protecció judicial del ciutadà, entre altres coses per l'impuls garantista de la generació de la RAP. Tanmateix, l'Administració gaudia de moltes prerrogatives i sempre es mantingué l'autotutela administrativa, tant declarativa com executiva, que perdura fins ara. La Llei de règim jurídic de l'Administració de l'Estat de 1957 i La Llei de Procediment Administratiu de 1958 feien referència a l'autotutela declarativa i l'autotutela executiva de l'Administració Pública. Naturalment, el Dret Administratiu no estava definit, com succeeix actualment, pel Dret de la Unió Europea, amb la qual cosa la llibertat del legislador era plena.

Quant a les sancions, pel que ara ens ocupa, convé saber que des de 1939 es va produir una descomunal expansió del poder sancionador a l'àmbit de tots els sectors d'intervenció administrativa general i especial[7]. Hem de tenir en compte, també, l'enorme polititzacio del poder sancionador i l'obertura del seu exercici a les autoritats governamentals, el ministeri de la Governació i el Consell de Ministres.

[7] Gómez Tomillo, Manuel; Sanz Rubiales, Íñigo (2010). Derecho Administrativo Sancionador: Parte General. *Aranzadi.*

2.4 Perspectiva comparada

En aquest punt, compararem breument l'exercici de la potestat sancionadora de l'Espanya franquista amb països de l'entorn a la mateixa època. Segons Parada Vázquez[8], l'ordenament jurídic de molts països europeus no acceptava les sancions imposades per l'Administració Pública per si sola, a banda de les sancions disciplinàries. Es partia d'una presumpció d'arbitrarietat o absència de garanties dels actes administratius sancionadors, amb la qual cosa les sancions s'havien d'imposar pels tribunals. Per exemple, a França, s'admetia que el poder executiu definís les infraccions que s'haurien de sancionar, però les sancions havien de ser aplicades per la jurisdicció penal. Itàlia seguia un model similar i el model anglosaxó també atribuïa la potestat sancionadora de manera exclusiva als jutges penals.

Aquesta pràctica va generar una sobrecàrrega en perjudici dels tribunals penals, donat que la legislació administrativa s'ampliava enormement i naixien noves infraccions i sancions. Amb el temps, s'ha produït una evolutiva despenalització, a través d'un sistema d'equilibris i contrapesos en què es reconeix la potestat punitiva a l'Administració Pública. Des d'aquesta perspectiva, el Dret sancionador de la dictadura estava avançat als seus temps, donat que s'atribuïen nombroses facultats als òrgans administratius i els tribunals penals no es trobaven tan saturats.

3. La regulació franquista de les sancions administratives: legislació i règim jurídic aplicables

La regulació de les sancions administratives del règim de Franco és enormement àmplia i diversa, especialment pel que fa a la normativa sectorial[9]. Per trobar un marc comú a les sancions, és fonamental la Llei de procediment administratiu de 1958, sobretot pel que fa als articles 133 a 137, que regulen el procediment sancionador i són aplicables a tots els procediments sectorials sense regulació específica, és a dir, són d'aplicació supletòria (art. 133). Però també hi ha d'altres lleis generals notòries per al règim jurídic de les sancions, com

[8] Vázquez, J. R. P. (1972). El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal. *Revista de administración pública*, (67), p. 48.
[9] Martín-Retortillo, Lorenzo. (1976). Multas administrativas. *Revista Administración Pública*, (71).

ara la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa de 1956, que en té algunes referències, o la Llei d'ordre públic de 1959. La Llei de la jurisdicció és rellevant perquè estableix el ple control jurisdiccional dels actes sancionadors. La Llei d'ordre públic no té un caràcter exclusivament administratiu ni sancionador, sinó que, en essència, és una manifestació de l'exercici del *ius puniendi* de l'Estat[10]. Aquesta norma estableix un paquet de mesures penals i sancionadores manifestament repressives i característiques d'una dictadura, com analitzarem més endavant. En aquest punt, convé remarcar, únicament, que la Llei d'ordre públic de 1959 substituí l'homònima llei republicana de 1933 per regular el Dret d'excepció. La seva metodologia consistí en un gran punitivisme, a través de, per exemple, l'increment de la quantia de les multes i la restricció de drets i llibertats fonamentals amb escasses garanties processals. Malgrat tot, la repressió no fou la mateixa a l'inici de la dictadura que als anys cinquanta i seixanta. És per això que convé esmentar la Llei de responsabilitats polítiques de 1939, que és cabdal per entendre la política criminal i sancionadora dels inicis de la dictadura. La Llei de responsabilitats castigava, ja fos a través del Dret penal o del Dret administratiu sancionador, per motius polítics i ideològics, i ho feia retroactivament, és a dir, era un despropòsit jurídic.

Seguint en la normativa general, cal citar el Reglament de procediment administratiu del Ministeri de la Governació de 1947, que regulava el procediment sancionador i feia referència a les sancions "*de plano*" (art. 137), o la Llei de Règim Jurídic de l'Administració de l'Estat de 1957, que incorpora alguns elements en matèria sancionadora. Pel que fa a les lleis sectorials, la normativa aplicable és molt àmplia: podem fer menció de la Llei de pesca fluvial de 1942 o la Llei General Tributària de 1963, així com la Llei de caça de 1970, la Llei de mines de 1973, etc. Veurem més endavant la seva importància.

Per altra banda, la Llei de bases de règim local de 1945 té certa importància, donat que establia un règim sancionador detallat que haurien d'aplicar les corporacions locals. Tanmateix, no entrarem a analitzar-la en detall en aquest treball perquè no ens respon a cap incògnita de les que plantegem, en el sentit que les lleis dels anys cinquanta i la normativa sectorial són molt més il·lustratives per la qüestió que ens ocupa. A més, la doctrina del Dret

[10] Martín-Retortillo, Lorenzo (1976). Las sanciones de orden público en el Derecho español. Madrid. *Sistema: revista de ciencias sociales,* pp. 136-140.

administratiu sancionador s'ha dedicat històricament a ignorar deliberadament aquesta Llei de bases de 1945, amb la qual cosa no trobem referències acadèmiques que ens expliquin la seva utilitat pel que fa a l'estudi de la potestat sancionadora durant el franquisme.

La jurisprudència també va tenir un paper rellevant pel que fa a la configuració jurídica de les sancions, si bé les seves fites més ressenyables daten dels últims anys del franquisme. El Tribunal Suprem[11] va desenvolupar una doctrina respecte a la potestat sancionadora que fou posteriorment abraçada i replicada pel Tribunal Suprem de la nounada democràcia espanyola.

En últim lloc, és necessari fer menció de Parada Vázquez[12] per entendre la regulació franquista de les sancions administratives. El jurista argumenta que no hi ha llei bàsica o reglament que al costat de les regulacions materials no estableixi una cohort de sancions per als futurs infractors. En altres paraules, es va produir una massificació i un creixement absolut de les infraccions administratives.

4. Concepte, naturalesa i fonament de les sancions de l'Administració franquista

4.1 Un "*Dret repressiu prebeccarià*"?

El concepte de la sanció de la dictadura no diferia, en un sentit acadèmic, de la noció actual. Ara bé, a la pràctica, les sancions administratives del franquisme, o algunes d'elles, incorporaven una sèrie d'elements que per una mentalitat constitucional serien impensables de relacionar amb el Dret administratiu sancionador. Com ja s'ha avançat, és molt complicat definir les sancions de l'època franquista de manera unitària, donat que es va produir una evolució i un desenvolupament molt substancials del Dret administratiu sancionador. Ara bé, tractarem d'oferir els elements clau que constituïen una sanció al llarg de la dictadura. Per fer-ho, cal fer referència a una recordada cita de García de Enterría[13]:

[11] Sentències del Tribunal Suprem de 29 de gener, 3 i 8 de juny de 1970; 2 i 8 de març de 1972.
[12] Vázquez, J. R. P. (1972). El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal. *Revista de administración pública*, (67), p. 82.
[13] García de Enterría, Eduardo; Fernández, Tomás Ramón (1979). Curso de Derecho Administrativo (Tomos I y II). *Editorial Civitas,* p. 161.

"Las demás diferencias, las que hacen del Derecho Administrativo sancionador un Derecho represivo prebeccariano, y que pueden transformarlo en un soberbio instrumento de persecución al servicio del poder político, no pueden calificarse de diferencias conceptuales, sino de intolerables excepciones a los principios de libertad y seguridad que inspiran el Estado de Derecho."

Aquestes paraules no es refereixen a tots els anys en què subsistí el règim autoritari, però sí a alguns d'ells. En efecte, García de Enterría és molt il·lustratiu perquè ens recorda que les sancions que ara analitzem s'han d'encabir en un context de repressió de drets i llibertats. Sembla evident, però cal destacar que no podem entendre les sancions franquistes sense contextualitzar-les en un escenari dictatorial. Autors com Carlos Alberto Amoedo-Souto[14] afirmen que la gran codificació administrativista dels anys cinquanta va atorgar drets i garanties formals i substancials als interessats en un procediment, però el que és innegable és que el factor autoritari encara era present en major o menor intensitat atenent la naturalesa de la infracció. Les infraccions de naturalesa política resultaven en una repressió més dura i sense garanties, com veurem més endavant amb les sancions d'ordre públic. Pel que ens ocupa ara, cal tenir clar que la potestat sancionadora va ser àmpliament utilitzada per les autoritats de l'època com un mitjà de lluita contra l'oposició política. Per tant, cal assumir que el Dret sancionador era repressiu, i no preventiu. En aquesta línia, el principi de legalitat i les garanties dels imputats no gaudien de bona salut. La manifestació més precisa de la vulneració d'aquests principis eren les sancions "*de plano*", o el fet que la càrrega de prova recaigués sobre l'imputat en alguns casos, el manteniment de les antigues tècniques de responsabilitat objectiva, la doctrina de *versare in re illicita,* la prova de presumpcions, procediments sancionadors no contradictoris, etc.

De totes maneres, aquesta perspectiva no és l'única a la doctrina. Per exemple, Alejandro Nieto difereix de García de Enterría i considera que el Dret administratiu sancionador de la dictadura tenia elements suficients per a no ser frívolament qualificat de "*prebeccarià*". Els qui tenen aquest pensament es recolzen en la jurisprudència. Per exemple, la sentència del Tribunal Suprem de 7 d'abril de 1953 prohibia tota interpretació analògica, extensiva o

[14] Velasco, Francisco; Darnaculleta, Mercè (2023). Manual de Derecho Administrativo. *Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales,* pp. 677-678.

inductiva en matèria d'infraccions, a fi d'eliminar l'arbitrarietat i fer hegemònica una interpretació restrictiva, i es postulaven en la mateixa línia les sentències del Tribunal Suprem de 22 de maig de 1957 i 17 de març de 1958. En paraules del Tribunal Suprem[15], tampoc es volien desnaturalitzar les infraccions administratives amb criteris d'aplicació que ampliessin l'abast del precepte en perjudici de l'imputat. Una altra garantia que exigia el Tribunal Suprem, almenys formalment, era l'exigència d'una prova concloent i inequívoca de la comissió dels fets per a poder imposar una sanció[16]. Per tant, segons aquesta postura, l'Administració es trobava sotmesa a l'ordenament jurídic, és a dir, existia d'alguna manera el principi de legalitat, especialment per a l'exercici de la potestat sancionadora, donat que només es podien castigar conductes previstes com a infraccions a la normativa aplicable, calia complir els tràmits essencials del procediment i era necessària una prova concloent[17].

4.2 El *ius puniendi*

No es poden entendre les sancions que imposava l'Administració franquista sense tenir en compte el Dret penal. Com succeeix en moltes dictadures, el *ius puniendi* o potestat punitiva de l'Estat, es va configurar de manera conjunta, fins al punt que els delictes i les infraccions administratives podien ser difícilment distingibles. La potestat sancionadora i el Dret penal, en alguns casos, es diluïen i entraven en simbiosi en un ens comú, el *ius puniendi,* de manera que els criteris que utilitzem des de la perspectiva de les democràcies constitucionals-liberals per distingir entre penes i sancions no són útils per al cas que ens ocupa. Per exemple, la Llei de procediment administratiu de 1958 atribuïa la potestat sancionadora al "jutge instructor", i el Tribunal de Responsabilitats Polítiques imposava "sancions", en lloc de penes. No es tracta d'una qüestió purament terminològica, sinó que implica que no es pot distingir entre pena i sanció atenent únicament la naturalesa de l'òrgan competent. De totes maneres, és coherent que una dictadura no tingui interès a respectar garanties pròpies de democràcies liberals, donat que reprimeix aquells subjectes contraris a l'ordre establert, i aquesta és una empresa a la qual s'arriba a través del *ius puniendi,* sent irrellevant distingir entre penes i sancions.

[15] Sentència del Tribunal Suprem de 28 de juny de 1960.
[16] Sentència del Tribunal Suprem de 7 de maig de 1957.
[17] Nieto, Alejandro (2005). Derecho Administrativo Sancionador (4ª ED). *Tecnos.* Capítol 3.

La sentència del Tribunal Suprem de 9 de febrer de 1972 es referia a la idea del "supraconcepte":

"*las contravenciones tipificadas (en un reglamento administrativo) se integran en el supraconcepto del ilícito, cuya unidad sustancial es compatible con la existencia de diversas manifestaciones fenoménicas entre las cuales se encuentra tanto el ilícito administrativo como el penal, que exigen ambos un comportamiento humano (jurídicamente idéntico) (...) esencia unitaria que, sin embargo, permite las reglas diferenciales inherentes a la distinta función para la cual han sido configurados uno y otro ilícito.*"

En altres paraules, el supraconcepte de l'il·lícit, que podríem anomenar *ius puniendi,* engloba els delictes i les infraccions administratives, les penes i les sancions. Aquesta cita és rellevant perquè ens projecta el caràcter unitari del *ius puniendi* exercit a la dictadura, almenys en un sentit conceptual. A la pràctica tot és qüestionable, però aquesta sentència deixa clara una voluntat del poder judicial de concebre el *ius puniendi* com una figura superior que abasta el Dret penal i el Dret sancionador, que en cap cas s'han de percebre com a figures independents. La unitat essencial d'il·lícits formava un patrimoni jurídic comú entre les dues branques del Dret[18].

Quant a la doctrina, convé remarcar que la postura de molts autors, com Parada Vázquez, és similar a la del Tribunal Suprem. La potestat repressiva de l'Estat s'exercia de manera unitària, sense distingir substancialment entre les sancions i les penes. Parada afirma que la potestat penal es trobava dispersa entre l'Administració i els tribunals penals, és a dir, el seu abast s'ampliava al Dret administratiu[19]. Els qui justificaven aquesta invasió penal esgrimien que, d'altra manera, la jurisdicció penal es trobaria encara més saturada i sobrecarregada, amb la qual cosa era necessari alleugerar la càrrega dels tribunals en detriment de les autoritats administratives.

[18] Sentència del Tribunal Suprem de 31 d'octubre de 1972.

[19] Vázquez, J. R. P. (1972). El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal. *Revista de administración pública*, (67), p. 92.

5. Classes de sancions

Hi ha molts criteris per classificar les sancions, com ara el seu contingut, la gravetat o el tipus de relació amb l'Administració. D'aquestes últimes en parlarem al final d'aquest tema. Entre les classes de sancions segons el contingut, considerem que cal explicar la multa, que era la sanció administrativa per excel·lència, i la privació de llibertat a causa de la responsabilitat personal subsidiària per impagament de multa, donat que constitueix una sanció *sui generis.* De totes maneres, cal recordar que aquestes sancions no eren les úniques que imposava l'Administració als administrats, sinó que, de la mateixa manera que en l'actualitat, hi havia diverses classes, com el comís, la suspensió de l'activitat de la persona jurídica, la inhabilitació per a l'exercici de la funció pública, etc.

5.1 Multes

La multa administrativa era, naturalment, la sanció que més s'aplicava a l'època de Franco, a causa de la legislació sectorial i la voluntat i proactivitat de l'Administració. El recurs a la multa proliferava a la normativa específica, però escassejava a les lleis administratives generals.

Segons Martín-Retortillo[20], la multa configurada a la Llei de Procediment Administratiu de 1958 podia ser una sanció, però també un instrument coercitiu per dur a terme l'execució forçosa. Aquest autor considera que a les multes administratives del franquisme subsistien una sèrie d'elements característics del plantejament absolutista de l'Antic Règim, com l'enorme vaguetat i l'escassa precisió a l'hora d'assenyalar la infracció i la sanció, o el fet que l'Administració, beneficiària econòmica de la multa, fixés l'import en alguns casos. A més, els que haguessin contribuït a la denúncia podien ser beneficiaris de l'import i l'Administració Pública podia regular per reglament aspectes decisius del procediment sancionador i tenia una desmesurada discrecionalitat per decidir si incoava o no un expedient sancionador[21].

El subjecte passiu de la multa no estava clarament definit per la legislació. No quedava clar si un menor podia rebre una multa. En matèria de circulació, un major de setze anys sí que podia

[20] Martín-Retortillo, Lorenzo. (1976). Multas administrativas. *Revista Administración Pública*, (71), p. 10.
[21] Martín-Retortillo, Lorenzo. (1976). Multas administrativas. *Revista Administración Pública*, (71), p. 22.

ser subjecte passiu d'una multa administrativa, donat que estava habilitat per tenir una llicència de conducció. Pel que fa a les persones jurídiques, tant públiques com privades, queda clar que tenien responsabilitat administrativa, com en l'actualitat, i podien ser sancionades amb multes.

Pel que fa a la problemàtica del mètode de pagament, aquesta és una qüestió que les grans lleis administratives no mencionen. El mètode més emprat eren els papers de pagament, donat que un decret de 1848 prohibia el pagament en metàl·lic. Tanmateix, el pagament metàl·lic era més pràctic i àgil i s'admetia de manera generalitzada, especialment pel que fa a les sancions imposades per l'Administració local. En alguns casos, s'admetia el pagament fraccionat a terminis, com a l'article 20 de la Llei d'Ordre Públic.

Un dels trets més característics de les multes administratives del franquisme era el *solve et repete* o l'obligació de pagament previ de la multa per poder interposar recurs, fet que vulnerava el dret a una justícia gratuïta reconegut a les Lleis Fonamentals[22]. S'exigia en nombroses normes sectorials, entre les quals podem citar l'Ordre de 22 d'octubre de 1952 sobre sancions en matèria de premsa. Tot i que la jurisprudència no era clara, tal com diu Clavero, la llei podia exigir un document acreditatiu del pagament de les Caixes del Tresor, i de facto així es feia. A més, el recurs podia donar lloc a una multa agreujada, és a dir, hi havia la possibilitat de *reformatio in peius.* Per exemple, l'article 457 del Reglament de Munts preveia que l'import de la multa pogués augmentar en un 20% si es confirmés la sanció al recurs d'alçada i es considerés l'existència de temeritat manifesta en la interposició. Tant la doctrina de *solve et repete* com la de *reformatio in peius* són explícites manifestacions de la configuració de la potestat sancionadora per una dictadura, donat que contradiuen principis democràtics bàsics[23].

Sobre això, cal tenir en compte tots els poders dels quals disposava l'Administració per fer executar la multa en cas d'impagament. Essencialment, tenia la facultat d'iniciar un procediment judicial de constrenyiment, tal com disposava l'article 83 de la Llei de Munts, l'article 22 de la Llei d'Ordre Públic o l'article 286 del Codi de Circulació. També podia

[22] Clavero Arévalo, M., El problema del previo pago en la reciente jurisprudencia*, "R.A.P.", núm. 41* (1963), pp. 169 i ss.
[23] Carrillo, Marc (2023). El derecho represivo de Franco (1936-1975). *Editorial Trotta.* Capítol 1.

descomptar l'import de les fiances en poder de l'Administració, amb base en l'article 458 del Reglament de Munts o l'article 115 del Reglament d'Ordenació dels Transports per Carretera; o suspendre el permís de conduir (vegeu l'article 286 del Codi de Circulació)[24].

En últim lloc, convé mencionar que, si bé s'admetia en alguns casos la rebaixa de la quantia, com ara la reducció del 20% si es pagava en els primers deu dies des de la notificació de la denúncia (article 287 del Codi de Circulació), la veritat és que les quanties de les multes es van augmentar exageradament pel legislador els últims anys de la dictadura. Per exemple, es va reformar la Llei d'Ordre Públic incrementant de cinc-centes mil pessetes a un milió de pessetes l'import màxim, a través de la Llei 36/1971, de 21 de juliol 1971, sobre modificació de determinats articles de la Llei d'Ordre Públic[25].

5.2 Responsabilitat personal subsidiària

La responsabilitat personal subsidiària derivada d'impagament de multa administrativa és un assumpte que sorprèn molt des d'una perspectiva democràtica. En la majoria dels casos, tot i que no tots, no era una sanció en si mateixa, sinó que formava part de l'execució subsidiària de la multa en cas d'incompliment[26]. De totes maneres, és xocant que per uns fets constitutius d'infracció administrativa, i no de delicte, l'Administració, i no els tribunals, estigués facultada per privar de llibertat al subjecte infractor. Actualment, l'article 25.3 de la Constitució Espanyola de 1978 prohibeix a l'Administració civil la imposició de sancions que impliquin privació de llibertat, sigui directament o subsidiàriament.

Com la majoria del Dret sancionador de l'època, la regulació de la responsabilitat personal subsidiària es troba present a les lleis sectorials. En alguns casos, l'Administració podia remetre als jutjats perquè acordessin l'arrest subsidiari, facultat prevista a l'article 286 del Codi de Circulació o a l'article 22 de la Llei d'Ordre Públic. En altres normes, tal com preveu l'article 456 del Reglament de Munts, o el mateix article 22 de la Llei d'Ordre Públic,

[24] Vázquez, J. R. P. (1972). El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal. *Revista de administración pública*, (67), p. 81.
[25] Martín-Retortillo, Lorenzo (1976). Las sanciones de orden público en el Derecho español. Madrid. *Sistema: revista de ciencias sociales,* pp. 136-140.
[26] Medina, Luis (2022). Historia del Derecho administrativo español. *Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.* Capítols 9-10.

l'Administració per si mateixa podia acordar l'arrest substitutori, sense haver de sol·licitar-ho al poder judicial.

Tal com hem avançat, la privació de llibertat podia ser subsidiària, com ara la prevista a la Llei de contraban de 1964, però també podia constituir una sanció en si mateixa, si bé de manera més excepcional. Per exemple, la Llei de pesca fluvial de 1942 establia una privació de llibertat directa, i no subsidiària, a través de l'anomenat "arrest governatiu", i la Llei d'infraccions monetàries de 1938 imposava una sanció privativa de llibertat de fins a tres anys.

5.3 Les sancions de subjecció general i les sancions disciplinàries

Segons el tipus de relació amb l'Administració, distingim entre les sancions derivades de relacions de subjecció general i les de subjecció especial o disciplinàries. Si bé al llarg d'aquest treball ens centrem en les primeres, en aquest apartat farem una breu referència a les darreres. Com afirma Parada Vàzquez[27], les sancions disciplinàries són, en principi, menys polèmiques que les derivades de la subjecció general, donat que el funcionari públic ha acceptat la subordinació a l'Administració. Són més discutibles, en tot cas, les sancions que emanen de la policia general o l'ordre públic o de la policia especial.

L'absència de garanties es plasmava a l'àmbit disciplinari amb la mateixa intensitat. Com a exemple, convé citar la Llei per la qual s'estableixen les bases a què s'ha d'ajustar el procediment de Tribunals d'Honor, de 17 d'octubre de 1941. La norma creava el Tribunal d'Honor de l'Administració Civil, que era competent, en un judici obert i sense motivació, per resoldre si un funcionari públic inculpat era digne o no per continuar exercint les seves funcions. Per tant, l'òrgan sancionador no havia de motivar la seva decisió, que s'adoptava en el marc d'idees abstractes i arcaiques com l'honor o la dignitat de l'empleat públic. L'article o base primera de la Llei quedava redactat de la següent manera:

"Base primera. Materia justiciable. Se establece el procedimiento de Tribunales de Honor para conocer y sancionar los actos deshonrosos cometidos por individuos pertenecientes a colectividades civiles que les hagan desmerecer en el concepto público e indignos de

[27] Vázquez, J. R. P. (1972). El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal. *Revista de administración pública*, (67), pp. 46-47.

desempeñar las funciones que les están atribuidas y causen el desprestigio del Cuerpo u organismo a que pertenezcan. Estos Tribunales de Honor por su especial naturaleza son compatibles con cualquier otro procedimiento a que pueda o haya podido estar sometido el enjuiciado por el mismo hecho aunque revista caracteres de delito."

Com podem apreciar, s'obria la porta al *bis in idem*: per uns mateixos fets, un funcionari públic podia ser sancionat per l'Administració i, alhora, ser penalment responsable. Aquesta disposició es repeteix idènticament a la normativa de les relacions de subjecció general, amb la qual cosa, el que volem expressar amb això és que no existien diferències substancials entre les sancions administratives i les disciplinàries. Tant unes sancions com altres patien la malaltia del *bis in idem.* És per això que Parada Vàzquez proposà que la jurisdicció penal tingués una funció revisora dels actes sancionadors, obrint la possibilitat d'interposar recursos suspensius. D'aquesta manera, la jurisdicció contenciosa administrativa quedaria alliberada de la càrrega en matèria sancionadora.

6. Principis i límits de l'activitat sancionadora: de l'Estat autoritari a l'Estat constitucional

L'activitat sancionadora de l'Administració franquista va viure una evolució important però relativa al llarg de la seva vida. Alguns autors consideren que l'evolució va resultar en un Estat garantista i de tipus constitucional[28], com ara veurem. A continuació, basant-nos en la doctrina i l'evidència legislativa i jurisprudencial, analitzem el caràcter autoritari de l'activitat sancionadora del franquisme i la seva possible mutació cap a un sistema més garantista. És important que no pensem en un procés lineal, sinó que, en cas que existissin avenços, aquests es van completar amb normes repressives que aparegueren amb posterioritat. Per fer-ho, cal recordar alguns dels principis i límits de l'activitat sancionadora recollits a la Constitució Espanyola de 1978 i desenvolupats per la Llei 39/2015 i la Llei 40/2015: el principi de legalitat, de tipicitat, d'irretroactivitat de disposicions sancionadores no favorables, responsabilitat o culpabilitat, proporcionalitat, prescripció d'infraccions i sancions, la

[28] Carlos Alberto Amoedo Souto (2023). Manual de Derecho Administrativo. *Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales,* pp. 677-678.

prohibició de *bis in idem,* la prohibició de sancions "*de plano*", el dret a no declarar contra si mateix i a no confessar-se culpable, el dret a ser notificat de la incoació i la presumpció de no comissió de la infracció, entre d'altres.

6.1 L'estat autoritari: la Llei de responsabilitats polítiques de 1939

El règim de Franco va exercir intensament la potestat sancionadora en matèria econòmica i social i en les funcions de policia, generant una indiscutible repressió dels drets fonamentals i ampliant l'esfera del Dret sancionador, a través de normes com la Llei de responsabilitats polítiques de 1939 o la Llei d'Ordre Públic de 1959[29].

La Llei de responsabilitats polítiques de 1939 es va dictar cap al final de la Guerra Civil per castigar aquelles persones que havien resistit al cop d'estat de juliol de 1936. En paraules de Marc Carrillo, aquesta norma era un disbarat jurídic perquè era una llei sancionadora de caràcter retroactiu, donat que castigava fets realitzats durant la II República, i admetia, com moltes altres normes del franquisme, el *bis in idem.* La Llei constituïa el Tribunal Nacional de responsabilitats polítiques, que era una jurisdicció especial amb potestat sancionadora, i, en règim de desconcentració administrativa, altres òrgans per acompanyar-lo, com ara els Tribunals Regionals. El Tribunal Nacional actuava com a una última instància en determinats casos. Aprovat el Fuero de los Españoles el 1945 enfront de la derrota dels feixismes a la Segona Guerra Mundial, el Tribunal fou suprimit[30].
Les garanties processals brillaven per la seva absència i el preàmbul ho admetia, donat que expressava l'objectiu d'obtenir resolucions ràpides i respectar els drets de defensa i els interessos legítims dels no responsables. Per tant, si la persona era responsable, els seus drets no es respectaven o no existien:

"Los procedimientos para la imposición de las sanciones, para su ejecución práctica y para la resolución de las reclamaciones de terceros se regulan con normas sencillas, en las que se aúna la conveniencia de obtener, resoluciones rápidas con la necesidad de respetar los derechos de defensa y los intereses legítimos de personas no responsables."

[29] Jiménez, I. N., & Seguido, F. E. P. (2016). Derecho administrativo sancionador. Principios de la potestad sancionadora. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, (5), p. 3.
[30] Carrillo, Marc (2023). El derecho represivo de Franco (1936-1975). *Editorial Trotta,* pp. 168-179.

A més, es generava una total i absoluta indefensió perquè el jutge instructor, si considerava l'existència d'indicis, publicava al BOE la incoació de l'expedient, incloent-hi totes les dades personals de l'encausat (article 45).

6.2 La Llei d'Ordre Públic de 1959

Encara que es produïssin certs elements de "constitucionalització" als anys cinquanta, la Llei d'Ordre Públic de 1959, reguladora de Dret sancionador i dels estats d'excepció i de guerra, va ser una evident manifestació del caràcter repressiu del règim, ja que va ampliar enormement les infraccions contràries a l'ordre públic i, per tant, l'activitat administrativa. L'ordre públic és una qüestió molt complexa i que sempre ha estat objecte de debat doctrinal. Tal com expressa Alejandro Nieto[31], durant molts segles s'ha cregut que les sancions administratives s'exercien per la potestat de policia, que s'identificava amb l'Administració interior i era l'alternativa a la jurisdicció. Federico Castejón i Martínez de Arizala, magistrat del Tribunal Suprem i catedràtic de Dret penal, treballà per l'elaboració d'un Codi de policia, però la idea no va prosperar, tot i que es va tenir en compte i finalment s'aprovà l'Avantprojecte de Codi de Policia discutit el 1951 a la Reial Acadèmia de Jurisprudència i Legislació.

La Llei d'Ordre Públic era la llei de policia per antonomàsia i s'aplicava de manera subsidiària respecte a la normativa sectorial. La Llei cobria tota classe d'il·lícits i conferia a l'Administració un poder sancionador genèric, de manera que es permetia justificar les sancions amb aquesta clàusula general de policia. La doctrina dominant, liderada per García de Enterría[32], considera que no pot existir una habilitació genèrica per la potestat policia, sinó que aquesta ha de ser sempre expressa i concreta. La Llei defineix la idea d'ordre públic, aplaudida per autors franquistes com Fernández Segado o Jesús González Pérez[33], de la següent manera:

---

[31] Nieto, Alejandro (2005). Derecho Administrativo Sancionador (4ª ED). *Tecnos.* Capítol 3.

[32] García de Enterría, Eduardo; Fernández, Tomás Ramón (1979). Curso de Derecho Administrativo (Tomos I y II). *Editorial Civitas.* Capítol 18.

[33] Martín-Retortillo, Lorenzo (1976). Las sanciones de orden público en el Derecho español. Madrid. *Sistema: revista de ciencias sociales,* pp. 136-140.

"El normal funcionamiento de las Instituciones públicas y privadas, el mantenimiento de la paz interior y el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales políticos y sociales, reconocidos en las Leyes constituyen el fundamento del orden público."

Per tant, l'ordre de prelació era: institucions, pau interior i exercici dels drets. La Llei establia infraccions administratives i la possibilitat de responsabilitat penal. Classificava les infraccions entre les anomenades alteracions de naturalesa política, que serien les conductes contràries a la unitat nacional; alteracions en l'àmbit laboral i econòmic; i alteracions de la via pública, que realment reprimien l'exercici natural dels drets de reunió i manifestació. La codificació de les alteracions de naturalesa pública va suposar que es castiguessin durament els moviments independentistes. El grau de repressió deliberada era tal que, per exemple, la sentència del Tribunal d'Ordre Públic de 13 de novembre de 1970 castigà "t*oses y carraspeos despectivos"*.

A tot això cal vincular la doctrina de l'acte polític, qüestió desenvolupada per Carro Fernández i que ens serveix per entendre el paper de la jurisdicció contenciosa administrativa en l'ordre públic. En aquest sentit, segons Guaita: *"está fuera de toda duda que esta materia* (l'ordre públic) *se encuentra excluida del recurso contencioso-administrativo"*[34]. Si bé és una opinió discutida per part de la doctrina, aquest autor argumenta que l'ordre públic s'ha considerat tradicionalment com una qüestió política o de govern, de manera que els actes sancionadors en matèria d'ordre públic no s'haurien de revisar pels tribunals. En la mateixa línia es pronunciava el Tribunal Suprem de l'època, amb sentències com la de 8 de febrer de 1959 del cas de Juan Ramón Masoliver, i així actuava la jurisdicció contenciosa administrativa, també quan entrà en vigor la Llei de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa de 1956. De totes maneres, en alguns casos el Tribunal Suprem no s'aferrava a la noció d'acte polític[35]. Tot i que es negués l'acte polític, l'ordre públic continuava tenint un paper central en la potestat de policia, de manera que no eren conceptes ni molt menys equivalents. Les sancions d'ordre públic es començaren a castigar a partir de 1961, amb casos com el de Tierno Galván o Harina de Santa Cruz, i es començà a excloure la immunitat jurisdiccional en matèria d'ordre públic. Tanmateix, els obstacles a la revisió jurisdiccional de les resolucions

[34]Guaita, A. (1962). Derecho administrativo especial (Vol. 2). *Libreria general.*

[35] Sentència del Tribunal Suprem de 29 d'octubre de 1959 o sentència del Tribunal Suprem de 21 de març de 1958 respecte un mestre depurat d'Ourense.

sobre ordre públic es mantingueren en alguns casos, com en el cas de l'homenatge a Luis Maria Ansón de 1963, en què el Tribunal Suprem considerà que era un acte polític. Per acabar amb aquesta qüestió, cal destacar que l'article 21 de la Llei d'Ordre Públic excloïa aparentment el recurs contenciós administratiu, però no es tracta d'una exclusió expressa, tal com diu Jiménez Asensio. En definitiva, es tracta d'una immunitat jurisdiccional que existia, però no era absoluta[36].

Pel que fa a la competència, aquesta es basava en una estructura jeràrquica encapçalada pel Ministeri de la Governació i amb els governadors civils de cada província i els alcaldes com a subordinats[37]. El Ministeri de la Governació exercia el comandament superior de les forces i cossos de seguretat de l'Estat, però les Forces Armades també podien ser cridades a preservar l'ordre públic. Per Llei de 1963, es creà el Tribunal d'Ordre Públic, una jurisdicció especial precedida pel Jutjat Especial d'Ordre Públic i el Jutjat Nacional de Propaganda Il·legal, nascuts el 1956 i 1957 respectivament per les protestes del moviment universitari a Madrid i Barcelona. Aquest tribunal, de naturalesa penal, tenia una competència privativa per conèixer de fets delictius[38].

Qualsevol persona tenia l'obligació d'informar les autoritats de la comissió de qualsevol acte contrari a l'ordre públic (Article 8). En cas contrari, la Llei preveia la imposició de la multa de l'article 259 de la LECrim. No queda clar si aquest precepte també hauria estat aplicable en cas d'infracció administrativa, donat que es referia a *"un hecho que perturbe el orden",* tot i que la multa de la LECrim és aplicable únicament a fets delictius[39].

La norma també preveïa el *bis in idem* i l'arrest substitutori, contradient el Fuero de los Españoles, donat que aquesta Llei Fonamental establia que ningú podia ser detingut sense sentència del tribunal competent i prèvia audiència de l'interessat.

El 1971 es reformà la Llei d'Ordre Públic amb elements de repressió exacerbada. Per una banda, s'augmentà la quantia de les multes amb l'argument que als anys setanta es gaudia

[36] Carro Fernández-Valmayor J.L., La doctrina del acto político (Especial referencia al Derecho italiano), *R.A.P., núm 53* (1967), pp. 118-121.
[37] Álvarez Gendín, S., El decreto regulador de las atribuciones y deberes de los Gobernadores civiles, *R.A.P., núm. 27* (1958), p. 175.
[38] Carrillo, Marc (2023). El derecho represivo de Franco (1936-1975). *Editorial Trotta,* pp. 335-339.
[39] Martín-Retortillo, Lorenzo (1976). Las sanciones de orden público en el Derecho español. Madrid. *Sistema: revista de ciencias sociales,* pp. 136-140.

d'un major nivell de vida. Per altra banda, es va adequar a la doctrina del Tribunal Suprem[40] per la qual l'absència de garanties procedimentals era vàlida, sent suficient l'admissió dels recursos de reposició i alçada. A més, l'arrest substitutori passà a anomenar-se responsabilitat personal subsidiària. Potser el legislador va interpretar que aquest terme era més suau, però era essencialment el mateix i no resultava cap novetat en el Dret administratiu sancionador del franquisme, si bé el període detingut o empresonat es va modificar.

6.3 Les sancions "*de plano*"

Les sancions "*de plano*" són allò que s'acostuma a vincular de manera recurrent a la potestat sancionadora del franquisme. Existien i eren una manifestació inequívoca de l'Estat autoritari i repressor, però centrar una investigació en les sancions "*de plano*" és insuficient.

Com és ben sabut, aquest tipus de sancions eren aquelles imposades sense cap mena de respecte al principi de legalitat, donat que no provenien de cap procediment ni es respectava cap dret o garantia de l'interessat. S'aplicaven sovint. Actualment, estan prohibides per l'article 47.1.e de la Llei 39/2015, que estableix que són nuls de ple dret els actes administratiu "*dictats prescindint total i absolutament del procediment legalment establert o de les normes que contenen les regles essencials per a la formació de la voluntat dels òrgans col·legiats*". A més, la sentència del Tribunal Constitucional 18/1981, de 8 de juny, va declarar que les sancions "*de plano*" no tenen cabuda en una democràcia i les garanties pròpies del procediment penal s'han d'aplicar de la mateixa manera als procediments administratius sancionadors.

Si bé la Llei de procediment administratiu de 1958 reconeixia el principi de legalitat, cal no oblidar dos elements clau. El primer és que aquestes normes eren de caràcter supletori respecte a la normativa sectorial. El segon és que sovint l'ordenament jurídic franquista pecava d'incongruent, donat que es plantejaven nombrosos conflictes normatius. En aquest sentit, el Reglament de procediment administratiu del Ministeri de la Governació reconeixia expressament la possibilitat d'imposar sancions "*de plano*" (article 137.2.5a), tractant-se fins i tot d'un precepte general i no sectorial. En aquesta línia, l'ordenament jurídic admetia les sancions "*de plano*", que eren aplicades pels òrgans sancionadors competents. El poder

[40]Sentència del Tribunal Suprem de 5 d'abril de 1963.

judicial les respectava de manera fidel, tot justificant-se en què calia una Administració Pública eficient i diligent, especialment per resoldre sancions de naturalesa política o d'ordre públic[41].

6.4 Els principis de la potestat sancionadora: l'evolució cap a un estat constitucional?

Carlos Alberto Amoedo-Souto[42] afirma que durant els últims anys del franquisme es va desenvolupar un abordatge garantista de la potestat sancionadora:

"En las postrimerías del Franquismo, la confluencia de la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento Administrativo, junto con el uso de las sanciones de orden público (Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público, que disponía el arresto sustitutorio por un máximo de treinta días en caso de impago), provocó que las mejores plumas de la doctrina administrativista fuesen desarrollando un abordaje garantista de esta potestad, a través de la aplicación sistemática de las herramientas dogmáticas del paradigma jurídico liberal del Derecho público: principio de legalidad, jerarquía normativa, reglas de procedimiento, control de la discrecionalidad, etc."

L'afirmació en si mateixa és contundent, però encara sorprèn més que mencioni la Llei d'Ordre Públic i l'arrest substitutori, que han estat durament criticats per la doctrina més propera a una perspectiva democràtica[43]. L'autor continua manifestant que l'esmentada unitat del *ius puniendi* configurada per la jurisprudència del Tribunal Suprem va ser un factor que va facilitar que s'incorporessin més garanties al procediment sancionador. En aquest sentit, parla d'*activitat pretoriana* dels tribunals per construir jurídicament la potestat sancionadora de l'Administració Pública en absència de la normativa. Si bé la jurisprudència va tenir un paper rellevant, la regulació del Dret administratiu sancionador no era tan escassa, especialment en àmbits sectorials, que estaven caracteritzats per nombroses disposicions legals i reglamentàries.

---

[41] Carro Fernández-Valmayor J.L., La doctrina del acto político (Especial referencia al Derecho italiano), *R.A.P., núm 53* (1967), pp. 118-121.
[42] Carlos Alberto Amoedo Souto (2023). Manual de Derecho Administrativo. *Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales,* pp. 677-678.
[43] Carrillo, Marc (2023). El derecho represivo de Franco (1936-1975). *Editorial Trotta,* pp. 309-316.

En la mateixa línia, es discuteix molt si realment es van introduir progressivament les garanties de processos penals al Dret sancionador. Una evidència contrària a aquesta possibilitat és la sentència del Tribunal Suprem de 25 de juny de 1966, que, com d'altres, establia una separació entre les penes i les sancions, per tal d'excloure les garanties:

"la errónea creencia de que las multas administrativas son sanciones de naturaleza verdaderamente penal, como en efecto lo son las que imponen los juzgados y tribunales de la jurisdicción ordinaria o de las jurisdicciones especiales, por razón de delito o falta; pues, las de este grupo sí, y aquellas otras no necesitan de una Ley votada en Cortes para poderse imponer en sanción de hechos previamente definidos como delitos o faltas; pero en la Reglamentación administrativa de múltiples y variadas materias, que se hallan sometidas al cuidado y vigilancia de la Administración y en las que ésta actúa regladamente, en funciones de tutela y policía gubernativa, para intervenir acciones u omisiones de sus administrados que para nada rozan la materia penal o criminal propiamente dicha, es de todos los tiempos conocido y por todos los Estados de Derecho practicado, que las facultades en tal orden es de cosas reservadas a la Administración, permiten a ésta regular mencionadas actividades de orden público administrativo, imponiendo y exigiendo multas como sanción."

El poder judicial tenia la intenció política d'excloure aquestes garanties i donar un major arbitri a l'Administració Pública en l'exercici del poder sancionador. En canvi, al tardofranquisme trobem sentències en la direcció contrària, que proposaven introduir garanties similars a les penals i furtar a les sancions administratives el privilegi de l'executivitat, així com atribuir el ple control dels actes sancionadors als tribunals. La sentència del Tribunal Suprem de 22 de març de 1972 postulava que els principis i criteris de Dret penal també s'aplicaven al Dret administratiu sancionador, tot i que amb diferent rigor: "*si los principios fundamentales de tipicidad de la infracción y de legalidad de la pena operan con atenuado rigor cuando se trata de infracciones administratives y no de contravenciones de carácter penal, tal criterio de flexibilidad tiene como límites (...)*".

Pel que fa al control jurisdiccional de les sancions, a diferència del que hem analitzat anteriorment, hi ha arguments a favor per considerar que existia una voluntat expressa i clara de fiscalitzar l'activitat sancionadora a través dels tribunals. Principalment, per la Llei de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa de 1956, que va establir la plena assignació del

control jurisdiccional de les sancions als tribunals, tot i que va mantenir el recurs administratiu preceptiu. Per primer cop, una llei començava a qüestionar la noció de l'acte polític o discrecional, que havia reafirmat la Llei de Prefectura de l'Estat de 1944. Aquesta vella doctrina, com hem dit, postulava que la jurisdicció no podia jutjar les resolucions administratives consistents en la depuració de responsabilitats polítiques, premsa o propaganda, donat que eren matèries d'ordre públic o de govern[44]. Amb la nova llei reguladora de la jurisdicció l'any 1956, la immunitat jurisdiccional dels actes sancionadors es matisava. Tot i que la norma no feia referència a l'ordre públic i excloïa menys matèries que abans, els actes polítics del govern quedaven exclosos de la seva aplicació (article 2). A més a més, cal remarcar que el preàmbul de la llei declarava que la discrecionalitat de l'Administració en l'exercici del poder sancionador pot justificar la improcedència del recurs contra la sanció, però no directament la seva inadmissibilitat, tal com defensen alguns autors[45]. Per tant, es tractava d'una petita passa cap a una tutela judicial una mica més efectiva.

Un altre factor contrari a aquesta "constitucionalització" és el ja esmentat *bis in idem*. El problema rau en el fet que aquesta anomalia es mantingué durant tota la dictadura. No va ser una qüestió passatgera dels primers anys de repressió, sinó que importants lleis del tardofranquisme també preveuen aquest principi, com ara l'article 603 del Codi Penal de 1973. De la mateixa manera, les sancions "*de plano*" perduraren en el temps, la proporcionalitat entre infracció i sanció no es contemplava, especialment en infraccions de naturalesa política, i les garanties més bàsiques i la prohibició de la retroactivitat de les disposicions sancionadores desfavorables tampoc es van respectar.

Malgrat tot, dels principis que hem mencionat inicialment, sí que n'hi ha alguns que la potestat sancionadora de l'Administració franquista respectava i aplicava, com ara la prescripció de la infracció i de la sanció, el principi de legalitat en el procediment sancionador de la Llei de 1958, una tipicitat relativa però existent i el principi de culpabilitat. Aquest últim

[44] Carro Fernández-Valmayor J.L., La doctrina del acto político (Especial referencia al Derecho italiano), *R.A.P., núm 53* (1967), pp. 118-121.
[45] Martín-Retortillo, Lorenzo (1976). Las sanciones de orden público en el Derecho español. Madrid. *Sistema: revista de ciencias sociales,* pp. 136-140.

estava recollit d'alguna manera a l'article 77.1 de la Llei General Tributària de 1963, que proclamava que les infraccions havien de ser voluntàries.

7. Especialitats del procediment administratiu sancionador

Abans d'analitzar la recordada Llei de Procediment Administratiu de 1958, és lògic que fem referència al Reglament de Procediment Administratiu del Ministeri de la Governació de 1947, que és anterior en el temps i és útil per entendre algunes qüestions.

7.1 El Reglament de procediment administratiu del Ministeri de la Governació de 1947

Aquest reglament venia a regular el procediment administratiu del Ministeri de la Governació, que exercia les funcions de l'actual Ministeri de l'Interior. Destaquem aquest reglament perquè les autoritats integrades en aquest ministeri tenien importants facultats en matèria sancionadora, amb la qual cosa la seva aplicació va ser prou estesa. Els governadors civils, que formaven part del ministeri i es reconeixia la seva figura a l'article 35 de la Llei de Bases de Règim Local de 1945, tenien facultats d'orientació administrativa; de suspendre actes administratius adoptats per autoritats provincials i regionals civils, fet que vulnerava el principi d'executivitat immediata; i d'altres atribucions regulades pel Decret de 10 d'octubre de 1958[46]. En canvi, els delegats de govern tenien funcions en matèria d'ordre públic. En general, les autoritats governatives disposaven d'un ampli poder sancionador recollit en les lleis de règim local i la Llei d'Ordre Públic de 1959. El seu poder va augmentar progressivament al llarg de la dictadura, fins al punt que estaven habilitades per privar de llibertat als infractors que no pagaven la sanció pecuniària, fet que va portar a la creació de tribunals administratius o jurisdiccions especials, com el Jutjat de Delictes Monetaris o els tribunals de contraban.

El reglament incorporava una regulació general i una específica pel que fa al procediment sancionador (articles 134 a 145). El més rellevant és que l'article 137.2.5a autoritzava l'autoritat corresponent a acordar una "sanción *de plano*":

[46] Álvarez Gendín, S., El decreto regulador de las atribuciones y deberes de los Gobernadores civiles, *R.A.P., núm. 27* (1958), p. 171.

"*La sanción de plano, cuando de la denuncia o antecedente apareciere comprobada la infracción o extralimitación y, además, no exista precepto legal aplicable que exija la incoación de expediente. En el procedimiento disciplinario, esta facultad se limitará a las sanciones previstas en el artículo 6 del Reglamento de 7 de septiembre de 1918, modificado por el Real Decreto de 12 de diciembre de 1924.*"

El seu àmbit d'aplicació venia recollit a l'article 134:

"Art. 134. 1. Se aplicarán las disposiciones de este Capítulo siempre que en un expediente se persiga el esclarecimiento, y en su caso la sanción, de una infracción o extralimitación de carácter administrativo cometida, bien por un particular, o bien por un funcionario del Ministerio.

2. A los fines de este Reglamento, se denominará procedimiento correctivo cuando el infractor lo sea un particular, y disciplinario, cuando lo sea un funcionario del Ministerio."

També cal destacar que tenia caràcter supletori respecte a les normes sectorials (art. 135), com la Llei de 1958. Es podia iniciar el procediment d'ofici o a instància d'un altre òrgan o un particular (art. 136) i calia informar el superior i realitzar les diligències necessàries (art. 137). Era preceptiu el nomenament d'un jutge instructor i un secretari en el procediment disciplinari, mentre que per al procediment anomenat corrector era potestatiu (art. 138). Hi havia dret de recusar el jutge instructor i el secretari si complia certes circumstàncies (art. 139), qüestió que formalment garantia una mínima imparcialitat. A més, les proves no admeses es podien tornar a presentar al recurs d'alçada (art. 142), fet que permetia la revisió d'aquestes. Així com la Llei de 1958, es presentava un plec de càrrecs a l'inculpat i se li donava un termini per respondre (art. 143). A continuació, l'autoritat que havia incoat l'expedient havia de dictar un informe per la proposta de resolució (art. 144). Finalment, l'article 145 feia referència a la relació entre el procediment sancionador i el procediment penal: es deia que si dels fets investigats podia existir la comissió d'un delicte, s'havia de remetre el procediment als tribunals, sense afectar a la continuació del procediment sancionador. Per tant, s'admetia el *bis in idem*. A més, si el tribunal competent confirmava la comissió del delicte i no concordava amb la sanció administrativa imposada, l'Administració competent decidia si era procedent revisar la sanció.

7.2 La Llei de procediment administratiu de 1958

La Llei de procediment administratiu de 1958 és un dels puntals de la regulació administrativa de la dictadura i constituí una de les últimes fites de la codificació del Dret administratiu. Derogà la Llei de bases de procediment administratiu de 1889, que s'havia aplicat fins al moment, i va introduir importants novetats en el procediment administratiu, també pel que fa a l'àmbit sancionador[47]. De la lectura de la llei, se'n desprèn una voluntat inequívoca de simplificar i accelerar l'activitat de l'Administració. Alguns autors afirmen que cercava, almenys formalment, l'equilibri entre la garantia dels drets dels interessats i l'eficiència administrativa. Al marge de biaixos ideològics, el que és inqüestionable és el caràcter unificador de la llei, donat que es volia establir un procediment administratiu unitari que havia de ser l'eix vertebrador de l'activitat administrativa franquista, sempre tenint en compte certes especialitats inevitables, com ara la sancionadora o el procediment per elaborar reglaments[48]. Des d'un context històric, és cert que l'activitat administrativa havia incrementat notablement, amb la qual cosa la Llei de 1898 era insuficient i calia dotar de recursos normatius al nou Estat de Dret Administratiu[49].

Com s'ha avançat, la llei establia unes garanties formals rellevants, com ara l'audiència a l'interessat o, implícitament, el principi de legalitat. Malgrat tot, aquestes garanties eren inaplicables pel que fa als fraus fiscals i, més important, a les qüestions de la Llei d'Ordre Públic i en les infraccions de les lleis socials[50]. Precisament era l'ordre públic el camp en què es podien produir importants vulneracions de drets fonamentals a conseqüència de la repressió d'un Estat autoritari, amb la qual cosa els suposats drets o garanties reconeguts per la nova legislació administrativa no eren aplicables a àmbits tan rellevants com la tutela dels drets polítics[51].

---

[47] Alemán Rodríguez, Jorge (2017). Procedimiento sancionador. Breve descripción del iter histórico y legislativo de una trayectoria. *Revista digital CEMCI, número 36,* p. 4-5.
[48] Gómez Tomillo, Manuel; Sanz Rubiales, Íñigo (2010). Derecho Administrativo Sancionador: Parte General. *Aranzadi.* Capítol 26.
[49]Alemán Rodríguez, Jorge (2017). Procedimiento sancionador. Breve descripción del iter histórico y legislativo de una trayectoria. *Revista digital CEMCI, número 36,* p. 4.
[50] Decret de 10 d'octubre de 1959.
[51] Clavero Arévalo, M., Ámbito de aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo*, "R.A.P.", núm. 29* (1959), p 313.

No entrarem a analitzar l'estructura de la llei, donat que abasta contingut administrativista general i no únicament qüestions sancionadores, però sí que cal aclarir que regulava el procediment administratiu comú i, per separat, establia unes disposicions específiques per a "procediments especials" al Títol VI. Aquestes especialitats són el procediment sancionador, el procediment per a l'elaboració de disposicions de caràcter general (reglaments) i les reclamacions prèvies a l'exercici de les accions civils i laborals.

Pel que fa al contingut de la llei en matèria sancionadora, aquest és únicament de tipus procedimental, és a dir, no inclou preceptes de caràcter substantiu o material. La llei simplement desenvolupa tràmits puntuals, fet que va ser objecte de crítiques de la doctrina perquè es considerava que era insuficient, i és per això que la jurisprudència va anar cobrint certes llacunes normatives. De totes maneres, la Llei ja manifesta que la seva aplicació és subsidiària en defecte de regulació especial. Tot això va facilitar l'acceptació de les sancions "*de plano*", si bé ja es practicaven abans de la llei; la presumpció de veracitat sense requerir activitat probatòria; la imposició de penes privatives de llibertat en matèria de contraban i ordre públic; i el *bis in idem*. És per això que, en paraules de García de Enterría, el Dret Administratiu sancionador de l'època era un "*Dret repressiu prebeccarià, mancat d'elementals garanties*"[52].

A continuació, analitzem, un per un, els articles de la llei (133-137) pel que fa al procediment sancionador. L'article 133 fa referència a dos elements. Per una banda, el principi de legalitat, que suposa una fita important: significa que l'Administració està sotmesa a l'ordenament jurídic i, concretament, a la Llei de Procediment Administratiu. Per tant, només es pot sancionar un individu si s'ha seguit el procediment previst legalment. S'Imposava a l'Administració l'obligació de complir la legislació. Per altra banda, l'article expressa que aquest procediment sancionador és supletori respecte als procediments especials, com per exemple el de la Llei General Tributària, entre d'altres. Per tant, la regulació del procediment sancionador s'aplicava a àmbits sectorials únicament si aquests no tenien desenvolupada la seva normativa específica. De la lectura de l'article es desprèn, fins i tot, que el caràcter subsidiari es manté per als reglaments, donat que l'article fa referència a "disposicions", i no a

[52] García de Enterría, Eduardo; Fernández, Tomás Ramón (1979). Curso de Derecho Administrativo (Tomos I y II). *Editorial Civitas,* P. 161.

normes amb rang de llei. El criteri d'especialitat prevalia sobre el criteri de jerarquia per resoldre un conflicte normatiu. En altres paraules, un reglament podia ser aplicat i desplaçar la Llei de 1958 en matèria sancionadora si regulés àmbits especials, com la caça o el contraban. Segons Clavero, aquest article planteja problemes perquè pot donar lloc a una interpretació segons la qual les sancions es podrien imposar sense procediment, o bé que el procediment de la Llei de 1958 s'hagi d'aplicar sempre[53].

L'article 134 de la llei establia que el procediment s'incoava d'ofici i per providència. El fet de tractar-se d'una providència i no, per exemple, d'un acord d'iniciació o acte administratiu, exemplifica un cop més la simbiosi entre els tribunals i l'Administració, almenys pel que fa a les paraules emprades, donat que la providència, tal com l'entenem, és una resolució de caràcter judicial o processal, i no pas administrativa. El segon punt de l'article ens revela la possibilitat d'acordar una instrucció abans de dictar la providència que inicia el procediment, o, si esqueia, l'arxivament de les actuacions. Per tant, en cas d'informacions reservades, es permetia a l'òrgan administratiu competent executar unes actuacions prèvies a la incoació per valorar la procedència d'aquesta última, analitzant si hi havia indicis raonables per entendre que s'havia comès una infracció. Aquest article també ens fa saber que es podia comunicar o denunciar una infracció, si bé la incoació es realitzava d'ofici un cop s'havia rebut la denúncia.

A l'article 135 es menciona que la providència que acorda la incoació havia de nomenar un "instructor" i, si esqueia, un "secretari". Tornem al vocabulari judicial que, com ara veurem, no té únicament un significat formal.

L'article 136 ens indica novament que el procediment sancionador tenia moltes similituds a un procediment penal. L'instructor havia d'ordenar la pràctica de totes aquelles proves necessàries per a l'aclariment dels fets. Qualsevol que llegeixi aquesta frase pot pensar que es tracta d'una descripció de la fase d'instrucció d'un procediment penal, i no d'un procediment administratiu sancionador. En aquest sentit, substancialment hem d'entendre que la llei establia una fase d'instrucció prèvia a l'enjudiciament dels fets, de la mateixa manera que el Dret processal penal.

[53] Clavero Arévalo, M., Ámbito de aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo*, "R.A.P.", núm. 29* (1959), p. 317.

A continuació, es menciona el plec de càrrecs, que era una resolució en la qual s'expressaven els fets imputats a la persona processada. En aquest punt, es donava un termini de vuit dies a l'interessat per respondre als càrrecs imputats, el que nosaltres entendríem per "audiència". Aquest fet és rellevant: l'investigat tenia dret a ser escoltat. En cas contrari, cal recordar l'article 133: no es pot sancionar al subjecte sense haver-li donat audiència, amb la qual cosa l'eventual sanció seria nul·la de ple dret.

Per acabar, l'article 137 fa referència a la finalització del procediment. En primer lloc, l'instructor formulava una proposta de resolució després de la contestació del plec de càrrecs o esgotat el seu termini. Dictada aquesta proposta, s'obria un nou termini de vuit dies perquè els interessats formulessin al·legacions: es tractava d'una nova audiència. La llei establia que s'havia d'escoltar els interessats en dos moments del procediment: a la fase instructora i la fase resolutiva. En segon lloc, la proposta de resolució s'havia de remetre a l'òrgan que havia incoat l'expedient. El fet que l'òrgan instructor i l'òrgan que havia de resoldre fossin diferents era una altra garantia pròpia del procés penal.

En definitiva, la regulació del procediment sancionador a la Llei de Procediment Administratiu de 1958, d'aplicació subsidiària, era ínfima i recollia de manera molt breu l'*iter* que havia de seguir l'Administració competent per imposar una sanció, començant per la providència que acordava la incoació i acabant amb la resolució.

8. Les sancions en àmbits sectorials

En aquest apartat recopilem i analitzem els principals elements clau d'alguns àmbits específics regulats pel Dret administratiu sancionador. L'elecció d'aquests sectors és purament arbitrària i no respon a cap criteri objectiu. Simplement, considero que són alguns exemples que poden ser útils per entendre el que s'ha anat explicant. Convé recordar que la normativa especial s'aplicava amb preferència sobre la legislació general, tal com hem vist amb el caràcter supletori dels articles rectors del procediment sancionador a la Llei de procediment administratiu de 1958.

8.1 Premsa

Tenint en compte el seu marcat caràcter polític, la premsa ens servirà per entendre com funcionava la potestat sancionadora contra conductes castigades per raons polítiques o ideològiques. La Llei de premsa de 1938 era una clara manifestació de la repressió d'un règim autoritari dedicat a controlar qualsevol publicació i censurar-la si és prou reivindicativa, i així s'expressava el seu article primer:

"Incumbe al Estado la organización, vigilancia y control de la institución nacional de la Prensa periódica. En este sentido compete al Ministro encargado del Servicio Nacional de Prensa la facultad ordenadora de la misma."

Aquesta norma regulava el règim sancionador als articles 18 fins al 22 i, com moltes d'altres, permetia la coexistència de penes i sancions administratives en el seu article 18:

"*Independientemente de aquellos hechos constitutivos de delitos o faltas, que se recogen en la legislación penal, el Ministerio encargado del Servicio Nacional de Prensa tendrá facultad para castigar gubernativamente todo escrito que directa o indirectamente tienda a mermar el prestigio de la Nación o del Régimen, entorpezca la labor de Gobierno en el Nuevo Estado o siembre ideas perniciosas entre los intelectualmente débiles.*

Sin perjuicio de la sanción penal que proceda, las autoridades, las personas naturales y los representantes de personas jurídicas, públicas o privadas, agraviadas por actuaciones periodísticas ofensivas, insidiosas o simplemente contrarias a la verdad, podrán recurrir gubernativamente ante la Jefatura del Servicio Nacional de Prensa para que decida sobre la rectificación procedente y proponga en su caso al Ministro la sanción que estime oportuna."

Eren infraccions administratives de caràcter ideològic que podien suposar la mort civil de l'empresa informativa i del mateix periodista. Qualsevol persona que se sentís ofesa estava legitimada per denunciar una publicació davant la Prefectura del Servei Nacional de Premsa, que exigiria la rectificació o proposaria una sanció al ministre de l'Interior. Aquesta legitimació abastava representants de persones jurídiques, tal com indicava l'article 18. En paraules de Marc Carrillo[54], aquesta legitimació activa reconeguda a persones jurídiques

[54] Carrillo, Marc (2023). El derecho represivo de Franco (1936-1975). *Editorial Trotta,* pp. 149-153.

públiques i privades era una barbaritat i un contrasentit jurídic, donat que reconeixia el dret a l'honor a l'Administració Pública, que podria denunciar un diari que considerés ofensiu, convertint-se a l'hora en jutge i part del conflicte. Com a última instància, es podia recórrer la sanció a Francisco Franco, qui emetria una resolució que no es podria recórrer als tribunals. El 1938 una ordre ministerial creà la Comissió de Censura Cinematogràfica i la Junta Superior de Censura Cinematogràfica. El rellevant és que aquests òrgans es trobarien integrats dins l'estructura administrativa del Ministeri de l'Interior, amb la qual cosa tenien una missió clarament definida: la tutela de l'ordre públic.

De totes maneres, és més recordada la Llei de Premsa i Impremta de 1966, popularment coneguda com a "Llei Fraga". Aquesta llei expressava, almenys formalment, una voluntat transformadora del marc mediàtic i dels drets fonamentals. Reconeixia la llibertat d'expressió i prohibia la censura prèvia, excepte als estats d'excepció i de guerra. Essencialment, donà un major protagonisme a l'Administració Pública que als tribunals, és a dir, primava la responsabilitat administrativa per sobre de la penal. Malgrat tot, el Dret penal encara existia a la premsa i el *bis in idem* perdurava (article 66). La norma distingia entre infraccions molt greus, greus i lleus i tenia com a sancions la suspensió d'activitats, ja fos al director o a la persona jurídica responsable, i la multa. Estava previst el segrest d'informacions quan fos necessari per prevenir delictes, és a dir, en matèria penal i no administrativa. Malgrat les extranyes apel·lacions a la llibertat d'expressió del preàmbul i dels primers articles, la veritat és que la mera existència d'un règim sancionador en qüestions de premsa desvirtua dites proclames. A més, no es tractava d'una mera existència, sinó que era un règim sancionador que s'aplicava amb freqüència, que no va ser especialment atenuat per la Llei Fraga i, fins i tot, gaudia d'un concret cos de funcionaris especialitzat i d'una branca de l'Administració específica per tal de ser aplicat, on destacava la Direcció General de Premsa o d'Informació[55].

8.2 Sector primari

Tractar el règim sancionador del sector primari ens permetrà observar un àmbit en què l'Estat autoritari no dedicava tants esforços a vulnerar drets i llibertats, donat que la seva rellevància

[55] Clavero Arévalo, M., Prensa y jurisdicción contencioso-administrativa, en "Homenaje al Profesor Giménez Fernández", vol. I, Sevilla, Facultad de Derecho, 1967, pp 255 i ss. Recollit també a *"R.A.P.", núm. 50* (1966), p. 106.

política era escassa, si bé el seu pes econòmic era major. En aquestes normes destaca l'ús generalitzat de les multes com a mesura sancionadora i un major respecte, tot i que no absolut, als drets i garanties procedimentals de les persones incoades.

De la Llei de pesca fluvial de 1942 hi ha molt poc a destacar. Com moltes altres, no era una llei íntegrament administrativa, sinó que també establia delictes. El règim sancionador, per molts factors, era força assimilable a la normativa sancionadora que trobaríem en algunes lleis d'Estats democràtics. Distingia entre faltes lleus, menys greus, greus i molt greus i establia la multa com a sanció, que s'agreujava si els fets s'havien comès a la nit. Es reconeixia l'acció pública per denunciar i perseguir els infractors i s'establia una prescripció de dos mesos, amb la qual cosa no hi havia una voluntat especialment punitiva. La responsabilitat derivada de la infracció prescrivia a l'any des de la fermesa de la providència punitiva. Vist això, convé destacar un factor que no tenim actualment: l'exigència del previ pagament de la multa[56]:

"Causarán estado las providencias de las Jefaturas sobre faltas leves y menos graves. Contra las resoluciones dictadas para sancionar faltas graves y muy graves podrán acudir en alzada los interesados, por conducto de las Jefaturas del Servicio, ante el Director General de Montes, Caza y Pesca Fluvial dentro del plazo de quince días, contados a partir de la notificación, depositando previamente en metálico ante el referido Servicio el importe de las responsabilidades. La Dirección General del Ramo resolverá oyendo, en el caso de faltas muy graves, al Consejo Superior de Caza, Pesca, Cotos y Parques Nacionales." (Article 56)

En efecte, s'havia de dipositar l'import de la multa a l'Administració per poder interposar el recurs d'alçada. Era un requisit indispensable per tal que el recurs fos admès. Aquest precepte vulnerava explícitament el dret a la justícia gratuïta pels qui ho necessiten previst a les Lleis Fonamentals.

Continuem amb la Llei de munts de 1957, que derogava la Llei de munts de 1863 i fou desenvolupada amb el Reglament de munts de 1962. Un cop més, no parlem d'una llei de tipus administratiu, però que incorpora certes disposicions en matèria administrativa i sancionadora. Aquesta norma també exigia el previ pagament de la multa per interposar

[56] Clavero Arévalo, M., El problema del previo pago en la reciente jurisprudencia*, "R.A.P.", núm. 41 (1963)*, pp 169 i ss.

recurs (article 87.2) i habilitava el comís per les autoritats administratives. De la mateixa manera que la Llei de pesca fluvial, s'establien les multes com a mitjà de sanció i s'atribuïa la competència per conèixer de les infraccions a les Prefectures dels Serveis Forestals, la Direcció General de Munts, Caça i Pesca Fluvial i el Ministeri d'Agricultura. Per tant, ens trobem front una regulació sancionadora molt similar a la relativa a la pesca. El que cal destacar és que l'article 81 feia referència a la responsabilitat civil derivada d'infracció administrativa, una de les poques referències de la normativa sancionadora franquista en aquesta qüestió.

Per altra banda, la Llei de caça de 1970 derogava l'homònima llei de 1902, per tant, durant gairebé tota la dictadura es va aplicar l'anterior norma. El Reglament de la Llei de caça de 1971 també feia referència a la responsabilitat civil derivada de responsabilitat administrativa. Concretament, l'article 49 establia que la proposta de resolució d'expedients havia d'incloure la determinació dels danys i perjudicis causats. El règim sancionador era força similar a la pesca i els munts, amb la qual cosa no entrarem en detall.

En darrer lloc, convé fer una breu referència a la mineria. Aquest sector estava regulat, inicialment, per la Llei de mines de 1944 i, posteriorment, per la Llei de mines de 1973. D'aquesta normativa hi ha poc a destacar, simplement direm que la redacció d'aquesta última llei era prou rigorosa i garantista, donat que es referia al principi de legalitat, exigia la incoació d'un expedient, i se servia, com no podia ser d'altra manera, de la multa com a sanció.

8.3 La Llei General Tributària de 1963

El règim de Franco també va legislar en matèria tributària. Aquesta norma arribava tard respecte a les grans lleis administratives de l'època daurada dels anys 50, i tampoc va suposar una revolució substancial en matèria de tributs. De fet, queda molt lluny de les grans reformes tributàries que s'han produït al llarg de la història de l'Estat espanyol, com ara la de 1845, 1900 o 1940 un cop finalitzada la Guerra Civil. De totes maneres, nosaltres només ens ocuparem de revisar succintament el règim sancionador d'aquesta llei. Naturalment, la Llei de 1963 va ser aplicada durant els últims anys del franquisme, amb la qual cosa no ens és possible, a través d'aquesta llei, observar les particularitats sancionadores en matèria tributària

de tota la dictadura, però sí que ens servirà per entendre alguns elements de, la, qüestionable però no improbable, "constitucionalització" o "democratització" del règim.

En primer lloc, cal remarcar una qüestió d'aplicabilitat que ja coneixem i que la Llei ens recorda a l'article 9.2: aquesta norma preval sobre la resta de disposicions de Dret Administratiu, que tenen caràcter supletori. Tanmateix, és més rellevant destacar l'article 10, que expressa clarament el principi de legalitat del règim sancionador, és a dir, que les sancions hauran d'establir-se necessàriament per llei.

En segon lloc, cal dir que la secció primera, reguladora de les infraccions, era relativament breu. Establia un marc general de les infraccions i concretava quines conductes es considerarien punibles, distingint entre infraccions simples, d'omissió o defraudació. La norma també definia qui seria un subjecte reincident i es referia, finalment, a les infraccions de contraban. A més, explicitava que les lleis de cada impost podien establir altres infraccions. La secció segona de la Llei, reguladora de les sancions, tampoc ofereix res especialment rellevant a destacar i era encara menys exhaustiva que la relativa a les infraccions. Lògicament, les multes eren la sanció per excel·lència i es preveia la particularitat d'aquest àmbit que constitueix la condonació, que s'establia discrecionalment pel ministre d'Hisenda. En aquest sentit, es tractava d'una normativa molt genèrica, que es dedicava a establir unes bases.

Per acabar, cal destacar que aquesta llei té certs elements, pel que fa a les sancions, que són molt similars al règim del qual disposem actualment. Per exemple, l'esmentat article 10 és molt similar a l'article 8 de la Llei de 2003, que fa referència a la reserva de llei; i la prescripció de la sanció és en ambdós casos de quatre anys: la Llei de 1963 ho regula a l'article 64, mentre que a la Llei de 2003 es troba a l'article 66. Observi's que els nombres són molt semblants, fet que significa que l'estructura de cada llei té certes similituds. En aquest sentit, podem concloure que la Llei General Tributària de 1963 tenia moltes disposicions equiparables a la legislació d'un Estat democràtic, entre altres coses perquè es tractava d'una matèria que no feria gaires sensibilitats polítiques i que permetia una "democratització" a través de garanties i la subjecció de l'Administració a l'ordenament jurídic.

9. Conclusions

Les conclusions de la recerca són molt diverses i extenses, amb la qual cosa em centraré en els punts que considero més rellevants.

Per una banda, cal fer esment del fonament i l'essència de les sancions administratives de l'època. Tal com s'explica al nucli del treball, hi ha autors com Eduardo García de Enterría que emfatitzen el seu caràcter autoritari, mentre que posicions com la d'Alejandro Nieto o Amoedo Souto plantegen que es va produir una sort de procés de democratització en termes de potestat sancionadora. Un cop analitzades les diferents posicions, la jurisprudència i la legislació, considero que totes dues interpretacions són, en certa manera, vàlides. El caràcter autoritari de les sancions no era purament contextual o circumstancial, sinó que era part del contingut essencial de les sancions del franquisme, ja que sense autoritarisme moltes sancions no s'haurien imposat, és a dir, la repressió no era un afegitó o un complement que s'annexionava a la sanció, sinó que, en molts casos, la feia existir. La gran codificació administrativa dels anys cinquanta va plasmar una voluntat transformadora del legislador que va venir acompanyada de l'esforç del Tribunal Suprem. Es va reconèixer el principi de legalitat, el dret d'audiència de manera més explícita, l'exigència de prova concloent, etc. Es tractava de formalitats que en certa manera es van implementar als procediments sancionadors, exceptuant les infraccions de l'àmbit polític o ideològic. Al llarg del treball, hem insistit amb la idea que l'ordenament jurídic franquista era incongruent, donat que la legislació ordinària es contradeia amb les Lleis Fonamentals, però en aquest cas no ho era. No hi havia cap contradicció perquè la legislació d'ordre públic i la doctrina de l'acte polític ja preveien un règim jurídic diferent per aquells actes contraris a l'ordre polític establert, amb la qual cosa, es reprimia, sí, però amb seguretat jurídica.

A més, no es pot oblidar la simbiosi que es produïa en molts casos entre les sancions administratives i les penes, ja que la dictadura exercia el *ius puniendi* de manera unitària sense distingir substancialment entre infraccions i delictes.

Per altra banda, algunes característiques poc democràtiques no només s'aplicaven en assumptes polítics. Em refereixo a la responsabilitat personal subsidiària derivada de l'impagament de la multa, l'arrest domiciliari, el *bis in idem,* l'exigència del pagament previ

de la multa per poder interposar recurs i les sancions "*de plano*". Tot i que aquestes últimes es van eliminar formalment amb la Llei de procediment administratiu de 1958, la resta d'elements van perdurar gràcies a una legislació sectorial extensa i que abusava de la multa i uns òrgans administratius sancionadors arcaics, rígids i fidels a la dictadura.

Addicionalment, no vull deixar passar el fet que la normativa sectorial és fonamental per a entendre l'objecte de l'estudi. De les lleis dels anys cinquanta s'han escrit rius de tinta, però la veritat és que molts autors reconeixen que eren incompletes. Si només haguessin existit els articles 133 i següents de la Llei de 1958, pel que fa al procediment sancionador, s'haurien plantejat llacunes normatives amb molta freqüència. Aquests buits s'haurien resolt a través de l'arbitrarietat de l'Administració, fet que hauria incrementat la repressió. Per tant, les normes sectorials, com la Llei de pesca fluvial o la Llei General Tributària, complien una doble funció: per una banda, garantien uns mínims de seguretat jurídica, ja que resolien les llacunes que deixava la regulació general; i, per altra banda, dificultaven que l'Administració imposés sancions "*de plano*" sense límits. Les lleis sectorials no eren democràtiques, pels elements que ja he mencionat, però no es pot negar el seu paper fonamental en la composició del Dret sancionador.

En definitiva, la configuració de la potestat sancionadora pel règim franquista es va caracteritzar per un autoritarisme exacerbat en matèria política i ideològica i que va anar minvant progressivament en altres sectors fiscalitzats pel Dret sancionador a mesura que s'incorporaven les garanties reconegudes per les lleis administratives i la jurisprudència. En el marc d'un sistema jurídic incongruent i una forta vinculació amb el Dret penal, les sancions administratives, si no eren de "plano", s'acostumaven a imposar seguint l'exhaustiva normativa específica, donat que la legislació general, si bé atorgava certs drets, era del tot insuficient.

En tot cas, la reflexió queda oberta.

10. Bibliografia

10.1 Doctrina[57]

Álvarez Gendín, S., El decreto regulador de las atribuciones y deberes de los Gobernadores civiles*, R.A.P., núm. 27* (1958).

Carrillo, Marc (2023). El derecho represivo de Franco (1936-1975). *Editorial Trotta.*

Carro Fernández-Valmayor J.L., La doctrina del acto político (Especial referencia al Derecho italiano)*, R.A.P., núm 53* (1967), pp. 73 i ss.

Clavero Arévalo, M., La doctrina de los principios generales del Derecho y las lagunas del ordenamiento administrativo*, "R.A.P.", núm. 7* (1952), pp. 51 i ss.

Clavero Arévalo, M., Ámbito de aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo*, "R.A.P.", núm. 29* (1959), pp. 311 i ss.

Clavero Arévalo, M., El problema del previo pago en la reciente jurisprudencia*, "R.A.P.", núm. 41* (1963), pp 169 i ss.

Clavero Arévalo, M., Prensa y jurisdicción contencioso-administrativa*,* en "Homenaje al Profesor Giménez Fernández", vol. I, Sevilla, Facultad de Derecho, 1967, pp 255 i ss. Recollit també a *"R.A.P.", núm. 50* (1966), pp 83 i ss.

García de Enterría, Eduardo; Fernández, Tomás Ramón (1979). Curso de Derecho Administrativo (Tomos I y II). *Editorial Civitas.*

Gómez Tomillo, Manuel; Sanz Rubiales, Íñigo (2010). Derecho Administrativo Sancionador: Parte General. *Aranzadi.*

Guaita, A. (1962). Derecho administrativo especial (Vol. 2). *Librería general.*

Jiménez, I. N., & Seguido, F. E. P. (2016). Derecho administrativo sancionador. Principios de la potestad sancionadora. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, (5).

Martín-Retortillo, Lorenzo (1976). Las sanciones de orden público en el Derecho español. Madrid. *Sistema: revista de ciencias sociales.*

[57] Per ordre alfabètic.

Martín-Retortillo, Lorenzo. (1976). Multas administrativas. *Revista Administración Pública*, (71).

Medina, Luis (2022). Historia del Derecho administrativo español. *Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.*

Nieto, Alejandro (2005). Derecho Administrativo Sancionador (4ª ED). *Tecnos.*

Vázquez, J. R. P. (1972). El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal. *Revista de administración pública*, (67), 41-94.

Velasco, Francisco; Darnaculleta, Mercè (2023). Manual de Derecho Administrativo. *Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.*

10.2 Normativa[58]

Decret de 13 de setembre de 1936 pel qual es declara fora de la Llei a partits o agrupacions polítiques del Front Popular, funcionaris i empleats d'empreses públiques.

Decret 138/1936, de 29 de setembre, pel qual es nomena cap de Govern de l'Estat espanyol a l'Excel·lentíssim Sr. General de divisió don Francisco Franco Bahamonde, qui assumirà tots els poders del nou Estat.

Decret-llei de 5 de desembre de 1936.

Decret-llei de 10 de gener de 1937 que institueix una Comissió Central administrativa de béns incautats per l'Estat.

Decret de 10 de març de 1938, aprovant el "*Fuero del Trabajo"* formulat pel Consell Nacional de Falange Espanyola Tradicionalista i de les J.O.N.S.

Llei de 22 d'abril de 1938, de Premsa.

Llei de 30 de novembre de 1938, penal i processal de delictes monetaris.

Llei de 13 de febrer de 1939, de Responsabilitats Polítiques.

Llei de 8 d'agost de 1939, sobre l'estructura del Govern.

[58] Per ordre cronològic.

Llei de 25 d'agost de 1939, sobre provisió de places de l'Administració de l'Estat.

Ordre de 30 d'octubre de 1939, sobre provisió de places vacants a les Corporacions Locals.

Llei de 26 d'octubre de 1941 per la qual s'estableixen les bases a les quals s'ha d'ajustar el procediment dels Tribunals d'Honor.

Llei de 20 de febrer de 1942 per la qual es regula el foment i conservació de la pesca fluvial.

Llei de 17 de juliol de 1942, Constitutiva de les Corts.

Llei de 19 de juliol de 1944, de Mines.

Llei de 17 de juliol de 1945 de Bases de Règim Local.

"Fuero de los españoles", de 18 de juliol de 1945, text fonamental definidor dels drets i deures dels mateixos i emparador de les seves garanties.

Llei de 22 d'octubre de 1945 per la qual el Cap de l'Estat podrà sotmetre a referèndum aquelles Lleis que la seva transcendència ho aconselli o l'interès públic ho demandi.

Decret de 31 de gener de 1947 pel qual s'aprova el Reglament de Procediment Administratiu del Ministeri de la Governació.

Llei de 27 de juliol de 1947, de Successió a la Prefectura de l'Estat.

Ordre de 22 d'octubre de 1952, per la qual es regula el procediment sancionador en matèria de premsa.

Llei de 16 de desembre de 1954 sobre expropiació forçosa.

Llei de 27 de desembre de 1956 reguladora de la Jurisdicció contenciosa-administrativa.

Llei de 8 de juny de 1957, de Munts.

Decret de 26 de juliol de 1957 pel qual s'aprova el text refós de la Llei de Règim Jurídic de l'Administració de l'Estat.

Llei de 17 de maig de 1958, de Principis del Moviment Nacional.

Llei de 17 de juliol de 1958, sobre Procediment administratiu.

Llei 45/1959, de 30 de juliol, d'Ordre Públic.

Decret de 10 d'octubre de 1959.

Decret 485/1962, de 22 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament de Munts.

Llei 22/1962, de 24 de desembre, sobre ús i circulació de vehicles de motor.

Llei 154/1963, de 2 de desembre, sobre creació del Jutjat i Tribunals d'Ordre Públic.

Llei 230/1963, de 28 de desembre, General Tributària.

Decret 2166/1964, de 16 de juliol, pel qual s'adapta la Llei de Contraban a la Llei General Tributària.

Llei 14/1966, de 18 de març, de Premsa i Impremta.

Llei Orgànica de l'Estat, número 1/1967, de 10 de gener.

Llei 1/1970, de 4 d'abril, de Caça.

Decret 506/1971, de 25 de març, pel qual s'aprova el Reglament per a l'execució de la Llei de Caça de 4 d'abril de 1970.

Llei 36/1971, de 21 de juliol, sobre modificació de determinats articles de la Llei d'Ordre Públic de 30 de juliol de 1959.

Llei 22/1973, de 21 de juliol, de Mines.

Decret 3096/1973, de 14 de setembre, pel qual es publica el Codi Penal, text refós conforme a la Llei 44/1971, de 15 de novembre.

Constitució Espanyola de 1978.

Llei 58/2003, de 17 de desembre, General Tributària.

Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques.

Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim Jurídic del Sector Públic.

10.3 Jurisprudència[59]

Sentència del Tribunal Suprem de 7 d'abril de 1953.

Sentència del Tribunal Suprem de 7 de maig de 1957.

Sentència del Tribunal Suprem de 22 de maig de 1957.

Sentència del Tribunal Suprem de 17 de març de 1958.

Sentència del Tribunal Suprem de 21 de març de 1958.

Sentència del Tribunal Suprem de 8 de febrer de 1959.

Sentència del Tribunal Suprem de 29 d'octubre de 1959.

Sentència del Tribunal Suprem de 28 de juny de 1960.

Sentència del Tribunal Suprem de 5 d'abril de 1963.

Sentència del Tribunal Suprem de 25 de juny de 1966.

Sentència del Tribunal Suprem de 29 de gener de 1970.

Sentència del Tribunal Suprem de 3 de juny de 1970.

Sentència del Tribunal Suprem de 8 de juny de 1970.

Sentència del Tribunal d'Ordre Públic de 13 de novembre de 1970.

Sentència del Tribunal Suprem de 9 de febrer de 1972.

Sentència del Tribunal Suprem de 2 de març de 1972.

Sentència del Tribunal Suprem de 8 de març de 1972.

Sentència del Tribunal Suprem de 22 de març de 1972.

Sentència del Tribunal Suprem de 31 d'octubre de 1972.

Sentència del Tribunal Constitucional 18/1981, de 8 de juny.

[59] Per ordre cronològic.