



—ARTÍCULO—

La proyección de la buena administración sobre la potestad sancionadora: un difícil pero necesario equilibrio

The Impact Of Good Administration On Sanctioning Power: A Difficult But Necessary Balance

Recepción: 19/3/2026 | Aprobación: 22/6/2026

Alejandro Corral Sastre

Profesor de Derecho Administrativo, Universidad Complutense de Madrid. ORCID: 0000-0002-5109-8920

Resumen

En el presente trabajo se realiza un análisis amplio del derecho a la buena administración poniendo el foco en el ejercicio de la potestad sancionadora. Estamos ante uno de los poderes más intensos reconocidos a las administraciones pública, lo que implica, desde la perspectiva del derecho a la buena administración, una determinada actitud frente a los sujetos pasivos de la potestad que va más allá del reconocimiento estricto de los derechos y garantías reconocidos en la ley y que supone otorgar cada vez más protagonismo a los destinatarios de las normas sancionadoras. Pero con prudencia. Sin interpretaciones judiciales que vayan en contra del principio de legalidad y que puedan suponer la erosión de los cimientos del Estado de derecho.

Palabras clave: derecho a la buena administración, potestad sancionadora, principio de legalidad, equilibrio, empatía administrativa.

Abstract

This study provides a general analysis of the right to good administration, focusing on the exercise of sanctioning powers. This is one of the most powerful powers granted to public administrations, which, from the perspective of the right to good administration, implies a certain attitude towards

the subjects of this power that goes beyond the strict recognition of the rights and guarantees recognized in the law and involves giving increasing prominence to the recipients of the sanctioning rules. But with caution. Without judicial interpretations that go against the principle of legality and that could erode the foundations of the rule of law.

Keyword: *right to good administration, power to impose sanctions, principle of legality, balance, administrative empathy.*

Introducción

Me aproximo a este derecho, el de buena administración, con suma cautela. No con miedo, que paraliza, pero sí con mucho respeto. Midiendo mis pasos y cuidando mis afirmaciones. Es todavía un concepto jurídico difuso, indeterminado, por más que haya cristalizado en los artículos 41 y 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) y en algunas normas jurídicas de nuestro propio ordenamiento interno.

Insignes administrativistas, algunos de los cuales serán citados en el presente trabajo, ya se han referido largo y tendido a este concepto de una manera global, sin detenerse demasiado en las implicaciones que sobre los diferentes medios de actuación administrativa supone esta buena administración. Según mi opinión, el derecho a una buena administración no puede tener las mismas implicaciones en el ejercicio de una actividad de policía que en la de prestación de un servicio público.

Por ello, pretendo en el presente comentario realizar un análisis de la aplicación del derecho a una buena administración concretamente en el ejercicio de la potestad sancionadora. No trato, porque ya lo han hecho otros autores mucho mejor de lo que podría hacerlo yo, de analizar nuevos derechos de creación jurisprudencial mediante un análisis exhaustivo de la jurisprudencia de la Sala Tercera de nuestro Tribunal Supremo, o de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Mi cometido busca justificar que, en el ejercicio de una potestad tan intensa como la sancionadora, lo que se entiende por buena administración ha de ser inherente a la actuación administrativa y va más allá del cumplimiento estricto y riguroso de la norma jurídica de aplicación. Sí, y sobre esto incidiré a lo largo del trabajo: se puede incurrir en mala administración cumpliendo escrupulosamente las normas. Este tipo de afirmaciones son las que pueden generar cierta polémica, soy consciente.

Trataré de delimitar en qué consiste este derecho y argumentar que su contenido ha de ser más vivo y enérgico en el ejercicio de potestades administrativas que implican una carga para el ciudadano, como la tributaria o la sancionadora, que es la que aquí se quiere desarrollar. En este sentido se pronuncia Jaime Rodríguez-Arana (2023):

El derecho administrativo del Estado social y democrático de derecho es un derecho del poder público para la libertad solidaria, un ordenamiento jurídico en el que las categorías e instituciones públicas han de estar, como bien sabemos, orientadas al servicio objetivo del interés general. Atrás quedaron, afortunadamente, consideraciones y exposiciones basadas en la idea de la autoridad o el poder como esquemas unilaterales desde los que plantear el sentido y la funcionalidad del derecho administrativo. En este tiempo en que nos ha tocado vivir, toda la construcción ideológica montada a partir del privilegio o de la prerrogativa va siendo superada por una concepción más abierta y dinámica, más humana también, desde la que el derecho administrativo adquiere un compromiso especial con la mejora de las condiciones de vida de la población a partir de las distintas técnicas e instituciones que componen esta rama del derecho público. El lugar que antaño ocupó el concepto de la potestad o del privilegio o la prerrogativa ahora lo ocupa por derecho propio la persona. (p. 21)

La tarea no es fácil, soy consciente, en la medida en que se van a analizar cuestiones metajurídicas, pero pienso que resulta imprescindible en la actualidad, dado que algunas resoluciones judiciales utilizan este concepto, de manera bien intencionada, no cabe duda, pero quizás de forma deslavazada, sin aclarar bien de qué se trata, como consecuencia lógica, por otro lado, de la necesidad de resolver el caso concreto ponderando todos los intereses en juego.

En este sentido, la metodología utilizada se ha basado, esencialmente, en un análisis crítico, fundamentado en la argumentación jurídica teórica, el análisis normativo y la discusión doctrinal.

1. La proyección de la buena administración en el derecho sancionador

1.1. Potestad sancionadora como una de las más intensas de la que disponen las administraciones públicas

No voy a dedicar mucho tiempo a desarrollar este argumento, que es conocido, entiendo, y que por tanto no necesita largas explicaciones. De todas las potestades que ejercen las administraciones públicas en pos del interés general, quizás la sancionadora, junto con la expropiatoria, la tributaria y la de control, sea la que más afecta a los derechos y libertades de los ciudadanos y la que más litigiosidad y conflicto genera.

Como manifestación del *ius punitivum* del Estado para la protección de determinados bienes jurídicos, es una de las potestades más relevantes en la actualidad dentro de nuestro ordenamiento jurídico para servir al interés general. Lo que se pretende no es más que evitar determinadas acciones u omisiones de las personas físicas

y jurídicas, públicas y privadas, que atentan contra determinados bienes jurídicos que se pretenden proteger, o los ponen en riesgo. El funcionamiento es de sobra conocido: una norma con rango de ley describe las conductas que se quieren evitar anudando determinadas consecuencias negativas a la realización de estas.

El ejercicio de esta potestad está sometido a rigurosos límites legales cuyo incumplimiento vician de nulidad o anulabilidad, según los casos, la actuación administrativa correspondiente. Así, la legalidad, la tipicidad, la irretroactividad, la responsabilidad, la proporcionalidad, la necesidad de un procedimiento previo con audiencia de los interesados, así como el derecho de defensa mediante la posibilidad de aducir las alegaciones o aportar las pruebas que se consideren necesarias son claros ejemplos de los requisitos que las administraciones públicas deben respetar. Algunos autores han puesto en duda que el derecho a la buena administración sea algo más que el reconocimiento de estos derechos. Así, Fernández Farreres, G. (2023) manifiesta:

No obstante, la sustantividad jurídica de este “nuevo paradigma” resulta más que discutible. A pesar del esfuerzo doctrinal por calificarlo como un verdadero derecho subjetivo de la persona o, al menos, como un principio general del derecho administrativo, lo cierto es que el contenido que se le suele atribuir no pasa de ser sino un conglomerado de otros derechos y obligaciones hace tiempo reconocidos y garantizados por el ordenamiento jurídico. Y es que, en realidad, la llamada buena administración no es sino trasunto de un conjunto de deberes generales del actuar de la administración y, en su caso, correlativos derechos de las personas que con ella se relacionan. La pregunta resulta elemental: ¿qué añade la buena administración a la retahíla de principios generales a los que las administraciones públicas han de ajustar su funcionamiento enumerado, por ejemplo, en el artículo 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público? Si con la expresión “buena administración” lo que se persigue es resaltar la necesidad de dar paso a una “nueva concepción de la legitimidad de los aparatos públicos”, que es “más compleja que la limitada al escrupuloso cumplimiento de la norma habilitante” porque “administrar bien es algo más que respetar el principio de legalidad”, poco o nada cabe objetar. Utilícese si se quiere. Pero pretender construir un nuevo derecho específico y dotado, por tanto, de unos particulares efectos, resulta de todo punto excesivo. Que ahora se diga que ese “deber de administrar bien” es correlativo al “derecho a una buena administración” en poco cambia las cosas. La cuestión no tendría más relevancia que la que se acaba de señalar. Poca, muy poca, por tanto. (p. 230)

Pero, y esto es lo que se pretende analizar aquí: el cumplimiento estricto de estos derechos, siendo necesario, no garantiza por sí mismo la buena administración en el ejercicio de la potestad sancionadora. Como se indicaba más arriba, hay un plus que va

más allá del principio de legalidad. De esta forma lo indicaba el profesor Tornos Más (2008):

“El principio de buena administración o el intento de dotar de alma a la administración Pública”, en VV. AA. *Derechos Fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, p. 629. ¿Cuáles son las razones del éxito de este nuevo principio? A nuestro entender, dentro de su amplio y en buena medida indeterminado contenido, se encuentra recogido todo aquello que se pretende imponer a una administración que juzgamos carece de la necesaria fuerza interna. Una administración a la que el ciudadano exige algo más que el servir de forma objetiva a los intereses. (p. 629)

1.2. La proyección del derecho a una buena administración en el ejercicio de potestades ablativas de derechos

Además, las características propias de esta potestad exigen de la administración una determinada actitud frente a los presuntos infractores que es lo que aquí se pretende analizar. Esta actitud es la que va a dotar de contenido, en mi opinión, al derecho a una buena administración en el ámbito sancionador. Derecho que parece estar íntimamente relacionado con el principio de buena fe y de confianza legítima que ya ha cristalizado en derecho positivo (González Pérez, 2004), pero que va más allá, es decir, exige un determinado deber de diligencia administrativo, como señala Gómez Díaz (2024):

La fórmula “buena administración”, en efecto, encierra intuitivamente valores de carga positiva o benéfica, por lo que era previsible que generara impulsos instintivos de adhesión, más emocional que científica, que son perceptibles en buena parte de las aportaciones teóricas. Es una característica singular de muchas de estas elaboraciones expresarse enfáticamente, llegando a calificar la buena administración no solo como un instrumento epistemológico indispensable para captar y entender la administración de nuestros días (de la que el derecho administrativo clásico parece ofrecer una imagen un tanto tosca y obsoleta), sino, sobre todo, como una directriz inexcusable de la acción administrativa, de la que, incluso, se asegura la producción de beneficios extraordinarios de todo orden. (p. 223)

Aunque los principios de buena fe y buena administración están íntimamente unidos, no son exactamente lo mismo en el sentido de que cuando la administración actúa de mala fe implica siempre un supuesto de mala administración, pero no necesariamente al contrario, es decir, no todos aquellos supuestos de mala administración están siempre revestidos de mala fe entendida como actuación

administrativa dolosa o culposa (tendenciosa), sino simplemente, incumplimiento de la diligencia debida por diferentes motivos como, por ejemplo, la insuficiencia de medios materiales o personales.

Esta actitud administrativa a la que me estoy refiriendo no puede ser la misma cuando la administración está prestando un determinado servicio público que cuando está ejerciendo el poder sancionador. Igualmente, no puede ser idéntica la buena administración desplegada por la administración general del Estado que la de los pequeños municipios. Así, el principio de buena administración no se proyecta igual en todas las administraciones públicas ni en todas las funciones administrativas. En esta línea, se pronuncia Tornos Más (2008):

En este sentido, podemos decir que cuando la administración asume la prestación directa de servicios el principio de buena administración adquiere una eficacia diversa de cuando la administración actúa a través de procedimientos decisorios o reguladores. (p. 638)

2. Amplitud del derecho a la buena administración: desde la buena regulación hasta la adecuada dotación de medios

El derecho a una buena administración no debe tenerse en cuenta solo cuando la administración competente conoce de la existencia de una infracción administrativa y decide iniciar el correspondiente procedimiento. Sería un error, estimo, pensar que todos los procesos políticos y jurídicos anteriores nada tienen que ver con el resultado final (Chaves García, 2024).

De hecho, como se puede entender fácilmente, el éxito de la potestad sancionadora no pasa por imponer el mayor número de sanciones posibles, sino por evitar que las infracciones se produzcan y, por tanto, evitar que los bienes jurídicos que se pretende proteger resultan lesionados. Aparece aquí la función disuasoria del derecho sancionador. El interés general y principio de eficacia que se persiguen con el ejercicio de la potestad sancionadora nada tiene que ver con imponer el mayor número de sanciones posibles, sino con evitar que se produzca el daño en los bienes jurídicos que se pretende proteger, es decir, evitar el riesgo. Por tanto, en la mayoría de las ocasiones sería suficiente con un mero apercibimiento y con el aviso al infractor de que en la próxima ocasión habrá una sanción económica u otra consecuencia negativa. El hecho de imponer una sanción no es el objetivo final del derecho sancionador. La sanción debe ser considerada el último recurso que le queda a la administración pública frente a las personas que no atienden a apercibimientos previos y, por tanto, persisten en su

comportamiento lesivo del bien jurídico y del interés general. A ello me referiré al final de este trabajo

Para ello es necesario, tal y como pretendo desarrollar en los siguientes epígrafes, una labor previa de acercamiento a los problemas que se quieren resolver y seleccionar los instrumentos jurídicos más adecuados. Parece una cuestión sin importancia, pero la primera pregunta que debe responderse es si para alcanzar un determinado objetivo de interés general que se pretende, es necesario, siempre y en todo caso, optar por un régimen sancionador.

2.1. La buena administración sancionadora comienza con una buena regulación: ¿es necesario un régimen sancionador?

Parece obvia la pregunta que se propone en el título del epígrafe, pero la considero esencial. Y es necesario, en mi opinión, que se la hagan tanto del legislador cuando elabora una Ley, como del poder ejecutivo cuando desarrolla las normas reglamentarias o la administración cuando aplica el régimen sancionador. En definitiva, la buena administración comienza desde el inicio, es decir, desde el momento en que el legislador se plantea que la mejor opción para proteger un determinado bien jurídico es amenazar con consecuencias jurídicas negativas para aquel que lo ponga en riesgo o lo lesione. En palabras del profesor Fernández Farreres (2023):

En realidad, la buena administración no es sino la consecuencia o resultado del buen hacer de la Administración y para lograr que así sea no basta con el celo y dedicación de los servidores públicos. Son necesarias reglas particulares, concretas y específicas, que ordenen de manera coherente y armónica toda la actividad administrativa, como presupuesto de todo lo demás. Aunque es lógico que el objetivo de alcanzar una buena administración ha de iluminar la elaboración de esas reglas, lo que ahora importa es que sin estas la proclamación a secas de la buena administración de poco servirá. (p. 3)

Y aquí entra en juego, desde mi humilde punto de vista, lo que se ha venido en llamar buena regulación y que ha cristalizado en nuestro ordenamiento jurídico en los artículos 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y el 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Estos preceptos imponen al legislador (a todos los niveles), atención a los principios de oportunidad, necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. Los apartados 2 y 3 de este último precepto resultan especialmente interesantes para lo que aquí se pretende. En concreto,

me refiero a los principios de necesidad y eficacia, por un lado, y al de proporcionalidad, por otro.

Entiendo que el derecho sancionador es necesario en la medida en que es un instrumento eficaz para proteger determinados bienes jurídicos. Además, pretende disuadir y evitar que se produzcan determinados comportamientos que pongan en riesgo lo que se pretende proteger.

El principio de proporcionalidad, por su parte, busca que el instrumento utilizado por la Administración sea el menos restrictivo de derechos. Y es en este momento cuando surge la pregunta acerca de si la utilización sistemática de la sanción es proporcional. Entiendo que no. Sobre todo, en aquellos supuestos, que los hay, y muchos, en los que los infractores no conocen la norma sancionadora o no la interpretan de forma adecuada. Así, como señala Cano Campos (2015):

Ahora se incluye expresamente la necesidad de que los hechos constitutivos de infracción administrativa se realicen de forma dolosa o culposa, pero no se dice nada acerca del error y sus modalidades (error de tipo y error de prohibición, error vencible o invencible) o de las consecuencias que acarrea incurrir en uno u otro tipo de error. (p. 4)

O no hay una intención clara de cometer la infracción (culpabilidad), ni siquiera una falta de diligencia o de cuidado que pueda ser verdaderamente reprochable. Ya conozco la respuesta que muchos estarán pensando: la ignorancia no excluye el cumplimiento, es obvio. Pero la comisión de una infracción, siempre y en todo caso, haciendo abstracción de cualquier elemento subjetivo ¿Debe llevar aparejada una consecuencia negativa? En aplicación del principio de legalidad estricto la respuesta ha de ser necesariamente afirmativa. Por tanto, estimo necesario revisar la forma en que se elaboran las normas que regulan el régimen sancionador, de manera que permitan a la Administración que aplica tener en cuenta otros criterios, subjetivar, en la medida de lo posible, las sanciones. Humanizarlas, si se quiere.

Bien es cierto que esto está recogido ya en la norma común de régimen jurídico, en concreto en los artículos 25 a 31 (Ley 40/2015, de 1 de octubre), pero no parece suficiente, puesto que tanto el legislador estatal como los autonómicos, así como sus respectivos gobiernos, también los locales, desoyen sistemáticamente estos principios y establecen regímenes sancionadores sectoriales que, en muchas ocasiones, no son ni necesarios, ni oportunos, ni mucho menos proporcionales. Tampoco eficaces, pues no logran el objetivo de interés general propuesto. Como sostiene Cano Campos (2015):

La actual regulación resulta perniciosa, por último, porque su insuficiencia está abocando a un casuismo jurisprudencial indeseable, así como a la heterogeneidad y

dispersión normativa del derecho administrativo sancionador. La ausencia de una regulación común en la materia no solo es una incitación a que el legislador autonómico y el poder local establezcan regulaciones individualizadas, sino también, y, sobre todo, a que el propio legislador estatal establezca regímenes sancionadores singulares en los distintos sectores de intervención. Al punto que, incluso, cabe plantearse si puede hablarse hoy de un solo derecho administrativo sancionador y no de tantos derechos sancionadores como sectores ordinamentales con características singulares hay (fiscal, social, tráfico, policía, medioambiente, urbanismo, sanitario, etc.), de modo que es preciso un sistema conceptual y normativo que integre, homogeneice y coordine el funcionamiento de todos estos regímenes positivos que se entrecruzan territorial y materialmente. (p. 3)

Aquí es donde, según entiendo, debe entrar la buena regulación en el ámbito sancionador como paso previo necesario a una buena administración sancionadora. En esta línea de razonamiento, lo más adecuado sería activar todos los mecanismos apropiados para alcanzar una regulación sancionadora correcta, a saber: una ley general donde se recojan los principios básicos del derecho sancionador, la solicitud de informes y estadísticas que garanticen, en la medida de lo posible, la adecuada regulación y, además, la participación en el procedimiento de elaboración de las normas, para que los afectados, interesados y expertos en los sectores concretos puedan opinar abiertamente sobre la regulación (Pérez Monguió, 2019), dicho sin ánimo de exhaustividad. Este es el momento adecuado, estimó, para determinar, conjuntamente, cuál es el nivel de diligencia exigible a partir del cual se puede considerar reprochable un determinado comportamiento, describir adecuadamente las conductas que se consideren infracción, o utilizar adecuadamente la técnica de la remisión expresa (Nieto, 2012), así como establecer correctamente las consecuencias negativas de la comisión de dichas infracciones, es decir, las correspondientes sanciones (Casino Rubio, 2015), atendiendo al principio de proporcionalidad, lo que permitiría acudir sin problema, en mi opinión, a conceptos como el apercibimiento, la amonestación o la advertencia sin entrar en conflicto con el carácter preventivo del derecho sancionador. Pero a esto me referiré más adelante, como ya he indicado.

En este sentido, entiendo que debería haber un cambio de tendencia en el derecho administrativo sancionador. De actuaciones unilaterales basadas en el ejercicio del poder público, deberíamos pasar a otros métodos de acción basados en la negociación o el *compliance*, tal y como propone Sánchez Sánchez (2024):

Para reforzar el estado de derecho la Administración debe cumplir un doble papel de intervención o vigilancia: en primer lugar, facilitar el apoyo ciudadano a la normativa

existente [...] la primera parte de la intervención de la Administración. Es importante que se desarrolle, como hemos visto, con la aquiescencia ciudadana al elaborar normas. (p. 38)

En la medida en que esto sea posible, como también indica Cassese (2014):

En consecuencia, ya no se destaca, como en el pasado, la autoridad, sino los derechos (de ciudadanos, empresas y no ciudadanos). Esta extensión de la justicia en el ámbito de la Administración, bien sea en el formato del proceso justo o en la modalidad de la *judicial review*, presenta también rasgos contradictorios. Ralentiza en buena medida la acción administrativa y lleva a las Administraciones a buscar otros métodos de acción basados, la más de las veces, en la negociación (por ejemplo, la *regulatory negotiation* americana y la participación público-privada europea), o en los sistemas de incentivos económicos (por ejemplo, la regulación ambiental). Estos mecanismos imitan el mercado: el derecho se presenta como un sistema de incentivos más que como una pirámide de órdenes vinculantes, zanahoria más que palo, los ordenamientos dejan libertad de elección a los particulares. De aquí la importancia para el jurista de ampliar el análisis más allá de las normas, a lo que las precede y a lo que sigue tras ellas. Sin embargo, esas estrategias, de carácter cooperativo o cuasi contractual, no se sujetan a los sistemas de control que disponen las normas de procedimiento para asegurar los derechos (procedimentales) de los ciudadanos. Por ello, el ascenso y el éxito del procedimiento administrativo constituyen también al mismo tiempo la causa de su decadencia. (p. 381)

Sinceramente, opino que la participación pública en la elaboración de las normas sancionadoras tampoco es una panacea, incluso puede contener otros riesgos, como la incorporación de intereses ajenos a lo público u otros intereses públicos que nada tienen que ver con la protección del bien jurídico que se pretende proteger (Lozano Cutanda, 2003, p. 161), pero creo que es un riesgo que se debe asumir y, en la medida de lo posible, evitar, según Sosa Wagner (2008):

La sociedad no es una sociedad de padres separados, fabricantes de coches, vendedores de combustibles, mujeres maltratadas o enemigos de la guerra, la sociedad es una sociedad de ciudadanos a los que debe ofrecerse una política coherente, entendida en su totalidad, y no como la suma de las apetencias —o los caprichos— de estos y de aquellos por muy integrados que estén en las redes. Tal peligro desintegrador es una manifestación clara de un corporativismo silencioso, desde luego muy poco progresista. Sabemos que cualquier decisión pública tiene un círculo de destinatarios extraordinariamente amplio con intereses que no solo no son coincidentes, sino que a menudo están enfrentados entre sí. Por eso se busca el interés general (el bien común

desde Aristóteles para acá) porque son muchos los afectados por el provecho del actuar colectivo y muchos asimismo sus posibles perjudicados. (p. 653)

2.2. La adecuada dotación de medios y recursos a las Administraciones públicas también es buena administración

Se suele hacer referencia a ejemplos de mala administración centrando el foco en el resultado último del procedimiento, en la desproporcionalidad de la sanción, en la falta de empatía, en la demora de la resolución, en la falta de atención de las alegaciones presentadas, etcétera. Pero poco se habla de la excesiva carga de trabajo que, en algunas ocasiones, han de soportar los funcionarios de turno que, con una intensa vocación de servicio público, en la mayoría de los casos, deben impulsar cientos de expedientes sancionadores con pocos medios y recursos.

Por ello, resulta necesario hacer referencia a que la buena Administración pública sancionadora es, desde luego, buena regulación y buena administración en el sentido que en este trabajo se desarrolla, pero también supone un esfuerzo por parte de los correspondientes gobiernos en realizar las inversiones adecuadas y las dotaciones presupuestarias suficientes para atender adecuadamente el ejercicio de esta potestad, de manera que los empleados públicos responsables de tramitar los procedimientos sancionadores tengas suficientes medios personales y materiales para ejercer la potestad sancionadora atendiendo a este derecho a la buena administración (Tornos Más, 2008, p. 633).

Por otro lado, no es de recibo que existan órganos administrativos dotados de sobrados medios materiales y personales para el cumplimiento de sus funciones y otros que, al contrario, no pueden ejercer adecuadamente sus competencias por falta de estos, con merma de eficacia y del principio de buena administración. La buena administración pasa por realizar, de manera previa, un análisis de las potestades y servicios que requieren mayor atención y, posteriormente, como digo, dotarles de un adecuado entramado organizativo

La buena administración bien entendida, como se suele decir de la caridad, empieza por uno mismo. Quiero decir con esto que una buena administración empieza, según entiendo, por una buena organización administrativa y una adecuada asignación de medios materiales y personales en función de la carga de trabajo del órgano administrativo correspondiente.

3. La buena administración en el ejercicio de la potestad sancionadora

3.1. Sobre el principio de oficialidad en el ejercicio de la potestad sancionadora

Una vez decidido que el medio necesario y oportuno para proteger un determinado bien jurídico es estableciendo un régimen sancionador mediante una norma bien elaborada, entra en juego el análisis de cómo y cuándo se aplica esa norma. En definitiva, se trata de determinar si la potestad sancionadora debe ejercitarse en todos aquellos casos en que se verifique la comisión de una infracción o, por el contrario, la Administración sancionadora tiene algún margen de discrecionalidad para decidir incoar o no el correspondiente procedimiento. En este sentido, parece haber una amplia opinión (aunque escéptica) sobre la inexistencia de discrecionalidad, de manera que se podría hablar de una obligatoriedad de iniciar el expediente sancionador cuando se verifique la comisión de una infracción. Valga, en este sentido, lo manifestado por Lozano Cutanda (2003):

Nos adscribimos, por ello, con la que puede considerarse doctrina mayoritaria, a la defensa del principio de oficialidad u obligatoriedad sin excepciones del ejercicio de la potestad sancionadora. Pueden destacarse en este sentido, además de las opiniones ya reflejadas de Manuel Rebollo Puig y de Alfonso Sabán Godoy, las de Iñaki Lasagabaster y de Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, autores estos últimos que afirman taxativamente que “en modo alguno puede admitirse que abrir un expediente sancionatorio y sancionar dentro de él constituya una potestad discrecional de la Administración”. (p. 93)

En mi opinión, esta postura casa mal con el derecho a la buena administración en el ejercicio de la potestad sancionadora que aquí defiendo, que va más allá del cumplimiento estricto de la norma y que permite cierto margen de libertad a la administración para iniciar el expediente sancionador en función de las circunstancias concretas del caso.

Esta postura, que va más allá de la aplicación estricta y rigurosa del principio de legalidad, implica reconocer una discrecionalidad limitada (como cualquier potestad discrecional). Por ejemplo, solo ante infracciones leves o en función de las consecuencias que la infracción haya ocasionado o del riesgo generado (Cobrerros Mendazona, 2000, p. 1437). Esto ocurre en la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 1 de Lugo, de 28 de diciembre de 2020, en la que se obliga a la Administración a la apertura de un procedimiento sancionador que se había archivado

de forma indebida, justificándose, entre otras razones, por el riesgo para la salud que se había generado:

No es de recibo que ante el grave incidente ocurrido con el suministro de agua potable (que según parece duró más de 12 horas) la *Consellería* decida archivar la denuncia presentada y requerirle al alcalde del Concello que en el futuro adopte medidas; precisamente en dicho requerimiento va implícito el reconocimiento por parte de la Administración de que la actuación municipal fue irregular.

[...] y resultando que los hechos denunciados en materia de salud pública afectan a un servicio básico municipal con una pluralidad de destinatarios, la Administración sanitaria, como así hizo en la ciudad de Vigo debió proceder a la incoación del oportuno expediente sancionador.

En virtud de lo expuesto, se considera que la resolución impugnada de no incoación, es arbitraria e injustificada, e ignora los principios constitucionales consagrados en los artículos 103.1 y 9.3 de la Carta Magna (servir con objetividad a los intereses generales con sometimiento pleno a la ley y al derecho), y en consecuencia procede la estimación del recurso y su anulación, ordenando la apertura del expediente como se solicitaba en la denuncia y en el suplico de la demanda, pretensión para la que está legitimada la actora de acuerdo con lo argumentado en el fundamento jurídico primero de esta sentencia.

Es decir, los tribunales también pueden controlar el ejercicio excesivo del derecho a la buena administración cuando quede acreditado que, por la gravedad de los hechos, el riesgo generado al bien jurídico u otras circunstancias objetivas y subjetivas se considera necesario el ejercicio de la potestad sancionadora.

Se trata, en definitiva, de que la administración tenga la potestad de iniciar o no el procedimiento sancionador en función de determinadas circunstancias subjetivas y objetivas. Que motive la decisión y que esta sea, en su caso, controlada por el tribunal correspondiente. Otorgar aquí cierto grado de discrecionalidad a la administración para incoar un procedimiento sancionador en función de un criterio de oportunidad no implica, como es fácilmente comprensible, ofrecer un poder ilimitado.

Soy consciente de que se ha de lidiar aquí con objeciones muy consistentes tales como la posible vulneración del derecho a la igualdad. Es decir, si ante un hecho similar, con circunstancias muy parecidas la administración toma decisiones diferentes. Lo cierto es que el Tribunal Supremo, como es sabido, ha dejado sentado que en la ilegalidad no se puede esgrimir igualdad (por todas, la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 2021, rec. 347/2019), aunque en mi opinión es un criterio que, igualmente, habría de revisarse

a la luz del derecho a una buena administración sancionadora, pues no es lo mismo igualdad ante la ley que igualdad en la aplicación de la ley.

3.2. Intervención mínima y subsidiariedad

Por otro lado, entiendo que para alcanzar este objetivo de buena administración en el ejercicio de esta potestad se debe acudir al principio de intervención mínima o de subsidiariedad en el derecho administrativo sancionador, en unos términos similares a lo que ocurre con la aplicación del derecho penal. Está claro que el derecho sancionador pretende proteger determinados bienes jurídicos y que busca, en definitiva, el cumplimiento normativo o desincentivar determinados comportamientos (Nieto, 2012, p. 145), pero entiendo que debe ser uno de los últimos recursos a los que acuda la administración que, en primer lugar, ha de utilizar otros instrumentos de prevención menos agresivos, como la concienciación. Quizás suene ingenuo, pero 47 años después de la aprobación de la Constitución pienso que ha llegado el momento de plantearse que en España hay una democracia madura y una sociedad civil a la altura de las circunstancias. No hace falta rebuscar mucho para encontrar ejemplos. Así, la prohibición de fumar en establecimientos públicos fue acogida con mucho escepticismo en un primer momento, pero su cumplimiento convencido hoy es, pienso, mayoritario. O por acudir a un supuesto más reciente, la concienciación sobre la necesidad de proteger los datos personales de terceros cuando realizamos labores profesionales está hoy muy asentada gracias, sobre todo, a determinadas campañas de concienciación desde el sector público.

Acudir, por consiguiente, al derecho sancionador ha de ser un último recurso del poder. Frente a determinados incumplimientos normativos que no sean graves, o no generen alarma social, o sean mínimos. No veo necesario arrancar la maquinaria administrativa sancionadora, pues genera miedo, incertidumbre y angustia a los ciudadanos y empresas que se ven sometidas a ella. Así, consagrado en el principio de *minimis non curat lex*, lo cierto es que es algunos comportamientos deben quedar fuera del ámbito sancionador, que debería ocuparse solo de aquellos que tiene una mínima relevancia.

Se podrá objetar que no es este el objetivo del derecho sancionador, que pretende, precisamente, desincentivar determinadas conductas para proteger bienes jurídicos. Pero poco puede desincentivar un régimen sancionador que no es conocido por los destinatarios de este o con el que no se está de acuerdo. De ahí la importancia de la labor previa de concienciación y la necesaria participación en los procedimientos de elaboración de las normas sancionadoras por parte de los afectados.

3.3. La responsabilidad subjetiva

Otro de los pilares del derecho sancionador que se ve afectado por este derecho a la buena administración es el de la culpabilidad. El artículo 28.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público es claro en este sentido, pues exige dolo o negligencia. Ya no se puede imputar responsabilidad por mera inobservancia, como ocurría con la legislación anterior.

La Administración pública solo puede imponer una sanción cuando el que comete la infracción, es decir, la conducta tipificada como tal, lo hace con un mínimo conocimiento de que esa acción es antijurídica. Como señala el profesor Cano Campos (2009):

La culpabilidad o imputabilidad como categoría de la infracción se refiere a la posibilidad de imputar o reprochar personalmente el hecho antijurídico a un sujeto responsable. Se ocupa por ello de las condiciones que determinan que el autor de una conducta antijurídica pueda ser sancionado por resultar el responsable de esta, por podérsela “reprochar”. Es la atribuibilidad individual del hecho antijurídico al sujeto que lo ha realizado. Lo que tiene lugar cuando se puede exigir a dicho sujeto actuar de conformidad con las normas. (p. 86)

Si la culpabilidad, como se está poniendo de manifiesto, se basa en que los ciudadanos deben conocer y entender las normas jurídicas que tipifican las conductas, así como los bienes jurídicos que se pretende proteger, no podría establecerse un sistema de derecho sancionador basado solo en la legalidad, la tipicidad y la antijuridicidad, sino que se debería exigir a la Administración, adicionalmente, un esfuerzo en que la norma se conozca y comprenda por parte de los ciudadanos y las personas jurídicas destinatarias de las mismas. Es decir, no se puede pretender en un sistema que se denomina democrático y que respeta los criterios de gobernanza y buena administración que la simple publicación en un boletín oficial sea suficiente para exigir que las normas sean conocidas y comprendidas por los destinatarios de estas. Desde luego, estos tienen obligación de hacer el mínimo esfuerzo para conocer las normas y comprender el contenido de estas, pero en un ordenamiento con tantos legisladores con competencia para definir infracciones e imponer sanciones (Unión Europea, Estado, Comunidades Autónomas y Municipios), resulta imposible conocer y comprender todas las normas que nos pueden afectar, sobre todo cuando cada vez hay un mayor componente técnico. Tampoco puede ser este un argumento asimilable en todas las circunstancias, como es lógico (Nieto, 2012, p. 303), pero ha de tenerse en cuenta, como indica Pemán Gavín (2000):

Y sí cualquier fallo interno imaginable integra el ámbito de previsión exigible del infractor, parece claro que nos encontramos ante un supuesto en el que el ordenamiento está exigiendo una diligencia absoluta [...]. En concreto, la alusión de la Sentencia a las características de la actividad que analiza vertido de aguas sugiere una configuración del “caso fortuito” en el derecho sancionador de carácter heterogéneo, en la medida en que parece señalar que la exigencia del deber de cuidado no resulta homogénea en todos los sectores del ordenamiento, sino heterogénea, en función del interés público concurrente, de tal manera que algunos sectores pueden llegar a vaciar de contenido el supuesto de caso fortuito. (p. 306)

De la misma manera, resulta necesario distinguir el sector concreto de actividad o del bien jurídico que se pretenda proteger. Así, no puede ser exigible el mismo nivel de diligencia a una empresa propietaria de una central nuclear cuando ha habido un vertido a dominio público hidráulico, que a un ciudadano que se le cae un envoltorio al dominio público viario. Entre estos dos extremos hay un amplísimo elenco de supuestos que tanto el legislador como la administración y los tribunales deben tener en cuenta. En el primero de los ejemplos quizás sea necesario hablar, incluso, de una diligencia absoluta, pero, desde luego, no en el segundo. A la empresa propietaria de la central nuclear es posible exigirle el conocimiento de todas las normas aplicables a su sector, así como la exclusión de la posibilidad de un caso fortuito a la vista del riesgo que se pretende evitar, pero no a un ciudadano o una pequeña empresa.

Es decir, la buena administración en el ejercicio de la potestad sancionadora exige una labor de examen de cada circunstancia en concreto. No ya solo del sector de actividad específico de que se trate, sino dentro de cada sector, del sujeto concreto que comete la infracción y sus circunstancias personales. Y ello no solo para modular, en su caso, la sanción, sino, incluso, para eximir la culpa y, por consiguiente, archivar el expediente sancionador si esto fuera necesario.

3.4. Acerca de la antijuridicidad, taxatividad y tipicidad. Una adecuada definición de las conductas y una aplicación coherente de la sanción

A ello ya me he referido más arriba de forma tangencial, pero me voy a detener brevemente en otro de los elementos esenciales de la infracción, es decir, la antijuridicidad de la conducta. Esta, como es sabido, ha de estar recogida en una norma con rango de ley, pero ¿quién decide qué conducta va a ser constitutiva de infracción?, ¿qué criterios se utilizan para evitar el riesgo sobre el bien jurídico que se pretende proteger?

Como ya se ha indicado, entendemos que la participación de los sujetos destinatarios de la norma en su elaboración es clave, pues ellos mejor que nadie conocerán el sector y, por tanto, podrán afinar mejor las acciones u omisiones que deban considerarse antijurídicas:

... la gobernanza (político-administrativa) se ha convertido en uno de los paradigmas de la gestión de la “cosa pública” en las últimas décadas. De hecho, y como de todos es sabido, el origen de este concepto coincide aproximadamente en el tiempo con el surgimiento del *new public management* y de las lógicas “modernizadoras” de los años ochenta y noventa. Una gestión (nueva y pública) y una modernización que mutan en gobernanza, y que dan como resultado el entendimiento de que la administración o administraciones públicas en general, y también las españolas, han de otorgar un papel creciente al entorno (a los objetos y sujetos) sobre los que va a recaer su actividad, así como a la construcción de redes colaborativas y “... participativas...” entre actores públicos y privados para, en última instancia, solucionar los problemas administrativos a los que aquéllas se enfrentan (incluidos los de carácter político-social). Tan es así que, siempre desde los postulados de la gobernanza, hay quien afirma que aquélla (la creación de aquellas redes colaborativas) y el otorgamiento de un papel creciente al entorno, han de convertirse en la “... principal función de las organizaciones del sector público...”; junto con la superación de las ideas tradicionales de control y Jerarquía. (Maeso Seco, 2022, p. 11)

Por consiguiente, se debe fomentar la consulta pública, la elaboración de informes y cualquier otro instrumento que pueda garantizar la buena regulación sancionadora. Esto resulta igualmente determinante respecto a la proporcionalidad entre la conducta y la sanción que se haya de imponer. Esto último en relación con el principio de taxatividad, que es el que va dirigido al legislador y al poder reglamentario, como pone de manifiesto el Tribunal Constitucional español en su sentencia 218/2005, de 12 de septiembre (ECLI:ES:TC:2005:218), en cuyo Fundamento Jurídico Tercero reza lo siguiente:

El primero, que es el de taxatividad, dirigido al legislador y al poder reglamentario, y “según el cual han de configurarse las leyes sancionadoras, llevando a cabo el ‘máximo esfuerzo posible’ (STC 62/1982) para garantizar la seguridad jurídica, es decir, para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo prohibido y prever, así, las consecuencias de sus acciones” (STC 151/1997, de 29 de septiembre, FJ 3). En este contexto, hemos precisado que “constituye doctrina consolidada de este Tribunal la de que el principio de legalidad en materia sancionadora no veda el empleo de conceptos jurídicos indeterminados, aunque su compatibilidad con el art. 25.1 CE se subordina a la posibilidad de que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia, de tal forma que permitan prever, con suficiente

seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada” (STC 151/1997, de 29 de septiembre, FJ 3). Más recientemente, en la sentencia del mismo Tribunal 13/2021, de 28 de enero, Fundamento Jurídico 4.º, (ECLI:ES:TC:2021:13), se indica que: “a) La tipicidad de las infracciones, a diferencia de la garantía formal del principio de legalidad sancionadora, y la reserva de ley que lleva consigo en aras de tutelar la libertad individual, viene impuesta por el art. 25.1 CE en función de la seguridad jurídica de la persona. Exige con este fin ‘la predeterminación normativa de las conductas infractoras [...] con la mayor precisión posible, para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, de esta manera, las consecuencias de sus acciones’ (por todas, las SSTC 145/2013, de 11 de julio, y 160/2019, de 12 de diciembre)”.

Por otro lado, en relación con la aplicación por la administración de la norma al caso concreto, es decir, respecto al principio de tipicidad, se ha de señalar que no se puede dejar en manos de esta o de los tribunales la determinación de la sanción con un carácter excesivamente amplio. Es decir que la discrecionalidad administrativa y judicial debe venir adecuadamente limitada por la norma correspondiente, sin que se puede dejar un excesivo margen de determinación a los aplicadores normativos. Esto implica, como es lógico, que los destinatarios de las normas deben conocer de antemano las consecuencias de sus posibles conductas con una previsión suficientemente concreta que garantice la seguridad jurídica. Aquí se entra de lleno en la posibilidad de que los criterios de modulación de las sanciones vengán recogidos no ya en normas legales, sino en recomendaciones y directrices sin eficacia jurídica, algo que sí fomenta la participación y la toma de decisiones de manera más consensuada, me parece correcto, aunque estas herramientas no forman parte del ordenamiento jurídico, por más que se les quiera denominar derecho (*soft law*).

3.5. Motivación: especial referencia a necesaria atención a las alegaciones de las partes

La motivación de las resoluciones sancionadoras suele ocasionar también problemas que están íntimamente imbricados con el ejercicio del derecho a la buena administración. De hecho, es uno de los elementos esenciales de este derecho fundamental tal y como está configurado en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Esto implica que las resoluciones que ponen fin a los procedimientos sancionadores deben resolver todas las cuestiones de hecho y de derecho que hayan sido objeto del procedimiento, valorando las pruebas presentadas y

también las correspondientes alegaciones realizadas por las partes, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho.

Suele ocurrir, en ocasiones, que frente al ejercicio del derecho de defensa que realizan los ciudadanos sometidos a un procedimiento sancionador, aportando las correspondientes alegaciones y pruebas de descargo, la Administración haga caso omiso a las mismas y continúe la tramitación hasta la resolución final sin valorar en sus justos términos las pruebas aportadas o las alegaciones realizadas. También esto implica una mala administración cuya consecuencia final, como no puede ser de otra manera, es la nulidad de la actuación administrativa correspondiente. Así lo ha puesto de manifiesto, entre otras, la sentencia de la sala tercera del Tribunal Supremo de 12 de septiembre de 2023 (rec. 3720/20189), que se refiere a tres elementos que, desde luego, forman parte del más amplio derecho a la buena administración en los siguientes términos: “Para que este trámite se entienda cumplido (se refiere a las alegaciones) se requiere que se produzca ‘diálogo’, ‘participación’ y ‘respeto’” (la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2012, [rec. 6335/2008]):

(e)s verdad que el trámite de audiencia es propio de una Administración dialogante, participativa y respetuosa con los ciudadanos. Pero esas cualidades solo se producen cuando se cumplen los aspectos formales y materiales que dicho trámite exige. De este modo, el mero hecho de poner en conocimiento de los afectados el expediente no es cumplimiento del trámite de audiencia. Para que este trámite se entienda cumplido se requiere que se produzca “diálogo”, “participación” y “respeto”. Pero nada de esto hay cuando la Administración no realiza acto alguno, ni siquiera en trámite de recurso, que demuestre que lo alegado ha sido tomado en consideración de alguna manera en la decisión final.

Algo que se viene reclamando también desde el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y que supone que no se pueden ventilar las alegaciones de las partes en un procedimiento administrativo como si fuera un mero rito sin contenido alguno. Así se debe mencionar la sentencia del TJUE de 16 de enero de 2019 (Fernández, 2019):

... el alcance de la exigencia de la motivación de la culpabilidad en el ilícito administrativo de referencia, lo que dependerá, según hemos dicho, de las circunstancias de cada caso, sin que siempre deba exigirse una mención expresa, pues habrá ocasiones en que no sea necesario, baste alguna indicación menor o, incluso, implícita, mientras que, en otros, se requerirán mayores argumentos, dependiendo, ciertamente, de las alegaciones realizadas en el expediente y de los hechos discutidos, pero sin que valga, en modo alguno, el empleo de fórmulas estereotipadas o argumentos genéricos que

valdrían para todos los supuestos y no descienden al examen concreto de cada coyuntura.

Por otro lado, la Administración, por lo general, hace un escaso esfuerzo en justificar la responsabilidad subjetiva de la infracción. Nada se suele decir en los procedimientos de incoación ni en las resoluciones sancionadoras, lo que ha llevado al Tribunal Supremo a señalar que, sin bien es cierto que no se exige una ardua labor motivadora de la culpabilidad en las sanciones, tampoco se permite cláusulas estereotipadas o hacer caso omiso a las alegaciones de error que pueda esgrimir el sancionado. Véase en este sentido la sentencia de la sala tercera del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2025, rec. 7714/2022.

4. La buena administración en la imposición de la sanción

Otro momento crucial en el ejercicio de la potestad sancionadora y que está muy influenciado por el derecho a una buena administración es el de la imposición de la correspondiente sanción por parte de la Administración. Es decir, el momento de la elección de la consecuencia jurídica negativa una vez determinado que se ha cometido la infracción con todos sus elementos.

No es el momento, me parece, de entrar en la dialéctica sobre concepto jurídico de *sanción*, pues otros autores lo han hecho ya de manera magistral (Ballesteros Panizo, 2025). Lo que sí se pretende poner de manifiesto en este momento es que parto de un concepto amplio de *sanción administrativa* que va más allá de la pura multa y que incluye otras medidas diferentes a las que me referiré a continuación (Bouazza Ariño, 2021).

Doy por sentado que la sanción debe venir recogida en una norma con rango de ley y suficientemente delimitada para que el infractor sepa en todo momento a qué se enfrenta cuando comete la conducta antijurídica, además de proporcionada en relación con la infracción. Hasta ahora ninguna novedad se ha dicho respecto a lo que exige la norma y la jurisprudencia.

Lo que defiendo ahora, sin embargo, en consonancia con el derecho a una buena administración sancionadora, es la utilización de sanciones (en sentido amplio, insisto), que permitan, de alguna manera, suavizar la consecuencia negativa cuando se acredita que no hay una clara culpabilidad o se trata de una normativa recién aprobada y poco conocida, técnicamente complicada o socialmente cuestionada por desconocimiento del sector o por desinformación. En este sentido, como ya se ha puesto de manifiesto más arriba, entiendo que podrían utilizarse advertencias, apercibimientos, amonestaciones o cartas admonitorias como sanciones. Es decir, no como alternativa a las sanciones

económicas (García Luengo, 2018), sino como verdaderas sanciones, lo que supone la incoación del procedimiento correspondiente y la verificación de la comisión de la infracción con un mínimo de responsabilidad y conocimiento. Si dicha conducta antijurídica persiste o hay reincidencia, podrá imponerse ya, con un plus de legitimidad, la multa.

5. La necesaria, pero limitada, intervención de los tribunales

Una de las características del derecho a la buena administración ha sido su evolución jurisprudencial. Han sido los tribunales los que, en los últimos años, han venido dando forma a este derecho desde su reconocimiento constitucional bien directamente en la CDFUE o, de manera indirecta, derivado de los artículos 9.3 y 103.1 de nuestra Constitución, amén de otros preceptos de leyes ordinarias como las de procedimiento o régimen jurídico del sector público. Como indica Ponce Sole (2003):

Es preciso, pues, tomar consciencia de la revolución silenciosa que ha tenido lugar en la jurisprudencia del TEDH, en la del TJUE y en la del Tribunal Supremo español, que, con toda naturalidad, han pasado en los últimos años de controlar la discrecionalidad en base meramente al principio de interdicción de la arbitrariedad, entendido como ilegalidad de lo no motivado y de lo irracional, a un control más sutil y exigente, comprobando la diligente ponderación de alternativas e intereses implicados y una motivación que no solo exista y sea racional, sino además suficiente y congruente con el expediente. (p. 171)

Pero, como digo, han sido los distintos tribunales los que han ido estirando el derecho positivo en una interpretación que ha ido más allá de la letra estricta de la ley, reconociendo derechos a los particulares en situaciones que claramente implicaban ejercicio abusivo del poder por parte de las Administraciones públicas. Sobre todo, en lo que se refiere a notificaciones, motivación, ejecución de actos, etcétera.

Pero lo cierto es que esa intervención judicial, por muy beneficiosa y garantista que sea para los ciudadanos, también es limitada, pues ha de reconocerse la misión constitucional de servicio al interés general, con objetividad, pero con eficacia.

Lo que implica el derecho a la buena administración en el ejercicio de la potestad sancionadora, como se ha puesto de manifiesto más arriba, es una determinada actitud de la Administración en la configuración de su poder, cada vez más consensuada y menos unilateral. Pero no se pone en duda la existencia como poder público necesario para alcanzar los objetivos de protección de bienes jurídicos que se pretendan proteger. Es, por consiguiente, necesaria. Y en esa misión constitucional, la Administración ha de sancionar y dictar actos de gravamen. Insisto, esto es incuestionable.

Los tribunales correspondientes, por tanto, no pueden obviar esta última circunstancia referida. Humanización en el ejercicio de la potestad sancionadora no impide que, cuando se den las correspondientes circunstancias, se imponga la sanción. Así lo ha puesto de manifestó Fernández Farreres (2023):

Ahora bien, si estas afirmaciones pueden parecer —y con razón— de todo punto manifiestas obviedades, quizás no lo sean tanto a la vista de cómo la jurisprudencia ha comenzado a aplicar y hacer uso del principio o derecho —a estos efectos da igual— a una buena administración. Justamente sobre ello debe llamarse la atención, porque la buena administración está desencadenando interpretaciones judiciales de las normas vigentes cada vez más innovadoras —incluso, verdaderas “creaciones judiciales”— que, con desconocimiento deliberado de lo dispuesto por las mismas, terminan por orillar sin más su aplicación y observancia. Se trata de interpretaciones que, en realidad, trascendiendo del estricto plano aplicativo de la normativa vigente, vienen a alumbrar otras reglas consideradas más ajustadas a las exigencias de una buena administración [...]. Planea la duda, pues, de si con este tipo de sentencias el TS no está yendo demasiado lejos. Y es que las mismas se muestran como auténticas “creaciones judiciales” de nuevas reglas no ya calificables como *praeter legem* que vienen a colmar lagunas, sino clara y estrictamente como reglas *contra legem*. La cuestión no creom que requiera de mayor argumentación. Hacer decir a las normas lo que clara y terminantemente no dicen, al amparo de interpretaciones que de hecho sustituyen la voluntad del legislador por la voluntad del juez, encierra graves peligros para el derecho, al afectar directamente a las bases fundamentales del sistema jurídico. Y más aún cuando son los propios jueces quienes lo hacen. Al fin y al cabo, cuando es la doctrina académica la que se embarca en esa práctica, la trascendencia del problema es mucho menor. Pero deja de serlo cuando son los jueces y tribunales los dispuestos a orillar y hacer caso omiso de las leyes amparándose en interpretaciones y aplicaciones de principios generales —por lo demás, tan imprecisos como el que nos ocupa— a fin de imponer sus particulares apreciaciones. (p. 3)

Y es que uno de los problemas esenciales que tiene el derecho a la buena administración es que puede resultar en ocasiones desproporcionado y en otras insuficiente, como ya se ha puesto de manifiesto por alguna autora (Gómez Díaz, 2024, p. 194). En esta línea de razonamiento, se trata de un derecho vivo, que constantemente evoluciona, pero con límites insalvables que pasan por no realizar interpretaciones *contra legem*, pues se estarían socavando los cimientos del Estado de derecho.

Reflexiones finales y conclusión

Lo que he querido poner de manifiesto con este trabajo es la necesaria evolución del derecho administrativo sancionador hacia unos estándares diferentes que vayan más allá

de las garantías que ya se reconocen en el procedimiento administrativo sancionador. Es decir, la cristalización, si se me permite, del derecho a una buena administración dentro del derecho sancionador.

Se trata, en mi opinión, de que la Administración enfrente el ejercicio de esta potestad tan intensa con una determinada actitud más empática. No se trata de relativizar la importancia de los intereses generales que se persiguen legítimamente por mandato constitucional, sino de adoptar una determinada postura más conciliadora cuando el sujeto pasivo de la relación se ve claramente superado por las circunstancias.

Pienso que los bienes jurídicos cuya protección se encomienda al derecho sancionador pueden quedar igualmente indemnes con un ejercicio de la potestad más suave y cercana, sin necesidad de blandir la espada a la mínima infracción. Se puede, incluso, iniciar un diálogo. Desde una posición asimétrica, desde luego, pero que evite la frustrante sensación del ciudadano de que nada puede hacer una vez se ha despertado el leviatán. Leviatán que, por cierto, no siempre se levanta. Y es que quien recibe la incoación de un procedimiento sancionador tiene la incómoda y frustrante sensación de que nada de lo que haga o diga va a servir en orden a parar la maquinaria administrativa, tendrá que acudir, seguro, a los tribunales, con la incertidumbre que ello genera. Lo que, en muchas ocasiones, implica reconocer la actuación para obtener una reducción económica, pese a que, o se haya cometido la infracción en los términos señalados por la administración, o dicha actividad no sea reprochable en términos de culpabilidad.

El cumplimiento estricto y riguroso del principio de legalidad puede implicar, sin duda, un abuso de poder o, incluso, una actuación contraria a la buena fe y, por tanto, contraria al ordenamiento jurídico, es decir, anulable (o nula). Por tanto, el cumplimiento del principio de buena administración exige algo más que el cumplimiento estricto del principio de legalidad, es decir, el ejercicio de potestades o la prestación de servicios con una determinada actitud por parte de la Administración, esto es, con empatía y compasión.

La aplicación del principio de buena administración exige, no obstante, de unas generosas dosis de prudencia. El derecho a una buena administración es un instrumento que puede servir para aquellos supuestos en que una Administración se empeña, tozudamente, en mantener una postura que, pese a ser legal, no resulta ajustada a la equidad. Pero no se puede olvidar, en ningún caso, que la misión constitucional de la Administración pasa por servir con objetividad y eficacia los intereses generales. Y en esta grave misión no queda más remedio, en ocasiones, que sancionar, mediante la aplicación del derecho de buena administración al que me he estado refiriendo a lo largo de este trabajo, pero imponer consecuencias negativas, al fin y al cabo.

El derecho a la buena administración en el ejercicio de la potestad sancionadora que en este trabajo se ha pretendido defender no pone en duda la existencia de la potestad sancionadora ni en lo que esta consiste, sino que plantea otra forma de encarar su ejercicio. Desde luego, no parece una misión sencilla, pero no se trata, ni más ni menos, que plantear otra forma de entender el ejercicio de este potente poder público.

Referencias

- Ballesteros Panizo, C. I. (2025). Revisión crítica del concepto autónomo de sanción. En Rebollo Puig, M., *et al.* *Anuario de derecho administrativo sancionador 2025*. Aranzadi.
- Bouazza Ariño, O. (2021). El concepto autónomo de sanción en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos. En Rebollo Puig, M., *et al.* *Anuario de Derecho administrativo sancionador 2021*. Aranzadi.
- Cassese, S. (2014). *Derecho Administrativo: historia y futuro*. INAP.
- Cano Campos, T. (2015). La potestad sancionadora de la administración: una regulación fragmentaria, incompleta y perniciosa. *Documentación Administrativa*, 2.
- Cano Campos, T. (2009). La culpabilidad y los sujetos responsables en las infracciones de tráfico. *Documentación Administrativa*.
- Casino Rubio, M. (2015). La potestad sancionadora de la administración y vuelta a la casilla de salida. *Documentación Administrativa*.
- Chaves García, J. R. (2024). *Sentido y sensibilidad del Derecho Administrativo. Buena fe. Actos propios. Abuso de derecho. Proporcionalidad. Equidad. Desviación de poder*. La Ley.
- Gómez Díaz, A. B. (2024). ¿Para qué sirve la buena administración? Análisis de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo. *Revista de Administración Pública*, 223.
- Fernández Farreres, G. (2023). El principio de buena administración según la doctrina de la Sala Tercera del Tribunal Supremo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 230.
- Fernández, T. R. (2019). El derecho a una buena administración en la Sentencia del TJUE de 16 de enero de 2019. *Revista de Administración Pública*, 209.
- García Luengo, J. (2018). Las cartas admonitorias como alternativa al ejercicio de la potestad sancionadora. En Huergo Lora, A. (dir.). *Problemas actuales del Derecho administrativo sancionador*. Iustel.
- Lozano Cuntanda, B. (2003). El principio de oficialidad de la acción sancionadora administrativa y las condiciones necesarias para garantizar su efectividad. *Revista de Administración Pública*.

- Maeso Seco, L. F. (2022). Debates, trascendencia y fundamentos de la participación ciudadana a la luz del Derecho Administrativo. En Sierra Rodríguez, J., *et al.*, *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel*. Colección Obras colectivas. Fundación Manuel Giménez Abad.
- Nieto, A. (2012). *Derecho Administrativo sancionador*. Tecnos.
- Pérez Monguió, J. M. (2019). Instrumentos de participación ciudadana. En VV. AA. *Buen gobierno y buena administración. Cuestiones claves* (María Zambonino Pulito, directora).
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. F. (2023). Consideraciones sobre el derecho fundamental a la buena administración. En Pablo Chico de la Camara *et al.*, *La proyección de la buena administración sobre los procedimientos de aplicación de los tributos*. Tirant lo Blanch.
- Sosa Wagner, F. (2008). ¿Gobernanza: trampa o adivinanza? En VV. AA. *Derechos Fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*.
- Tornos Más, J. (2008). El principio de buena administración o el intento de dotar de alma a la Administración Pública. En VV. AA. *Derechos Fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*.