

Estado de la publicación: El preprint ha sido publicado como artículo en una revista

DOI del artículo publicado: https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=429040&d=1

Procedimiento administrativo sancionador y motivación de las resoluciones sancionadoras

Alberto Alfaro-Alvarado

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.9212>

Enviado en: 2024-06-24

Postado en: 2026-02-03 (versión 2)

(AAAA-MM-DD)

Justificación de la versión: (i) Se ha ajustado la estructura del artículo, suprimiendo la división por capítulos y la numeración de las referencias bibliográficas; (ii) Se ha explicitado, desde la introducción, el enfoque comparado entre el derecho español y el derecho salvadoreño, así como reflejarlo con mayor claridad en las conclusiones; y (iii) Se ha reorientado el desarrollo del texto para que los apartados introductorios queden funcionalmente conectados con el objetivo central del estudio, reforzando además el contenido sustantivo de las conclusiones.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES SANCIONADORAS

ADMINISTRATIVE SANCTIONS PROCEDURE AND REASONING OF SANCTIONS DECISIONS

[Alberto Alfaro-Alvarado](#)

Profesor Universitario de Derecho Constitucional

Universidad Dr. José Matías Delgado

<https://orcid.org/0009-0000-8378-7213>

ABSTRACT: This paper analyses the reasoning of administrative sanctioning decisions from a comparative perspective between Spanish and Salvadoran law. Although the duty to give reasons is widely recognised as a constitutional guarantee and a requirement of validity of administrative acts, both legal systems still show significant ambiguities regarding its content, scope and practical fulfillment. Jurisprudence in both jurisdictions has tended to reduce the duty of reasoning to a concise explanation of the decision, without providing clear criteria for assessing its sufficiency. Against this background, this paper first situates administrative sanctioning power and procedure as the normative and functional framework within the duty to give reasons operates. It then critically examines whether the current standard of reasoning in administrative sanctioning decisions is satisfactory in Spain and El Salvador. Finally, drawing on legal argumentation theory, the paper proposes a set of substantive criteria aimed at strengthening the reasoning of sanctioning decisions, particularly with regard to the justification of facts and the evaluation of evidence.

KEYWORDS: Reasoning | Sanctions decisions | Administrative law | Comparative law

RESUMEN: El presente trabajo analiza la motivación de las resoluciones sancionadoras desde una perspectiva comparada entre el derecho español y el derecho salvadoreño. Si bien la motivación es reconocida de forma generalizada como una garantía constitucional y un requisito de validez de los actos administrativos, ambos ordenamientos siguen presentando ambigüedades relevantes en cuanto a su contenido, alcance y cumplimiento efectivo. La jurisprudencia, tanto en España como en El Salvador, ha tendido a reducir la exigencia de motivación a una exposición breve y concisa de los motivos de la decisión, sin ofrecer criterios claros para valorar su suficiencia. Partiendo de este contexto, el trabajo sitúa, en primer lugar, la potestad sancionadora y el procedimiento administrativo sancionador como el marco normativo y funcional dentro del cual se proyecta la exigencia de motivar. Posteriormente, se examina críticamente si el estándar actual de motivación de las resoluciones sancionadoras resulta satisfactorio en ambos ordenamientos. Finalmente, a partir de la teoría de la argumentación jurídica, se propone un conjunto de criterios sustantivos orientados a reforzar la motivación de las resoluciones sancionadoras, con especial atención a la justificación de los hechos y a la valoración de la prueba.

PALABRAS CLAVE: Motivación | Resoluciones sancionadoras | Derecho Administrativo | Derecho comparado

SUMARIO: Introducción. 1. La potestad sancionadora de la Administración como marco constitucional de la motivación. 2. El procedimiento administrativo sancionador como presupuesto de la motivación de las resoluciones. 3. La motivación de las resoluciones sancionadoras en el derecho español y salvadoreño. 3.1 Concepto y alcance de la motivación. 3.2 Relevancia constitucional de la motivación. 3.3 Insuficiencias del estándar actual de la motivación. 3.4 Propuesta de criterios para una motivación adecuada. 3.4.1 Condiciones de la argumentación jurídica en las resoluciones sancionadoras. 3.4.2 En especial: la motivación de los hechos. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

INTRODUCCIÓN

La potestad sancionadora de la Administración pública ha sido objeto de un intenso desarrollo doctrinal y jurisprudencial tanto en el derecho español como en el derecho salvadoreño. Hoy existe un consenso generalizado en torno a su legitimidad constitucional y a la aplicabilidad de los principios propios del *ius puniendi* del Estado, modulados conforme a las particularidades del Derecho Administrativo. Sin embargo, dicho consenso se diluye cuando se aborda una de las exigencias más relevantes que derivan del ejercicio de esta potestad: la motivación de las resoluciones sancionadoras.

En ambos ordenamientos, la motivación es reconocida como una garantía fundamental del administrado y como un requisito de validez del acto administrativo sancionador. No obstante, persiste una notable indeterminación acerca de qué debe entenderse por una motivación suficiente y cuáles son las exigencias concretas que deben cumplirse para considerar razonada una resolución sancionadora. Esta indeterminación se ve reforzada por una jurisprudencia que, si bien subraya la importancia de la motivación, tiende a afirmar que no es necesaria una exposición extensa o prolija de las razones de la decisión, siendo suficiente una explicación sencilla y concisa.

El presente trabajo aborda esta problemática desde una perspectiva comparada entre el derecho español y el derecho salvadoreño. Su objetivo no es ofrecer una descripción general de la potestad sancionadora o del procedimiento administrativo sancionador, sino analizar críticamente el estándar actual de la motivación de las resoluciones sancionadoras en ambos ordenamientos y valorar si dicho estándar resulta adecuado para satisfacer las exigencias constitucionales que se le anudan.

Para ello, el estudio se estructura de la siguiente manera: En primer lugar, se sitúa la potestad sancionadora de la Administración y el procedimiento sancionador como el marco normativo y funcional imprescindible para comprender el alcance de la exigencia de motivar. En segundo término, se analiza el concepto y la relevancia constitucional de la motivación, así como los déficits que presenta su configuración actual en España y El Salvador. Finalmente, a partir de los aportes de la argumentación jurídica, se propone un conjunto de criterios orientados a reforzar la motivación de las resoluciones sancionadoras, con especial atención a la motivación de los hechos y a la valoración de la prueba.

La hipótesis de este trabajo es que el estándar actual de motivación de las resoluciones sancionadoras, tal como ha sido configurado por la jurisprudencia en ambos ordenamientos,

resulta insuficiente para satisfacer las exigencias constitucionales que derivan del debido proceso y del control de la potestad sancionadora.

1. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN COMO MARCO CONSTITUCIONAL DE LA MOTIVACIÓN

Es la potestad atribuida a la Administración pública por la que se castiga la comisión de infracciones administrativas; siendo éstas las conductas tipificadas como prohibidas por las leyes y reglamentos administrativos, cuya comisión tiene prevista la imposición de una sanción. La finalidad de esta previsión sancionadora no es sólo retributiva de la acción u omisión constitutiva de infracción, sino también preventiva o disuasoria de la comisión de infracciones¹.

Aun cuando algún sector de la doctrina ha defendido que el respeto al principio de división de poderes exige el monopolio de la potestad sancionadora del Estado por parte de los jueces y tribunales del orden jurisdiccional penal², tanto la Constitución española como la salvadoreña no proscriben la existencia de una potestad sancionadora en manos de la Administración, sino que, además, la reconocen expresamente para la tutela de determinados bienes jurídicos.

Para la justificación de la potestad sancionadora de la Administración pública se dan varias razones. La primera es la insuficiencia del aparato judicial para asumir todas las sanciones administrativas. La segunda razón consiste en la especialización del aparato administrativo en determinados sectores, para la apreciación de determinadas infracciones; especialización que no tienen, como regla general, los jueces³.

La tercera razón reside en la consideración que se le da al proceso penal en nuestro ámbito cultural como una «pena» en sí mismo y con independencia del resultado del proceso, mientras que el procedimiento sancionador muchas veces es visto como un «accidente» que estadísticamente le puede ocurrir a cualquier ciudadano, dada la proliferación actual de normas prohibitivas. Y, la última razón consiste en la rapidez de la respuesta que se da en las sanciones administrativas y no en las penas impuestas por los Tribunales de Justicia, cuya actividad es acusada tradicionalmente de excesivamente lenta⁴.

El fundamento de la potestad sancionadora de la Administración pública en el ordenamiento jurídico español, lo encontramos en el artículo 25 de la Constitución española⁵, por el que se

¹ COSCULLUELA MONTANER, L.: *Manual de Derecho Administrativo, Parte General II: La Actividad de la Administración, Modalidades, Medios, Control, Responsabilidad*, Trigésima cuarta edición, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2023, p. 137.

² GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Vigésima edición, Tecnos, Madrid, 2023, pp. 421 y ss.

³ COSCULLUELA MONTANER, L.: *Manual de Derecho Administrativo, Parte General II...* Op. cit. p. 138.

⁴ *Ibidem*, p. 138.

⁵ Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311.

reconoce expresamente que nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que al momento de producirse no constituyan infracción administrativa⁶.

Por otra parte, el fundamento de la potestad sancionadora de la Administración pública en el ordenamiento jurídico salvadoreño, lo podemos encontrar en el artículo 14 de la Constitución salvadoreña⁷, en el que se dispone que la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas⁸.

Según la doctrina mayoritaria, el *ius puniendi* o Derecho represor del Estado está integrado por dos ordenamientos: el Derecho Penal propiamente dicho y el Derecho Administrativo Sancionador⁹. Y ambas disciplinas deben responder a unos principios básicos comunes, elaborados tradicionalmente desde la dogmática jurídico-penal, sin perjuicio de las modulaciones propias del ordenamiento administrativo¹⁰ y con la consideración de que, en último término, se trata de principios del Derecho Constitucional, como Derecho común de las Ciencias Jurídicas.

En ese contexto, la potestad sancionadora de la Administración solo es constitucionalmente admisible en la medida en que su ejercicio se encuentre sometido a exigencias estrictas de racionalidad, control y justificación. No se trata únicamente de que la Administración esté habilitada para sancionar, sino de que deba explicar por qué sanciona, sobre la base de qué normas y a partir de qué hechos acreditados. En este sentido, la motivación de las resoluciones sancionadoras no constituye un requisito externo o meramente formal del acto administrativo, sino un elemento estructural del propio marco constitucional que legitima el ejercicio del *ius puniendi* en sede administrativa. Sin motivación suficiente, la potestad sancionadora se transforma en un poder opaco e incontrolable, incompatible con las garantías del debido proceso, la interdicción de la arbitrariedad y la tutela efectiva de los derechos fundamentales.

1.1 Principios constitucionales y deber de motivar

⁶ En las SS. 454/2003, 219/2007, el Tribunal Constitucional español, ha interpretado que en el artículo 25 de la Constitución española se reconoce la potestad sancionadora de la Administración pública en el ordenamiento jurídico español.

⁷ Constitución de la República de El Salvador, Decreto Legislativo N° 38 de 15 de diciembre de 1983, Diario Oficial N° 234, Tomo N° 281 de 16 de diciembre de 1983.

⁸ En la sentencia de 13 de julio de 2011, dictada en el Amp. 16-2009, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, ha reconocido que en el artículo 14 de la Constitución salvadoreña, se reconoce la potestad sancionadora de la Administración pública en el ordenamiento jurídico salvadoreño.

⁹ La idea del *ius puniendi* único del Estado, nos descubre un recurso dogmático que en Derecho se utiliza con cierta frecuencia: cuando la Doctrina o la Jurisprudencia quieren asimilar dos figuras aparentemente distintas, forman con ellas un concepto superior y único -un supra concepto- en el que ambas están integradas, garantizándose con la pretendida identidad ontológica la unidad de régimen. Esto es, como sabemos, lo que se ha hecho con la potestad sancionadora del Estado, en la que se engloban sus dos manifestaciones represoras básicas. Una técnica que se reproduce simétricamente con el supra concepto del ilícito común, en el que se engloban las variedades de los ilícitos penal y administrativo y que se corona, en fin, con la creación de un Derecho Punitivo único, desdoblado en el Derecho Penal y en el Derecho Administrativo Sancionador. *Vid.* NIETO, A.: *Derecho Administrativo Sancionador*, Segunda edición ampliada, Tecnos, Madrid, 1994.

¹⁰ GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. *Op. cit.*, p. 1026.

De conformidad con el principio de legalidad, la Administración no puede actuar sin una atribución legal previa de potestades. De manera que toda potestad ha de tener por base una norma jurídica previa que la atribuya en concreto y la configure en su alcance¹¹.

En España, el marco común y general para el ejercicio de la potestad sancionadora, en el contexto del procedimiento administrativo sancionador, lo compone la Ley del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)¹², que recoge los principios de la potestad sancionadora y la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC)¹³, que regula los aspectos procedimentales. Así, la LRJSP regula la parte material, mientras que la LPAC regula los aspectos procedimentales¹⁴.

En El Salvador, el marco común y general para el ejercicio de la potestad sancionadora, en el contexto del procedimiento administrativo sancionador, no fue normado sino hasta la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA)¹⁵ en el año 2019. Antes de la entrada en vigencia de dicha Ley, la doctrina administrativa salvadoreña es unánime al afirmar que únicamente se contaban con desarrollos pretorianos a base de jurisprudencia emanada de la Sala de lo Constitucional y la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que desarrollaban principios constitucionales o preceptos contenidos en tratados internacionales¹⁶.

El *ius puniendi* o Derecho represor del Estado está integrado por dos ordenamientos: el Derecho Penal propiamente dicho y el Derecho Administrativo Sancionador¹⁷. Ambas

¹¹ FERNÁNDEZ FARRERES, G.: *Sistema de Derecho Administrativo I*, Sexta edición, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2022, p. 440.

¹² Ley 40/2015, de 01 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 02 de octubre de 2015, núm. 236.

¹³ Ley 39/2015, de 01 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, 02 de octubre de 2015, núm. 236.

¹⁴ ESTEVE PARDO, J.: *Lecciones de Derecho Administrativo*, Undécima edición, Marcial Pons, Madrid, 2024, p. 414.

¹⁵ La segunda de las consideraciones plasmadas en la exposición de motivos de la LPA, dispone: «*Que actualmente no existe en El Salvador una Ley que regule con carácter general y uniforme los procedimientos que corresponde seguir a la Administración Pública y que desarrolle los principios que deben regir su actividad*». Asimismo, la sexta de las consideraciones establecidas en la exposición de motivos de la LPA establece: «*Que para llenar el vacío al que se ha hecho alusión en los Considerandos anteriores y posibilitar la modernización y simplificación de las actuaciones administrativas, resulta necesaria la emisión de una Ley de carácter general que regule la actuación de la Administración Pública, para que ésta cumpla con eficiencia y eficacia sus atribuciones*». Así, a partir de la entrada en vigencia de la LPA, se regularon tanto los aspectos materiales como los procedimentales, en los que se enmarca el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración. En ese sentido, el artículo 1.4 de la LPA, dispone que sus disposiciones tienen por objeto regular los principios y garantías del procedimiento administrativo sancionador. *Vid.* Ley de Procedimientos Administrativos, Decreto Legislativo N° 856 de 15 de diciembre de 2017, Diario Oficial N° 30, Tomo N° 418, de 13 de febrero de 2018.

¹⁶ MENA GUERRA, R.: *Génesis del Derecho Administrativo en El Salvador*, Primera edición, San Salvador, 2005, p. 55.

¹⁷ La idea del *ius puniendi* único del Estado, nos descubre un recurso dogmático que en Derecho se utiliza con cierta frecuencia: cuando la Doctrina o la Jurisprudencia quieren asimilar dos figuras aparentemente distintas, forman con ellas un concepto superior y único -un supra concepto- en el que ambas están integradas. Esto es lo que se ha hecho con la potestad sancionadora del Estado, en la que se engloban sus dos manifestaciones represoras básicas con el supra concepto del ilícito común, para englobar las variedades de los ilícitos penal y administrativo y que se corona, en fin, con la creación de un Derecho punitivo único, desdoblado en el D° Penal

disciplinas responden a unos principios básicos comunes, elaborados desde la dogmática jurídico-penal, sin perjuicio de las modulaciones propias del ordenamiento administrativo¹⁸ y con la consideración de que, en último término, se trata de principios del Derecho Constitucional, como Derecho común de las Ciencias Jurídicas¹⁹.

El Tribunal Constitucional español, interpretando el artículo 25 de la Constitución española, ha sentado la conclusión de que los principios que en él se contienen, son también aplicables al Derecho Administrativo Sancionador. Esta interpretación que en principio se estableció de forma radical, fue, sin embargo, inmediatamente matizada por el propio Tribunal Constitucional²⁰, afirmando que tales principios deberían adaptarse al Derecho Administrativo. La doctrina había insistido en la improcedencia de una aplicación directa de los principios penales en el Derecho Administrativo Sancionador²¹.

La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, ha sostenido que en el ordenamiento administrativo sancionador salvadoreño resultan aplicables los principios que rigen en materia penal encauzando la actuación sancionadora en beneficio del cumplimiento de los fines del Estado y en garantía de los derechos de los administrados²².

Con lo que se acaba de exponer se colige que la potestad sancionadora de la Administración se rige por reglas propias del Derecho Administrativo, pero con ciertos principios comunes del Derecho Penal y Procesal Penal. Ni este ni aquel son, desde luego, directa ni supletoriamente aplicables²³. Bajo dicha perspectiva, insistimos en resolver dicha discusión recordando que los principios, en última instancia, emanan del Derecho Constitucional y de los textos constitucionales²⁴.

¿Pero qué son los principios?, para responder dicha interrogante debemos comprender que el ordenamiento jurídico se encuentra integrado por dos tipos de normas: las reglas (i) y los principios (ii). Las reglas constituyen mandatos definitivos que determinan las posibilidades fácticas y jurídicas para un caso en concreto; frente a la existencia de una regla, no cabe otra posibilidad más que su cumplimiento o incumplimiento. Su aplicación se realiza por medio

y en el Dº Administrativo Sancionador. *Vid.* NIETO, A.: *Derecho Administrativo Sancionador*, Segunda edición ampliada, Tecnos, Madrid, 1994.

¹⁸ GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. *Op. cit.* p. 1026.

¹⁹ En el mismo sentido *Vid.* GARBERÍ LLOBREGAT, J.: *La Aplicación de los Derechos y Garantías Constitucionales a la Potestad y al Procedimiento Administrativo Sancionador*, Primera edición, Trivium, Madrid, 1989, pp. 70 y ss.

²⁰ SS. 18/1981 (RTC 1981, 18) y 454/2003 (RTC 2003, 454).

²¹ COSCULLUELA MONTANER, L.: *Manual de Derecho Administrativo, Parte General II...* *Op. cit.* p. 140.

²² En la sentencia de 05/05/2003, dictada en el proceso contencioso administrativo de referencia 49-F-2000. En el mismo sentido, *Vid.* La sentencia de 13/02/2014, dictada en el proceso contencioso administrativo de referencia 11-2010.

²³ REBOLLO PUIG, M. e IZQUIERDO CARRASCO, M., «Derecho Administrativo Sancionador: Caracteres Generales y Garantías Materiales», en: REBOLLO PUIG, M. y VERÁ JURADO, D. (Dir.), REBOLLO PUIG, M. y CARBONELL PORRAS, E. (Coords.), *Derecho Administrativo Tomo II: Régimen Jurídico Básico y Control de la Administración*, Quinta edición, Tecnos, Madrid, 2023, pp. 206-207.

²⁴ En el mismo sentido *Vid.* GARBERÍ LLOBREGAT, J.: *La Aplicación de los Derechos y Garantías Constitucionales...*, *Op. cit.* pp. 70 y ss.

de subsunción. Los principios son mandatos de optimización que persiguen ordenar que algo se realice en la mayor medida posible, atendiendo a las posibilidades fácticas y jurídicas; así, los principios pueden cumplirse en diferente grado. Su aplicación se realiza por medio de la ponderación²⁵.

En ese contexto, en España, la LRJSP, en los artículos 25 al 31; y, en El Salvador, la LPA, en el artículo 139 y 148, establecen los siguientes «principios de la potestad sancionadora»:

- Principio de legalidad (Art. 25 LRJSP) y Reserva de Ley (Art. 139.1 LPA).
- Principio de tipicidad (Art. 27 LRJSP y 139.2 LPA).
- Principio de culpabilidad (Art. 28 LRJSP) y responsabilidad (Art. 139.5 LPA).
- Principio de irretroactividad (Art. 26 LRJSP y Art. 139.3 LPA).
- Principio de proporcionalidad (Art. 29 LRJSP y 139.7 LPA).
- Principio de prescripción (Art. 30 LRJSP y 148 LPA).
- Principio de *non bis in idem* (Art. 31 LRJSP y 139.6 LPA).

Bajo el contexto trazado, los principios constitucionales que antes han sido expuestos, informan la potestad sancionadora de la Administración, pero no se agotan en su mera proclamación normativa, sino que encuentran en la motivación de las resoluciones sancionadoras un mecanismo de realización efectiva. No operan como límites abstractos o programáticos, sino como exigencias concretas que obligan a la Administración a explicitar las razones jurídicas y fácticas que justifican la sanción impuesta. Sin motivación, tales principios quedan reducidos a fórmulas retóricas carentes de operatividad real, pues solo por medio de la exposición razonada del proceso decisorio es posible verificar que la sanción no constituye un ejercicio arbitrario del *ius puniendi*, sino el resultado de una aplicación constitucionalmente conforme del ordenamiento jurídico al caso concreto.

1.2 Principio de legalidad, tipicidad y exigencias de motivación

Respecto del principio de legalidad, el artículo 25.1 y 2 LRJSP establecen que la potestad sancionadora de la Administración pública se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de ley y que ese ejercicio corresponderá a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida por disposición de rango legal o reglamentario. Queda así reiterado el principio de legalidad de las infracciones y de las sanciones que proclama el artículo 25.1 de la Constitución española, al establecer que «*nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento*» y que, desde la perspectiva de los ciudadanos, se configura como un verdadero derecho subjetivo consistente en no sufrir sanciones sino en los casos legalmente previstos y en virtud de decisión de la autoridad legalmente facultada para imponerlas²⁶.

²⁵ ALEXY, R.: *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 86 y ss.

²⁶ FERNÁNDEZ FARRERES, G. Op. cit. p. 245.

El principio en referencia conlleva una doble garantía, material y formal, que se concreta, respectivamente en los principios de tipicidad o de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, y en el de reserva de ley²⁷. Respecto del principio de reserva de ley, el artículo 139.1 LPA, establece que *«la potestad sancionadora de la Administración Pública se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley y siguiendo el procedimiento previsto para su ejercicio»*. Así, en el ordenamiento jurídico salvadoreño, al igual que como sucede en el español, la atribución de la potestad sancionadora a la Administración ha de realizarse por una norma con rango de Ley, No siendo posible, por tanto, que la autoatribución de esta potestad por una norma reglamentaria de la propia Administración²⁸. Lo que sí es posible es la remisión hacia reglamentos para realizar una descripción pormenorizada de las conductas ilícitas, es decir, la tipicidad²⁹.

Merece la pena aclarar que, tanto en España como en El Salvador, la ley atributiva de la potestad sancionadora hacia la Administración pública, ha de ser la ley reguladora del sector específico del que se trate y no puede entenderse atribuida esta potestad por efecto directo de la LRJSP o la LPAC en el caso español, ni por la LPA (en el caso salvadoreño).

El principio de tipicidad es la vertiente material del principio de legalidad. En España, el artículo 27.1 de la LRJSP establece que *«Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una ley»*. Asimismo, segundo apartado de dicho artículo establece que *«Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley»*. El tercer apartado de dicho artículo permite la remisión hacia reglamentos para realizar una descripción pormenorizada de las conductas ilícitas.

En El Salvador, el artículo 139.2 de la LPA, establece que *«solo podrán sancionarse las infracciones e imponerse las sanciones previstas como tales en la Ley, de manera clara, precisa e inequívoca. Las normas que establezcan infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica. No obstante, podrá acudir a los Reglamentos o normas administrativas para desarrollar o introducir especificaciones al cuadro de infracciones o sanciones legalmente establecidas, pero sin crear nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites fijados por la Ley»*.

Bajo este principio, la ley tiene que definir la conducta que constituye infracción (tipicidad de las infracciones) y delimitar la sanción correspondiente (tipicidad o taxatividad de las sanciones). De conformidad con este principio, las leyes no pueden describir infracciones mediante fórmulas vagas o genéricas ni convertir en infracción cualquier incumplimiento de un sector del ordenamiento. Por el contrario, deben precisar y delimitar con el mayor rigor

²⁷ *Ibidem*, p. 245.

²⁸ ESTEVE PARDO, J. Op. cit. p. 419.

²⁹ PARADA VÁSQUEZ, R.: *Derecho Administrativo I: Parte General*, Decimonovena edición, Marcial Pons, Madrid, 2012, pp. 447 y ss.

posible la conducta que constituye infracción y determinar dentro de márgenes relativamente estrechos, la sanción correspondiente³⁰.

Dicho principio admite: que la definición de la infracción utilice conceptos jurídicos indeterminados en la medida en que sean imprescindibles y su concreción resulte factible ante cada caso (i); y, que las leyes confieran un cierto margen a la Administración para concretar la sanción pertinente en cada caso (ii)³¹.

Así, el principio de legalidad y su proyección en el principio de tipicidad no se satisfacen, en el ámbito sancionador, con la mera existencia de una norma previa que prevea la infracción y la sanción, sino que exigen una motivación que haga explícito el recorrido normativo seguido por la Administración hasta la decisión final. La resolución sancionadora debe identificar de forma clara la norma aplicable, precisar el tipo infractor seleccionado y justificar la subsunción de los hechos acreditados en dicho tipo, evitando formulaciones genéricas o conclusiones apodícticas. Solo por medio de esta motivación jurídica es posible verificar que la sanción impuesta no deriva de una aplicación extensiva o analógica del ordenamiento, sino de una interpretación conforme a los principios de legalidad y tipicidad, que permita al administrado comprender las razones de la imputación y al órgano de control ejercer eficazmente su función revisora.

1.3 Culpabilidad, irretroactividad, proporcionalidad, prescripción, *non bis in idem* y motivación de la decisión sancionadora

Sobre el principio de culpabilidad o responsabilidad, en España, el artículo 28 LRJSP establece que «*Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa*».

En El Salvador, el artículo 139 LPA, dispone que «*solo podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracción las personas naturales y jurídicas que resulten responsables a título de dolo, culpa o cualquier otro título que determine la Ley*». Este principio se encuentra estrechamente relacionado con la presunción de inocencia.

Este principio significa que la acción u omisión tipificada como infracción administrativa debe ser imputable subjetivamente a una persona. Así, el Tribunal Constitucional español ha sostenido -v. gr. SSTC 76/1990, 172/2020- que el principio de culpabilidad rige también en materia de infracciones administrativas, pues en la medida en que la sanción de dicha

³⁰ Se trata de una consecuencia del principio de seguridad jurídica que en el ámbito punitivo alcanza sus máximas exigencias para que los ciudadanos puedan saber de antemano con relativa certeza las consecuencias sancionadoras a las que se exponen con sus comportamientos. Vid. REBOLLO PUIG, M. e IZQUIERDO CARRASCO, M., «Derecho Administrativo Sancionador: Caracteres Generales y Garantías Materiales», en: REBOLLO PUIG, M. y VERÁ JURADO, D. (Dirs.), REBOLLO PUIG, M. y CARBONELL PORRAS, E. (Coords.), *Derecho Administrativo Tomo II...* Op. cit. p. 214.

³¹ *Ibidem*, p. 214.

infracción es una de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, resulta inadmisibles en el ordenamiento jurídico un régimen de responsabilidad objetiva, es decir la imputación meramente objetiva del hecho a una persona, sin que medie dicho elemento subjetivo³².

En El Salvador, la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa, han establecido -v. gr. *sentencia de 24/02/98, Ref.: 36-G-95; sentencia de 24/02/98, Ref.: 29-G-91; y, sentencia de 27/02/98, Ref.: 8CH-92-* que para la imposición de una sanción por infracción de un precepto administrativo, es indispensable que el sujeto haya obrado de forma dolosa o cuando menos culposa, es decir, que la transgresión a la norma haya sido querida o se deba a imprudencia o negligencia del sujeto, quedando excluido cualquier parámetro de responsabilidad objetivo en la relación del administrado frente a la Administración, pues ésta para ejercer válidamente la potestad sancionatoria, requiere que la contravención al ordenamiento jurídico haya sido determinada por el elemento subjetivo en la conducta del administrado³³.

Sobre el principio de irretroactividad, el artículo 9.3 de la Constitución española ordena la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables. Asimismo, en el artículo 25.1 configura como derecho fundamental la regla por la que «*nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento*». En ese sentido, el artículo 26.1 de la LRJSP establece que serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción³⁴. Lo anterior se conoce como irretroactividad desfavorable o *in pejus*.

El artículo 26.2 de la LRJSP, establece que «*Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición*»³⁵. Lo anterior se conoce como retroactividad favorable o *in bonus*.

El artículo 21 de la Constitución salvadoreña, dispone que «*Las leyes no pueden tener efecto retroactivo, salvo en materias de orden público, y en materia penal cuando la nueva ley sea favorable al delincuente*». En ese contexto, el artículo 139.3 de la LPA, establece que solo podrán aplicarse las infracciones y sanciones vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa. Así, las disposiciones sancionadoras solo tendrán efecto retroactivo en los supuestos previstos en el artículo 21 de la Constitución salvadoreña.

³² GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. Op. cit. p. 1038.

³³ OLIVA DE LA COTERA, R.: *Derecho Administrativo*, San Salvador, 2013, p. 62.

³⁴ GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. Op. cit. p. 1033.

³⁵ SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho Administrativo: Parte General*. Decimonovena edición, Tecnos, Madrid, 2023, p. 711.

Bajo la perspectiva trazada, el principio de irretroactividad implica que la ley que determina la conducta infractora y la correspondiente sanción debe estar vigente en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción. Sin embargo, con relación a las sanciones se prevé el efecto retroactivo de las leyes que las prevén en cuanto favorezcan al infractor, tanto en cuanto a la tipificación de la infracción como a la sanción, estando prohibida únicamente la irretroactividad desfavorable o *in pejus*³⁶.

Sobre el principio de proporcionalidad, en España, el artículo 29 LRJSP, dispone que «2. *El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.* 3. *En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción*».

En El Salvador, el artículo 139.7 LPA, establece que «*en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por parte de la Administración Pública, se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de infracción y la sanción aplicada. El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que de las infracciones tipificadas no resulte más beneficio para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas*».

El Tribunal Constitucional español ha sostenido -v. gr. SSTC 66/1995 y 55/1996- que, para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres siguientes requisitos o condiciones escalonadas: «*si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)*».

En El Salvador, la Sala de lo Constitucional ha establecido -v. gr. sentencia de 14-02-97, Inc. 15-96 y otras acumuladas- que los elementos del principio de proporcionalidad son los siguientes: la idoneidad de los medios empleados, por la que la duración e intensidad de los mismos deben ser los exigidos por la finalidad que se pretende alcanzar (i); la necesidad de tales medios, por la que se debe elegir la medida que permita alcanzar la finalidad perseguida con el menor sacrificio de los derechos e intereses del afectado (ii); y, la ponderación de intereses a fin de determinar la existencia de una relación proporcionada de la medida con la importancia del bien jurídico a proteger (iii).

La figura de la prescripción constituye un límite al ejercicio de la potestad sancionadora. Una vez transcurrido el plazo previsto en la ley, no se puede llevar adelante la persecución

³⁶ COSCULLUELA MONTANER, L.: *Manual de Derecho Administrativo, Parte General II...* Op. cit. p. 141.

pública derivada de la sospecha de que se ha cometido un hecho punible. Tiene como propósito efectivizar el derecho que tiene toda persona a liberarse del estado de sospecha. Además, persigue alcanzar la seguridad jurídica y afianzar la justicia, impidiendo al Estado ejercer arbitraria e indefinidamente su poder de castigar, ya que no es posible permitir que se prolonguen indefinidamente situaciones expectantes de posible sanción.

En España, el artículo 30 LRJSP dispone que, en principio, las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. En caso de no establecerlo, se entenderá que las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año. El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. En el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora.

En El Salvador, el artículo 148 LPA, en términos similares, establece que *«Los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones serán los que determinen las normas que las establezcan. Si éstas no fijaran plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años; las graves, a los dos años, y las leves, a los seis meses. Las sanciones impuestas por infracciones muy graves, prescribirán a los tres años; las impuestas por infracciones graves, a los dos años y las impuestas por infracciones leves, al año. En el caso que la normativa especial no distinguiera entre infracciones leves, graves y muy graves, ni estableciera plazos de prescripción, el plazo de prescripción tanto de las infracciones como de las sanciones será de dos años»*.

El artículo 149 LPA, también en términos similares a la LRJSP, define que *«El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que se hubiera cometido la infracción. En los casos de infracción realizada de forma continuada o permanente, tal plazo se comenzará a contar desde el día en que se realizó el último hecho constitutivo de la infracción o desde que se eliminó la situación ilícita»*.

Respecto del principio *non bis in idem*, la legislación sobre sanciones administrativas es aún bastante imperfecta. Como consecuencia de ello es muy frecuente y a veces inevitable que una misma conducta esté tipificada como ilícita en varios textos legales a la vez. Así, se pueden plantear diferentes escenarios:

- Cuando una misma conducta se encuentra tipificada como ilícita una ley administrativa y el Código Penal.
- Cuando una misma conducta se encuentra tipificada como ilícita en varias leyes administrativas o en varios preceptos de algunas de ellas.
- Cuando la misma conducta se encuentra integrada en dos o más tipos sancionadores diferentes porque uno tiene un contenido más amplio que el otro y se superpone a él.

- Cuando la misma conducta se encuentra integrada en dos o más tipos sancionadores diferentes porque una de las conductas tipificadas presupone otra que también lo está en una norma distinta³⁷.

A pesar de ello, la propia unidad del ordenamiento jurídico obliga a que en tales casos se imponga una única sanción en atención al principio *non bis in idem*, en virtud del cual nadie puede ser castigado dos veces por el mismo hecho. Sin embargo, no se vulnera este principio por la mera coexistencia de una norma administrativa sancionadora que tipifica como infracción lo que otra norma administrativa sancionadora ya tipifica como infracción o una norma penal ya tipifica como delito. Lo anterior, habida cuenta de que la aplicación del citado principio requiere que la identidad de: sujetos (i), hechos (ii) y fundamento (iii) de ambas sanciones debe ser coincidente, es decir, los intereses públicos protegidos por ambas sanciones han de ser los mismos³⁸.

En ese sentido, en España, el artículo 31 LRJSP dispone que «*No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento*». Asimismo, en El Salvador, el artículo 139.6 establece que «*no podrán sancionarse los hechos que hayan sido objeto de sanción penal o administrativa, siempre que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento*».

Bajo la perspectiva antes indicada, los principios de culpabilidad, irretroactividad, proporcionalidad, prescripción y *non bis in idem* no despliegan su eficacia constitucional en el ámbito sancionador por el solo hecho de ser invocados, sino en la medida en que la Administración los incorpora de forma expresa y razonada en la motivación de la resolución sancionadora. Cada uno de estos principios impone un deber específico de justificación: la culpabilidad exige explicar la imputación subjetiva del hecho; la irretroactividad obliga a identificar el marco normativo aplicable en el tiempo; la proporcionalidad requiere razonar la adecuación de la sanción a la gravedad de la infracción; la prescripción demanda una valoración motivada de los plazos y su cómputo; y el principio *non bis in idem* impone esclarecer la inexistencia de identidad de sujeto, hecho y fundamento. La omisión o el tratamiento meramente aparente de cualquiera de estas cuestiones no constituye un simple defecto formal, sino una quiebra sustantiva de la motivación, en la medida en que priva al administrado y al órgano de control de los elementos necesarios para verificar la constitucionalidad de la decisión sancionadora.

2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR COMO PRESUPUESTO DE LA MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES

Para que una decisión o resolución cualquiera, emanada de un poder público, sea ajustada a Derecho objetivo, para que la justicia se alcance convenciendo, y para evitar en lo posible los daños que puedan derivar de un actuar indeterminado, resulta impensable que, desde la puesta en marcha de la actividad pública hasta que de ella surge la resolución oportuna,

³⁷ SÁNCHEZ MORÓN, M. Op. cit. p. 717.

³⁸ GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. Op. cit. pp. 1049-1050.

medie una determinada actuación, esto es, un procedimiento. Por medio de sus trámites, en el procedimiento administrativo sancionador se ejerce la potestad sancionadora de la Administración; tiene por objeto, en definitiva, la verificación de la comisión de un comportamiento contrario a la legislación jurídico-administrativa para el que se prevé una sanción y, en consecuencia, tiende a concluir si se impone o no la misma³⁹.

En ese sentido, no puede imponerse ninguna sanción administrativa sin que previamente se haya tramitado el correspondiente procedimiento administrativo sancionador. Este procedimiento de imposición de sanciones administrativas es una paradigmática manifestación de la doble función de garantía que tienen los procedimientos administrativos, que buscan el acierto en la aplicación de la ley al caso concreto y la tutela del ciudadano, de forma que se asegure la legalidad subjetiva. El procedimiento administrativo sancionador se caracteriza por la búsqueda del equilibrio entre la protección de los intereses públicos y la garantía de los derechos del inculpado⁴⁰. La tramitación del procedimiento administrativo sancionador la realiza la Administración pública, quien es la que dirige la emisión del acto administrativo de la sanción⁴¹. Sin embargo, se debe precisar la exigencia de que no basta con que se tramite un procedimiento cualquiera, sino que debe ser el procedimiento legal o reglamentariamente establecido. Es decir, se exige que no se aplique un procedimiento *ad hoc* o *ex post facto*, sino el procedimiento preexistente y específico⁴².

El procedimiento sancionador no es un simple itinerario formal previo a la imposición de una sanción, sino el presupuesto estructural que hace posible una motivación jurídicamente válida de la resolución. Solo por medio de un procedimiento ordenado, contradictorio y probatorio puede la Administración construir un razonamiento que explique de manera transparente cómo se ha pasado de unos hechos a una norma y de ésta a una sanción concreta. Si el procedimiento se vacía de contenido o se degrada a una sucesión mecánica de trámites, la motivación se convierte en una fórmula retórica desvinculada del proceso decisorio real, privando al administrado y al órgano de control de los elementos necesarios para verificar la racionalidad y constitucionalidad del ejercicio de la potestad sancionadora.

2.1 El procedimiento sancionador y la exigencia de racionalidad decisoria

El procedimiento administrativo sancionador constituye una garantía esencial para los administrados que sean acusados de haber cometido una infracción administrativa. Supone una garantía de acierto para la Administración en su decisión y es el cauce normal para que el administrado ejercite sus derechos ante ella. En la tramitación deben hacerse valer los derechos fundamentales del inculpado. Y ello es así porque el procedimiento sancionador

³⁹ GARBERÍ LLOBREGAT, J.: *La Aplicación de los Derechos y Garantías Constitucionales...*, Op. cit. pp. 70 y ss.

⁴⁰ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I.: *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General: Teoría y Práctica del Derecho Penal Administrativo*, Tercera edición, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2013, pp. 692-693.

⁴¹ ALARCÓN SOTOMAYOR, L.: *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, p. 52.

⁴² GARCÍA MANZANO, P.: «La potestad reglamentaria en el proyecto de medidas para la modernización del Gobierno Local», *Revista Jurídica de Castilla y León*, Núm. 2, 2004, pp. 394-395.

existe para procurarle al imputado la satisfacción de los derechos de defensa. Consecuencia de esto es que las sanciones impuestas sin previo procedimiento o tras un procedimiento distinto al legalmente establecido que no ofrezca las mismas garantías o tras el procedimiento legal en el que falte un trámite esencial son nulas de pleno derecho⁴³.

Así, el procedimiento administrativo sancionador es el medio por el que la autoridad ejerce su potestad sancionadora y se desarrolla en una serie de actos y actuaciones procedimentales que tienen como propósito el dictado de un acto resolutorio final en el que se dilucide la comisión de la infracción y la responsabilidad atribuida al presunto infractor, así como la imposición de la sanción a la que hubiere lugar y conforme a la ley.

Dentro de la serie de actos y actuaciones procedimentales que desarrolla la administración sancionadora, tanto en España como en El Salvador, se desarrollan las fases siguientes:

- Actuaciones previas (Art. 55 LPAC).
 - Investigación.
- Iniciación (Art. 54 LPAC y Arts. 64, 150 y 151 LPA).
 - De oficio, denuncia, orden superior y petición razonada.
- Adopción de medidas provisionales (Art. 56 LPAC y Arts. 78 y 152 LPA).
 - Aseguramiento de la eficacia de la resolución sancionadora.
- Instrucción y tramitación del procedimiento (Art. 75 LPAC y Art. 91 y ss. LPA).
 - Inicio de la instrucción, actuaciones del instructor y alegaciones.
- Prueba (Art. 77 LPAC y 106 LPA).
 - Proposición, admisión, inadmisión y práctica y tipos de prueba.
- Resolución sancionadora (Art. 88 LPAC y Art. 112 LPA).
 - Debidamente motivada.

El procedimiento administrativo sancionador cumple una función decisiva en la garantía de la racionalidad de la decisión sancionadora, en la medida en que impone a la Administración una forma jurídicamente ordenada de razonar antes de sancionar. No se trata únicamente de encadenar trámites conforme a la ley, sino de construir, a lo largo del procedimiento, un proceso decisorio que pueda ser explicado y controlado. La exigencia de racionalidad decisoria se proyecta así sobre la motivación de la resolución sancionadora, que no puede limitarse a justificar el resultado alcanzado, sino que debe reflejar el itinerario argumentativo seguido por la Administración, desde la imputación inicial hasta la decisión final. Cuando el procedimiento se concibe como un mero requisito formal, la motivación pierde su anclaje racional y se transforma en una declaración conclusiva incapaz de satisfacer las exigencias constitucionales del debido proceso.

2.2 Actuaciones previas y formación del soporte fáctico de la motivación

⁴³ REBOLLO PUIG, M., IZQUIERDO CARRASCO, M., ALARCÓN SOTOMAYOR, L., y BUENO ARMIJO, A. M.: *Derecho Administrativo Sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2009, p. 541.

Con anterioridad a la iniciación del procedimiento administrativo sancionador, el órgano competente de la Administración pública se encuentra facultado para abrir un período de información previa con la finalidad de conocer las circunstancias del caso en concreto y la conveniencia de iniciar el procedimiento. Esta fase sirve descubrir los datos que exige la correcta y completa formulación del acto de iniciación⁴⁴.

Se trata, como es sabido, de actuaciones de contenidos muy diversos que puede acometer potestativamente la Administración de manera previa a una eventual incoación del expediente sancionador, por las que el órgano o unidad que tenga atribuidas las funciones de investigación, averiguación o inspección de las infracciones administrativas, o la persona u órgano designados al efecto, intentará proveerse de los datos, indicios, elementos o conocimientos necesarios en orden a que la autoridad competente cuente con ellos de cara a formar su convicción sobre la procedencia o improcedencia de llevar a cabo la incoación del procedimiento sancionador.⁴⁵

Sobre este tema, el Tribunal Supremo español ha sostenido -v.gr. en la STS de 13 de septiembre de 2002, Sala de lo Militar (Ar. 8557)- que «(...) es un medio ordinario, habitual y ortodoxo desde el punto de vista legal de que dispone (...) para esclarecer unos hechos que pudieran tener trascendencia (...) suponiendo en gran medida también una garantía contra la precipitación en los casos en los que se considere preciso conocer datos y extremos de los hechos susceptibles de corrección».

En ese sentido, se erigen en una especie de filtro a la incoación indiscriminada de procedimientos sancionadores, impidiendo que cualesquiera clases de *notitia criminis*, fundadas o no, hayan de ocasionar en todo caso la apertura del correspondiente expediente. Antes, al contrario, tan sólo en aquellos supuestos donde el conocimiento acerca de la posible comisión de una infracción administrativa adquiera cierta solidez o fundamento, por sí solo o como consecuencia de los resultados cosechados por las actuaciones previas practicadas, podrá entonces posibilitarse la iniciación del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración⁴⁶.

En ese sentido, las actuaciones previas desempeñan un papel decisivo en la formación del soporte fáctico sobre el que se construye la motivación de la resolución sancionadora, en la medida en que permiten a la Administración recabar y ordenar los primeros elementos de juicio acerca de los hechos presuntamente infractores. Su relevancia no radica en su carácter preliminar, sino en que se ellas depende, en muchos casos, la consistencia probatoria del expediente y la posibilidad misma de justificar racionalmente la imputación. Cuando las actuaciones previas se practican de forma superficial, fragmentaria o carente de documentación suficiente, la motivación de los hechos queda debilitada desde su origen, pues la resolución sancionadora se ve privada de una base fáctica clara y verificable. De este

⁴⁴ *Ibidem*, p. 515.

⁴⁵ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G.: *El Procedimiento Administrativo Sancionador*, Volumen II, Sexta edición, Tirant lo blanch, Valencia, 2016, p. 1526.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 1527.

modo, la calidad de la motivación no puede desvincularse de la solidez del material fáctico generado en esta fase inicial del procedimiento sancionador.

2.3 Iniciación del procedimiento y motivación de la imputación inicial

La iniciación del expediente sancionador únicamente puede realizarse por la autoridad competente, con la debida motivación en atención a las diferentes iniciativas contempladas en el ordenamiento jurídico. Tales iniciativas son: por la propia iniciativa de la Administración competente (i); como consecuencia de la emisión de una orden superior (ii); como consecuencia de una petición razonada proveniente de otros órganos de la Administración (iii); o, por la interposición de una petición del interesado o denuncia a cargo de algún particular⁴⁷.

- i. *Iniciación de oficio o por la propia iniciativa de la Administración competente:* consiste en la actuación derivada del conocimiento directo o indirecto de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento por el órgano que tiene atribuida la competencia de iniciación⁴⁸.
- ii. *Orden superior:* comprende la orden emitida por un órgano administrativo superior jerárquico del competente para la iniciación del procedimiento⁴⁹.
- iii. *Petición razonada de otros órganos de la Administración:* hace referencia a la propuesta de iniciación del procedimiento formulada por cualquier órgano administrativo que no tiene competencia para iniciar el procedimiento y que ha tenido conocimiento de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento, bien ocasionalmente o bien por tener atribuidas funciones de inspección, averiguación o inspección⁵⁰.
- iv. *Petición del interesado o denuncia de particulares:* es el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de la Administración la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de un procedimiento administrativo sancionador. Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración. Cuando dichos hechos pudieran constituir una infracción administrativa, recogerán la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables⁵¹.

No se debe perder de vista que, el acto de iniciación del procedimiento administrativo sancionador, constituye el primer momento en el que la Administración debe exteriorizar de manera expresa las razones que justifican la imputación de una infracción, delimitando el objeto del procedimiento y el marco dentro del cual se desarrollará la actividad decisoria posterior. Desde esta fase inicial, el deber de motivar se manifiesta en la identificación clara

⁴⁷ *Ibidem*, p. 1536.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 1537.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 1539.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 1542.

⁵¹ *Ibidem*, p. 1544.

de los hechos imputados, de la norma presuntamente infringida y de la posible consecuencia sancionadora, de modo que el administrado pueda comprender la acusación formulada y ejercer adecuadamente su derecho de defensa. Una iniciación insuficientemente motivada no solo compromete la validez del acto inicial, sino que introduce indeterminaciones que contaminan la motivación de la resolución final, al romper la coherencia racional que debe existir entre la imputación inicial y la decisión sancionadora.

2.4 Medidas provisionales y exigencia de motivación reforzada

Las medidas provisionales tienen como función asegurar la eficacia de la sanción que pudiera imponerse; por eso, su razón de ser está en el peligro de que la resolución adoptada no sea eficaz al llegar tardíamente; y, su provisionalidad hace referencia a la función de suplir interinamente la falta de que aún no se ha producido. No se trata de medidas sancionadoras, porque su función no es represiva. Estamos ante medidas restrictivas de derechos cuya misión es asegurar el resultado de un determinado procedimiento sancionador. Evidentemente, sí que tienen un contenido limitador de la esfera jurídica de los administrados o, incluso, ambulatorio, pero a diferencia de las sanciones, este tipo de medidas son siempre provisionales, porque su razón de ser estriba en el aseguramiento de la decisión final, de tal forma que, en todo caso, se extinguirán con la eficacia de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente⁵². Así lo disponen los artículos 56 LPAC y 78 LPA.

A pesar de las diferencias, el contenido de las medidas provisionales suele ser similar al de las sanciones. Sin embargo, no se debe perder de vista que, atendiendo a la ausencia de naturaleza sancionadora de las medidas provisionales, las mismas no plantean problemas en relación con la presunción de inocencia porque no constituyen un reproche a la actuación del administrado, tampoco conllevan una declaración de culpabilidad y no adelantan una sanción; en ese sentido, son simplemente medidas de aseguramiento de la eficacia de la resolución definitiva, al margen de la responsabilidad del sujeto pasivo del procedimiento⁵³.

Los requisitos para la adopción de las medidas provisionales son los siguientes:

- Debe ser adoptada por el órgano competente (Art. 56 LPAC y Arts. 78 y 152 LPA).
- Deben ser motivadas (Arts. 56 LPAC y 152 LPA).
- Instrumentalidad y provisionalidad (Arts. 56 LPAC y 78 LPA).
- No pueden implicar daños y perjuicio es de difícil o imposible reparación (Arts. 56 LPAC y 78 LPA).
- Sometimiento al principio de proporcionalidad (Arts. 56 LPAC y 139.7 LPA).

La adopción de medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador constituye uno de los supuestos en los que el deber de motivar alcanza una intensidad reforzada, debido a la afectación inmediata y anticipada que tales medidas producen sobre

⁵² GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I.: *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General...*, Op. cit. pp. 710-711.

⁵³ *Ibidem*, p. 712-713.

la esfera jurídica del administrado. Precisamente porque no tienen naturaleza sancionadora, pero sí un impacto restrictivo relevante, su legitimidad constitucional depende de que la Administración explicita de forma clara y razonada las circunstancias de urgencia, necesidad y proporcionalidad que justifican su adopción. Una motivación genérica o estereotipada en este ámbito no solo vicia la medida provisional, sino que pone en entredicho la racionalidad del ejercicio de la potestad sancionadora en su conjunto, al revelar un uso acrítico de instrumentos excepcionalmente intrusivos sin la debida justificación.

2.5 Instrucción del procedimiento y deber de valoración razonada

La instrucción y tramitación del procedimiento inicia una vez cursada la notificación de la iniciación del procedimiento, sin que sea preciso esperar a que sea efectiva la notificación⁵⁴. Su duración se encuentra fijada por el plazo máximo del expediente administrativo. Los interesados tienen acceso permanente al expediente sancionador, lo que incluye el derecho a conocer su estado de tramitación, y a acceder y obtener copias de los documentos contenidos en él⁵⁵.

Durante esta fase, al órgano de la Administración, en carácter de instructor, es el responsable de la ordenación y tramitación del procedimiento, lo cual también implica el cumplimiento de los plazos establecidos. Asimismo, le corresponde la carga de acreditar los hechos, debiendo probar la responsabilidad del inculpado, en consonancia con la presunción de inocencia que constitucionalmente le asiste⁵⁶. Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio. Los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que resulte más conveniente para ellos. En cualquier caso, el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento⁵⁷.

Durante la instrucción y tramitación del procedimiento administrativo sancionador, los interesados tendrán derecho a formular alegaciones y a utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento, lo cual deberá ser tenido en cuenta por el instructor. Lo anterior, será posible en la medida que el de iniciación del expediente sancionador haya sido notificado al sujeto pasivo, pues, de lo contrario, éste desconocerá la existencia del procedimiento y, por ende, carecerá de la posibilidad de intervenir en el mismo⁵⁸.

⁵⁴ MELLADO RAMÍREZ, D., «La instrucción del procedimiento administrativo sancionador», en VV AA, (Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado), *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, Tomo I, Parte General-Parte Especial-1, Thomson Reuters-Aranzadi, Madrid, 2009, p. 458.

⁵⁵ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I.: *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General...*, Op. cit. pp. 819.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 821.

⁵⁷ GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G.: *El Procedimiento Administrativo Sancionador*, Volumen II..., Op. cit., p. 1595.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 1596.

La fase de instrucción del procedimiento administrativo sancionador constituye el núcleo decisorio desde el punto de vista de la motivación, en la medida en que en ella se concentran las actuaciones destinadas a la determinación y comprobación de los hechos imputados. Es en esta etapa donde la Administración asume plenamente la carga de la prueba y donde se materializa la exigencia de una valoración razonada y no meramente aparente del material probatorio y de las alegaciones del interesado. La motivación de la resolución sancionadora debe reflejar fielmente el resultado de esta actividad instructora, explicitando los criterios utilizados para valorar las pruebas y descartar aquellas alegaciones que no se consideran fundadas. Cuando la instrucción se reduce a un trámite formal o la valoración se omite o se presenta de forma conclusiva, la decisión sancionadora pierde su anclaje racional y se transforma en un acto difícilmente compatible con las exigencias constitucionales del debido proceso.

2.6 Prueba y motivación de los hechos

El derecho fundamental a la prueba es exigible, en el contexto del procedimiento administrativo sancionador, por tener consagración legal en los artículos 77 LPAC y 106 LPA; y, además, debido a que este derecho forma parte del contenido esencial del derecho de defensa, configurándose como uno de sus instrumentos. El derecho fundamental a la prueba exige que las pruebas pertinentes y que han sido propuestas en tiempo y forma sean admitidas y practicadas sin desconocimiento ni obstáculo⁵⁹.

Bajo la perspectiva trazada, el contenido esencial del derecho fundamental a la prueba está integrado por los elementos que se indican a continuación⁶⁰:

- El derecho a proponer prueba en tiempo y forma⁶¹.
- El derecho a elegir entre los distintos medios de prueba admisibles en Derecho el que resulte más conveniente para la defensa de los intereses⁶².
- El derecho a la admisión de la prueba que, propuesta en tiempo y forma, resulte pertinente y útil⁶³.
- El derecho a la práctica de las pruebas admitidas con las garantías formales necesarias⁶⁴.

Sin perjuicio de lo anterior, la decisión sobre adoptar la apertura de un período de prueba corresponde al instructor, a la luz del contenido del acto administrativo por el que se adopta la iniciación del procedimiento administrativo sancionador y las alegaciones realizadas por los interesados. Tanto el artículo 77.2 LPAC, como el 106 LPA, disponen que se adoptará la apertura de un período de prueba «*Cuando la Administración Pública no tenga por ciertos*

⁵⁹ STC 82/2009, de 23 de marzo; y, STC 10/2009, de 12 de enero. En el mismo sentido *Vid.* STC 104/2003, de 2 de junio; STC 128/2003, de 30 de junio; y, STC 131/2003, de 30 de junio.

⁶⁰ REBOLLO PUIG, M., IZQUIERDO CARRASCO, M., ALARCÓN SOTOMAYOR, L., y BUENO ARMIJO, A. M.: *Derecho Administrativo Sancionador...*, Op. cit. p. 696.

⁶¹ *Ibidem*, p. 696.

⁶² *Ibidem*, p. 696.

⁶³ *Ibidem*, p. 696.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 696.

los hechos alegados por los interesados, o la naturaleza del procedimiento lo exija». No sería necesario adoptar esta fase cuando no exista una petición en este sentido por el interesado y la Administración considere que existe base documental suficiente en el expediente para considerar probados los hechos.

La prueba constituye el soporte indispensable de la motivación de los hechos en el procedimiento administrativo sancionador, pues solo por medio de una valoración probatoria expresa y razonada es posible justificar la declaración de hechos acreditados sobre la que se asienta la sanción. No basta con la mera práctica de los medios de prueba ni con su incorporación formal al expediente; es imprescindible que la resolución sancionadora exponga qué hechos se consideran probados, a partir de qué pruebas concretas y mediante qué razonamientos se ha alcanzado dicha convicción. La omisión de esta motivación fáctica, la selección arbitraria de pruebas o la exclusión inmotivada de aquellas relevantes comprometen no solo la transparencia de la decisión, sino también su compatibilidad con la presunción de inocencia y con el control jurisdiccional efectivo de la actuación administrativa.

2.7 La resolución sancionadora como culminación del deber de motivar

Las sanciones administrativas, en sentido estricto, son aquellas medidas consistentes en un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilícita y cuya finalidad primordial es el castigo de la misma y no, aunque también pueda anudarse a ello, la declaración de ilicitud y sus lógicas consecuencias ni la reparación del daño. El castigo, que no debe entenderse de un modo puramente retributivo sino también preventivo, es la esencia de la sanción y constituye un «plus» sobre las demás consecuencias desfavorables de la conducta ilícita⁶⁵.

Ese castigo, constituye un fin aflictivo de la sanción y consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho, como lo puede ser la revocación de un acto favorable, la pérdida de una expectativa o de un derecho, o bien, la imposición de una obligación de pago de una multa, siendo la multa o sanción pecuniaria la sanción administrativa por excelencia⁶⁶. Ahora bien, no constituye sanción, en sentido estricto, a estos efectos, cualquier consecuencia desfavorable para el interesado que se derive del incumplimiento de la ley. Se habla de sanción, en sentido estricto cuando estamos ante un mal impuesto al infractor en el ejercicio del *Ius puniendi* del Estado⁶⁷.

En ese sentido, no se puede imponer una sanción administrativa sin que previamente se haya tramitado el necesario procedimiento administrativo sancionador. Dentro de los elementos que integran la resolución sancionadora, destaca la motivación de la misma, no solo por su exigencia legal, sino también por su relevancia constitucional. Así, la resolución sancionadora debe motivarse y resolver sobre todas las cuestiones planteadas en el

⁶⁵ GÓMEZ DE MERCADO, F. G.: *Sanciones Administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable*, Cuarta edición, Comares, Granada, 2017, p.1.

⁶⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R.: *Curso de Derecho Administrativo...* Op. cit. p. 147.

⁶⁷ GÓMEZ DE MERCADO, F. G.: *Sanciones Administrativas...*, Op. cit., pp. 1-2.

expediente. La relevancia constitucional resulta evidente al considerar que, por medio de la motivación, se consigue la plena realización de las garantías constitucionales (audiencia, defensa, debido proceso, etc.). De igual manera, la motivación al exponer el proceso racional de aplicación de la ley permite constatar que la sanción impuesta constituye una proporcionada aplicación de una norma sancionadora previa, o no⁶⁸.

La resolución sancionadora constituye la culminación del deber de motivar y el punto en el que confluyen todas las exigencias jurídicas y constitucionales que han de regir el ejercicio de la potestad sancionadora. En ella, la Administración debe integrar de forma coherente la motivación jurídica, la motivación fáctica y la justificación de la sanción impuesta, exteriorizando el razonamiento que conecta los hechos acreditados con la norma aplicada y con la consecuencia sancionadora adoptada. Una resolución que se limita a formulas estereotipadas, a remisiones genéricas al expediente o a conclusiones apodícticas sin desarrollo argumentativo no cumple con la función constitucional de la motivación, pues impide verificar la racionalidad de la decisión y vacía de contenido las garantías del debido proceso y del control jurisdiccional efectivo.

3. LA NECESIDAD DE MOTIVAR LAS RESOLUCIONES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ESPAÑOL Y SALVADOREÑO

La motivación puede ser abordada desde diversas perspectivas. Perspectivas que pueden resultar de lo más variopintas, a pesar de abordar una misma semántica. Así, la motivación puede ser analizada desde una perspectiva semántica, pero también lo puede ser desde la teoría general del acto administrativo *-ya sea como elemento formal del acto administrativo, o desde su conexión con los elementos objetivo y teleológico del acto administrativo, o bien, desde su dimensión funcional-*.

Además, la motivación puede ser analizada desde la teoría de sistemas y también como manifestación de una potestad por la que se le impone un deber o exigencia a la Administración. También lo puede ser como corolario específico de la obligación que tienen los poderes públicos de justificar sus actos o desde el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Lo cual, nos lleva a que, la motivación, también puede ser analizada desde su relevancia constitucional por su correspondencia con derechos reconocidos en los textos constitucionales.

Sin perjuicio de la ambigüedad que representa el abordaje de la motivación, su estudio se vuelve necesario al considerar que representa una garantía de certeza como vertiente de la seguridad jurídica y el principio de legalidad, así como un freno a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y una exigencia que complementa el principio de proporcionalidad. También, representa un contenido específico del principio de buena

⁶⁸ REBOLLO PUIG, M., IZQUIERDO CARRASCO, M., ALARCÓN SOTOMAYOR, L., y BUENO ARMIJO, A. M.: *Derecho Administrativo Sancionador...*, Op. cit. pp. 753-766.

administración y el procedimiento administrativo adecuado, así como una técnica de simplificación administrativa y acceso a la información pública.

Por otra parte, la motivación reviste especial importancia al considerar que persigue facilitar el control judicial de la actuación administrativa y determinar con mayor certeza y exactitud el conocimiento particular de la voluntad manifestada, potenciando el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la presunción de inocencia constitucionalmente reconocida, previniendo que la resolución sancionadora no sea un producto de un voluntarismo autoritario improcedente.

Sin perjuicio de lo anterior, en la actualidad aún persiste una insuficiencia respecto de la definición de la motivación y un déficit en el cumplimiento de sus exigencias. En el presente apartado intentaremos dar respuesta a dichas causas y proponer una solución.

3.1 Concepto y alcance de la motivación

La Real Academia Española, ha establecido que el término «motivación» hace referencia a la acción y efecto de motivar. Además, alude al motivo como sinónimo de causa. Asimismo, se refiere al conjunto de factores internos o externos que determinan en parte las acciones de una persona⁶⁹.

En el contexto del concepto de motivación desde la teoría general del acto administrativo, muchos autores han abordado la misma desde su dimensión como elemento formal del acto administrativo, entendiéndola como la exposición de las razones que han movido a la Administración a tomar el acuerdo en que el acto consiste⁷⁰. Otros autores han abordado la misma desde su conexión con los elementos objetivo y teleológico del acto administrativo, definiéndola como exigencia formal de que se expresen y se enuncien las razones que sirven de fundamento a la decisión⁷¹.

Siempre en el mismo contexto, ciertos autores han abordado la misma desde su dimensión funcional y la definen como la exteriorización o expresión de las razones que ha llevado a la Administración a adoptar una determinada resolución⁷². Además, han señalado que no consiste en una mera declaración de conocimiento o una manifestación de voluntad, sino que ha de ser la conclusión de la argumentación justificativa de la decisión⁷³.

⁶⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, Vigésimotercera edición, Madrid, España, 2014.

⁷⁰ GARRIDO FALLA, F., PALOMAR OLMEDA, A., LOSADA GONZÁLEZ, H.: *Tratado de Derecho Administrativo I. Parte General*, Decimoquinta edición, Tecnos, Madrid, 2010, p. 649

⁷¹ GALLEGO ANABITARTE, A. y MENÉNDEZ REXACH, A.: *Acto y procedimiento administrativo. Lecciones de Derecho Administrativo 2*, Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 200.

⁷² ENTRENA CUESTA R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen II, Decimotercera edición, Tecnos, Madrid, 2003, p. 649.; En el mismo sentido, *Vid.* BERMEJO VERA, J.: *Derecho Administrativo Básico. Parte General*, Undécima edición, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2013, p. 250; Además, *Vid.* GARRIDO FALLA, F., PALOMAR OLMEDA, A., LOSADA GONZÁLEZ, H.: *Tratado de Derecho Administrativo I...*, Op. cit. p. 649.

⁷³ GALLARDO CASTILLO, M. J.: *Los procedimientos administrativos en la Ley 39/2015: análisis y valoración de la reforma*, Tecnos, 2016, pp. 97-98.

En otro orden de cosas y en el contexto del concepto de motivación desde la perspectiva de la teoría de sistemas, se rescata la función del procedimiento como esquema ordenador, entendiéndolo como proceso o sucesión ordenada que proporciona transparencia y racionalidad, coordinación y contacto⁷⁴.

Vista así, la motivación es una suerte de ventana que, desde el exterior, permite al administrado asomarse al modo de desarrollo de la potestad durante el procedimiento e impone al decisor el deber de sintetizar y exteriorizar las razones y el criterio empleado para decidir, imponiéndole la obligación de reflexionar y encontrar razones válidas que sustenten la alternativa seleccionada, razones que deberían venir respaldadas de forma congruente por el material contenido en el expediente⁷⁵.

Desde otra perspectiva, la motivación ha sido abordada como deber de la Administración, desde la perspectiva de manifestación de una potestad funcional. Desde dicha perspectiva, la propia Administración no actúa como el sujeto activo de un derecho, sino como sujeto pasivo de una obligación⁷⁶ que consiste en el deber de motivar sus decisiones. Debido a la dualidad que representa el vocablo «deber» como obligación moral o jurídica, muchos autores han preferido la utilización del vocablo «exigencia»⁷⁷.

Dicho deber también ha sido abordado como corolario específico de la obligación que tienen los poderes públicos de justificar sus actos, que también resulta del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos⁷⁸ y tiene correspondencia con los derechos a una buena administración, a la tutela judicial efectiva, a obtener una resolución fundada, así como el derecho de defensa, entre otros constitucionalmente reconocidos.

La motivación desde su relevancia constitucional. En ese sentido el Tribunal Constitucional español, ha sostenido -v. gr. *STC 236/2005, de 26 de septiembre (RTC 2005, 236) FJ 3-* que «*la exteriorización de los rasgos más esenciales del razonamiento que han llevado a los órganos (...) a adoptar su decisión permite apreciar su racionalidad (...) y, consecuentemente, mejorar las posibilidades de defensa por parte de los ciudadanos*». Por su parte, la Sala de lo Constitucional salvadoreña, ha sostenido -v. gr. *en la sentencia HC 198-2006 de 01-07-2008-* que «*constituye un «instrumento que facilita a los justiciables los datos, explicaciones, y conclusiones necesarios para que conozcan el por qué se resuelve en determinado sentido*».

3.2 Relevancia constitucional de la motivación

⁷⁴ SCHMIDT-ASSMANN, E.: *La Teoría General del Derecho administrativo como sistema*, Marcial Pons, Madrid, 2003, p. 321.

⁷⁵ PONCE SOLE, J.: *Deber de buena Administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Primera edición, Lex Nova, Valladolid, 2001, pp. 515 y ss.

⁷⁶ ROMANO, S.: *Fragmentos de un Diccionario Jurídico*, Comares, Granada, 2002, p. 237.

⁷⁷ DOMINGO ZABALLOS, M. J.: «La motivación de los actos administrativos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común», en: *Revista General de Derecho*, Núm. 584, 1993, pp. 4309.

⁷⁸ FERNANDO PABLO, M. M.: *La motivación del acto administrativo*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 147

La motivación es importante porque forma parte de la tutela judicial efectiva y, en ese sentido, constituye un derecho fundamental; además, es una vertiente de la seguridad jurídica y el principio de legalidad, erigiéndose como garantía de certeza. Asimismo, la motivación constituye un freno a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos⁷⁹, como instrumento preventivo⁸⁰ y como aval de una actuación racional⁸¹.

En cuanto a la motivación como derecho fundamental el Tribunal Constitucional español ha sostenido -v. gr. en la STC 24 de 14 de julio de 1981, en particular el FJ 3º- que el derecho a obtener una resolución de fondo motivada en Derecho constituye un elemento característico de la tutela efectiva. En similares términos, la Sala de lo Constitucional salvadoreña ha sostenido -v. gr. en la sentencia de 30 de noviembre de 2010, Amp. 308-2008- que una de las derivaciones del derecho a la protección jurisdiccional y no jurisdiccional es el derecho a obtener una resolución debidamente motivada.

Por otra parte, la motivación es importante por su conexión con el principio de proporcionalidad, al que ya hemos hecho referencia en apartados anteriores y que representa un límite a la restricción de derechos por parte de los poderes públicos⁸². En ese contexto, la motivación representa una exigencia que complementa el principio de proporcionalidad, lo cual, se pone de manifiesto en las resoluciones sancionadoras y, en general, en todos aquellos actos dictados por la Administración, en los que se limitan los derechos fundamentales.

Sin perjuicio de lo anterior, la motivación es importante por constituir un contenido del principio de buena administración y el procedimiento administrativo adecuado⁸³, así como una técnica de simplificación administrativa, por la que, la Administración pública, debe responder a las aspiraciones sociales contemporáneas, mantener un sistema más eficiente y que satisfaga plenamente las razones que justifican su propia existencia (la plena realización del interés general) del modo menos invasivo posible, ampliando correlativamente el espacio de la libertad ciudadana⁸⁴.

⁷⁹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *De la arbitrariedad de la Administración*, Quinta edición, Civitas, Madrid, 2008, pp. 240 y ss.

⁸⁰ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: «Arbitrariedad y discrecionalidad», en: MARTÍN RETORNILLO, S. (Coord.): *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Volumen II, Civitas, Madrid, 1991, p. 2298.

⁸¹ AARNIO, A.: *Lo racional como razonable*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 207 y ss.

⁸² LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I.: «El principio de proporcionalidad y la simplificación de procedimientos y de cargas administrativas», en: GAMERO CASADO, E. (Coord.): *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, Tirant lo blanch, Valencia, 2014, p.121.

⁸³ CARRILLO DONAIRE, J. A.: «Buena Administración, ¿un principio, un mandato o un derecho subjetivo?», en: SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (Dir.): *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Primera edición, La Ley, Madrid, 2010, p. 1163. Asimismo, el Tribunal Supremo español, ha sostenido -v. gr. STS 8 de noviembre 2011 (RJ 2012, 1992) Rec. 211/2010 FJ 3- que: «(...) el derecho de los ciudadanos a una buena administración (...) incluye en particular la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones».

⁸⁴ GAMERO CASADO, E.: «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: el procedimiento administrativo adecuado», Ponencia presentada en el IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Santiago de Compostela los días 7 y 8 de febrero, 2014, p.11.

Sumado a lo antes expuesto, la motivación es importante por su estrecha vinculación con el principio de transparencia, que constituye un instrumento de fiscalización del ejercicio del poder para los ciudadanos, sobre todo al considerar que, en el contexto de un Estado de Derecho, uno de los rasgos definidores de la democracia es, el de que, los poderes públicos han de razonar sus actos, lo que quiere decir que han de explicar razonada y razonablemente el por qué de sus decisiones⁸⁵. En esa dinámica, además, se debe resaltar la importancia e impacto que tiene la motivación como potenciador del derecho de acceso a la información pública.

Y es que, la motivación, resulta importante puesto que persigue facilitar el control judicial de la actuación administrativa, dado que expresa la conexión entre el acto y el ordenamiento jurídico y supone la concreción de la adecuación del acto al fin previsto por la norma, otorgando racionalidad y objetividad a la actuación administrativa, facilitando la fiscalización del acto por los tribunales, al tener estos todos los datos necesarios para su ejercicio⁸⁶.

Aún más, la motivación resulta tremendamente importante desde la perspectiva del ciudadano, ya que permite determinar con mayor certeza y exactitud el conocimiento particular de la voluntad manifestada⁸⁷, así como potenciar sus derechos a la tutela judicial efectiva⁸⁸ y presunción de inocencia que constitucionalmente le asiste. Por otra parte, la motivación persigue una función democrática de cara a la opinión pública, demostrando que la resolución sancionadora no es producto de un voluntarismo autoritario improcedente⁸⁹.

3.3 Insuficiencias del estándar actual de la motivación

En la actualidad, tanto en España como en El Salvador, existe una tendencia a infravalorar las exigencias de motivación y sigue habiendo muchos déficits y malentendidos en la forma de concebir las exigencias que se anudan a la misma. Muy probablemente, dicha tendencia haya sido originada por una errónea comprensión de diversas sentencias tanto en el ordenamiento jurídico español como salvadoreño. En el caso salvadoreño, sentencias emanadas de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, han sostenido -v. gr. en la sentencia HC 43-2008 de 09-06-2010- que el deber de motivar no obliga a una exposición extensa y prolija de las razones que llevaron al juzgador a resolver en tal o cual

⁸⁵ STS 29 noviembre 2004 (RJ 2004, 7742) Rec. 893/2001 FJ 4.

⁸⁶ GALLEGO ANABITARTE, A. y MENÉNDEZ REXACH, A.: *Acto y procedimiento administrativo...* Op. cit. p. 128.

⁸⁷ PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de Derecho Administrativo*, Tirant lo blanch, Séptima edición, Valencia, 2016, p. 488.

⁸⁸ GALLEGO ANABITARTE, A. y MENÉNDEZ REXACH, A.: *Acto y procedimiento administrativo...* Op. cit. p. 201. Asimismo, la jurisprudencia contencioso-administrativa española, ha tenido oportunidad de establecer la relación que existe entre la ausencia de motivación y la vulneración de derechos fundamentales. Así ha establecido que los actos administrativos carentes de motivación preceptiva generan indefensión -v. gr. SSTs 1198/2019, de 19 de septiembre; 198/2019, de 19 de febrero; y 10/5/2000, Rec.5.760/1995, entre otras muchas-. Pero, además, cuando se encuentra en entredicho un derecho fundamental (como es el caso de los procedimientos sancionadores), la exigencia de motivación tiene alcance constitucional -v. gr. SSTC 26/1981, f.j.14; 236/2007, f.j.12; 17/2009, f.j.2; y 46/2014, f.j.4, entre otras muchas-.

⁸⁹ STS 23 de octubre 2013 (RJ 2013, 7516) Rec. 2327/2011 FJ 4; asimismo, STS 26 marzo 2013 (RJ 2013, 3227) Rec. 2300/2011 FJ 4.

sentido, pues basta con que se exponga en forma sencilla pero concisa los motivos de la decisión.

Muy probablemente dicho criterio se encuentre inspirado, de alguna forma, por distintas sentencias emanadas del Tribunal Constitucional español *-por todas, TC SS 184/1998 de 28 Sep., FJ 2; 187/1998 de 28 Sep., FJ 9; 215/1998 de 11 Nov., FJ 3; 206/1999 de 8 Nov., FJ 3, 187/2000, FJ 2-*, en las que se dispone que, respecto del deber de motivar las resoluciones, lo siguiente: *«(...) no es exigible un razonamiento judicial exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos y perspectivas que las partes puedan tener de la cuestión que se debate, sino que basta con que el juzgador exprese las razones jurídicas en las que se apoya para tomar su decisión, de modo que deben considerarse suficientemente motivadas aquellas resoluciones judiciales que vengan apoyadas en razones que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos esenciales fundamentadores de la decisión, esto es, la ratio decidendi que determina aquélla. No existe, por lo tanto, un derecho fundamental del justiciable a una determinada extensión de la motivación, puesto que su función se limita a comprobar si existe fundamentación jurídica y, en su caso, si el razonamiento que contiene constituye, lógica y jurídicamente, suficiente motivación de la decisión adoptada, cualquiera que sea su brevedad y concisión, incluso en supuestos de motivación por remisión».*

Bajo la perspectiva trazada, podemos afirmar que persiste una insuficiencia total de una definición legal que satisfaga las interrogantes que existen en relación con la naturaleza jurídica de la motivación y, por lo tanto, no es satisfactorio su estándar actual. Todos dicen que es necesaria, pero nadie explica cómo cumplir con la misma, salvo la Teoría de la Argumentación Jurídica, como veremos en el siguiente apartado.

3.4 Propuesta de criterios para una motivación adecuada

La teoría de la argumentación jurídica exige tres postulados y que se encuentran directamente relacionados con una correcta y adecuada motivación, los cuales se indican a continuación:

- i. Todo juicio de valoración que los juzgadores lleven a efecto y que sea considerado como relevante para la resolución final del expediente, tiene que encontrarse con una justificación de carácter expreso y mediante el uso de argumentos⁹⁰.

⁹⁰ El requisito de que los juzgadores justifiquen de manera argumentativa sus valoraciones determinantes supone la previa asunción de que tales valoraciones efectivamente acontecen en la práctica decisoria y de que son decisivas para el resultado final, para la resolución de los casos. La teoría de la argumentación jurídica ocupa a este respecto un punto intermedio entre aquellos dos grupos de doctrinas que han tenido gran influencia en la teoría jurídica, el hiperracionalismo del que llamamos racionalismo logicista y el irracionalismo. Las primeras niegan que la práctica judicial sea valorativa; las segundas lo afirman, pero cuestionan la utilidad de todo esfuerzo de racionalización de esas valoraciones, que encerrarían nada más que opiniones y preferencias subjetivas del juzgador. Así, a la teoría de la argumentación jurídica se sitúa como un camino intermedio de una posible racionalidad argumentativa, de un concepto débil, pero no inútil, de racionalidad. Ni es la práctica del derecho conocimiento puro, sin margen para la discrecionalidad judicial, ni es inexorablemente extrema la discrecionalidad, trasmutada en arbitrariedad irremediable. Los juzgadores deciden porque valoran, pero esas valoraciones son susceptibles de análisis y calificación en términos de su mayor o menor razonabilidad: en términos de la calidad y fuerza de convicción de los argumentos con que en la motivación de las resoluciones

- ii. Tales argumentos deben encontrarse revestidos por tres propiedades de carácter formal y a los que hacemos referencia a continuación: no deben presentar inferencias erróneas (a), no deben encontrarse incompletos *-todas sus premisas no evidentes deben ser explicitadas-* (b) y han de ser pertinentes *-deben versar sobre el verdadero contenido de las premisas del juicio que se quiere fundamentar-* (c)⁹¹.
- iii. Esos argumentos han de tener tres propiedades que podemos denominar formales: no deben contener inferencias erróneas, no deben ser incompletos, en el sentido de que todas sus premisas no evidentes deben ser explicitadas, y han de ser pertinentes, es decir, tienen que versar sobre el verdadero contenido de las premisas del juicio que se quiere fundamentar⁹².

vengan justificadas. *Vid.* GARCÍA AMADO, J. A.: «Módulo II-4. Del método jurídico a las teorías de la argumentación», en: *Máster en Argumentación Jurídica*, Universidad de León, 2020, pp. 35-48.

⁹¹ Los argumentos con que se justifique una decisión que se pretenda racional, según el modelo de la racionalidad argumentativa, han de tener tres propiedades que podemos denominar formales: (a) No deben contener inferencias erróneas, en el sentido de que todas sus premisas no evidentes deben ser explicitadas. Las teorías de la argumentación jurídica acostumbra a diferenciar la justificación externa y la justificación interna de las decisiones. La justificación externa se refiere a la razonabilidad o aceptabilidad de las premisas, a las razones que amparan la elección de las premisas de las que la decisión se deriva. La justificación interna alude a la corrección de tal derivación, a la validez, lógica en mano, de la inferencia mediante la que de aquellas premisas se saca la resolución a modo de conclusión. (b) No deben ser incompletos, es decir, el razonamiento mostrado en la motivación no debe ser entimemático en nada que no sea evidente, no puede haber premisas o subpremisas ocultas. (c) Han de ser pertinentes, es decir, tienen que versar sobre el verdadero contenido de las premisas del juicio que se quiere fundamentar. Nos encontramos ante la regla de la pertinencia de los argumentos, que se puede formular de este modo: un argumento sólo justifica una elección cuando, en el caso en cuestión, tiene una relación relevante con el supuesto que se debate. La teoría de la argumentación viene a decantar y a explicitar, así, ciertos patrones de racionalidad que constantemente aplicamos en nuestras comunicaciones ordinarias. De por qué en el derecho moderno los fallos han de ser motivados mediante argumentos, mediante razones, porque no expresan un mero acto de autoridad, sino que se quiere que esa autoridad fundamente sus decisiones, a fin de descartar en lo posible el riesgo de arbitrariedad. *Ibidem*, pp. 35-48.

⁹² En la argumentación se utilizan argumentos. Para nuestro propósito, podemos definir argumento como un enunciado o conjunto de enunciados que contiene una razón en favor de una tesis, de una propuesta o de una decisión. Argumentar es emplear argumentos con ese propósito de dar razones justificativas. Cuando al órgano decisor le exigimos que argumente sus valoraciones y decisiones le demandamos argumentos. Le demandamos argumentos suficientes, argumentos pertinentes y argumentos exentos de falacias lógicas o de otro tipo. En el derecho acostumbra a haber ciertos argumentos de uso común y general aceptación para respaldar las opciones del órgano decisor a la hora de valorar las pruebas y, en especial, a la hora de elegir entre las interpretaciones posibles de las normas. Lo mismo ocurre cuando se trata de crear la norma mediante la que el órgano decisor colma una laguna o de resolver una antinomia. Esos argumentos por lo general están convencionalmente establecidos en la doctrina y en la práctica, aunque también puede ocurrir que se hallen respaldados por alguna norma del sistema jurídico. Los llamados tradicionalmente cánones de la interpretación constituyen el mejor ejemplo. Ese trasfondo reglado, sea legal o convencionalmente, es lo que permite diferenciar entre argumentos admisibles e inadmisibles. No todo argumento que el órgano decisor pueda invocar en la motivación de la resolución se tendrá, en un momento dado y dentro de un determinado sistema jurídico, como admisible. Los argumentos que cuentan comúnmente como admisibles tienen dos propiedades o notas esenciales: su habitualidad y su ligazón con algún valor o propiedad que se considera esencial para el sistema jurídico. La habitualidad se relaciona con el uso frecuente en la práctica. Se suelen apreciar como extemporáneos e inoportunos los argumentos carentes de esa consolidación en la praxis. Al tiempo, los argumentos más habituales funcionan como tópicos, los cuales consisten en argumentos en los que la sola mención de su núcleo o sus términos identificadores suscita una predisposición al acuerdo, da lugar a una actitud favorable, tales como: el interés general o la justicia social, aun cuando el argumento no se desarrolle más y no se explique en detalle. En la argumentación eso mismo ocurre muy destacadamente con los cánones de la interpretación. Un órgano decisor declara que la interpretación elegida es la más adecuada a la voluntad del legislador, al fin de la norma o a su tenor literal y ya, sólo con eso, queda la impresión de que son sólidas las razones en las que se apoya al interpretar así. Pero

3.4.1 Condiciones de la argumentación jurídica en las resoluciones sancionadoras

En el presente apartado se rescatan las condiciones de un buen argumento propuestas por el Prof. GARCÍA AMADO⁹³. Por medio de ellas podemos dilucidar qué condiciones son las importantes en los argumentos utilizados en la resolución sancionadora y que conforma la motivación de la decisión. Así, un argumento será tanto mejor para su función cuantas más de dichas condiciones reúna y cuanto mayor sea el grado en el que en él se dé cada una.

- i. *Pertinencia*: un argumento es pertinente cuando viene a cuento para la tesis, cuando hay entre tal argumento y la tesis un vínculo o relación que le da algún tipo de validez justificatoria. Frente a un argumento que carece de pertinencia generalmente contestamos con «*eso a qué viene*»⁹⁴.
- ii. *Admisibilidad*: es una nota que tiene parecido con la de pertinencia, pero analíticamente cobra sentido diferenciarlas, pues cabe encontrar de vez en cuando argumentos que sean pertinentes, pero no sean admisibles. Un argumento no es admisible cuando tiene alguna propiedad que lo descalifica en el contexto de la argumentación de que se trate y para la tesis que se quiere justificar. Frente a un argumento que carece de admisibilidad generalmente contestamos con «*por qué tenemos nosotros que pasar por eso*»⁹⁵.
- iii. *Relevancia*: hay argumentos que pueden ser admisibles y venir materialmente a cuento, pero cuya importancia o valor para lo que se argumenta es totalmente prescindible. Tales argumentos apenas relevantes suelen traerse a colación para aumentar el "ruido" o dar sensación de abundancia de razones allí donde las que se tienen en verdad valen poco o, bien miradas, son escasamente convincentes. Frente a un argumento que carece de relevancia generalmente contestamos con «*eso por qué es importante*»⁹⁶.
- iv. *Saturación o exhaustividad estructural del argumento*: un argumento está saturado cuando no deja de cumplir en la mayor medida posible su función justificatoria por faltarle algún elemento o subargumento. Frente a un argumento que carece de saturación generalmente contestamos con «*Vd. Por qué lo sabe*»⁹⁷.
- v. *Resistencia*: un argumento es resistente cuando está poco expuesto a objeciones sobre su validez esencial en el ámbito argumentativo de que se trate. Así, un argumento sobre el acaecimiento de hechos es tanto más resistente si es verdadero que si es falso y, entre los argumentos falsos, la resistencia será tanto mayor cuanto más difícil resulte al interlocutor que contraargumenta acreditar tal falsedad⁹⁸.

los argumentos habituales no reciben su fuerza y su capacidad de convicción únicamente de su uso frecuente. Pasan y han de pasar otro filtro determinante de su admisibilidad: su ligazón con algún valor de los que se consideran inspiradores del modelo de estado y de constitución o con alguna propiedad esencial del sistema jurídico. Por ejemplo: el argumento interpretativo de la voluntad del legislador, el argumento sistemático, el argumento teleológico-objetivo, el argumento literal o gramatical y así sucesivamente. *Ibidem*, pp. 35-48.

⁹³ GARCÍA AMADO, J. A.: *Argumentación jurídica: fundamentos teóricos y elementos prácticos*, Primera edición, Tirant lo blanch, Valencia, 2023, p. 28.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 29.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 30.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 31.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 31.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 32.

- vi. *Calidad expositiva*: un argumento tenderá a cumplir tanto más o mejor su función justificatoria si es expresado de modo apropiado y formalmente biensonante⁹⁹.

Para comprobar la racionalidad de las argumentaciones que motivan la decisión, desde la teoría de la argumentación jurídica se propone¹⁰⁰ que debemos hacernos una serie de preguntas ante cualquier afirmación de contenido no perfectamente evidente que en ella se contenga y que resulte o se presente como relevante para la justificación del fallo.

La pregunta que siempre debemos hacernos es: eso por qué. La idea de fondo es que se puede tildar de arbitraria toda afirmación, no evidente en su contenido, que sea relevante para la resolución del caso y que no esté justificada con razones admisibles que la hagan o, al menos, sirvan para hacerla y pretendan hacerla, razonable. Esa idea general, la de interrogar siempre sobre los porqués, puede desglosarse o precisarse en tres preguntas¹⁰¹ que cabe enunciar así:

- i. *Vd. por qué lo sabe*: será aplicable siempre que en la resolución sancionadora el órgano decisor haga una afirmación relevante y cuyo contenido no sea del dominio común. Nos estamos refiriendo, en este primer apartado, al requisito de exhaustividad o de saturación de los argumentos, que viene a expresar que toda afirmación no obvia debe aparecer justificada hasta el límite de lo razonablemente posible¹⁰².
- ii. *Eso a qué viene*: la exigencia siguiente es la de pertinencia de los argumentos. Por muy verdadera que sea una afirmación o muy convenientes las razones que se expongan, han de venir a cuento, han de ser pertinentes para el caso, para lo que concretamente se está debatiendo. En caso contrario, no es razón para el caso y su fallo, aunque lo sea, y buena, para otras cosas. De ahí que siempre debemos tener lista esta pregunta al analizar los argumentos del juzgador¹⁰³.
- iii. *Por qué tenemos nosotros que pasar por eso*: el tercer test al que podemos someter los argumentos de los juzgadores es el que se plasma en las preguntas sobre por qué tenemos que pasar por eso o eso a nosotros qué nos importa. Se hace referencia a que todo argumento que pueda contar como sustento de la resolución sancionadoras ha de ser un argumento admisible. Aquí hablamos de la admisibilidad general de un argumento, como argumento que pueda utilizarse en un razonamiento jurídico, y más dentro de los márgenes del Estado de Derecho.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 33.

¹⁰⁰ GARCÍA AMADO, J. A.: *Razonamiento Jurídico y Argumentación*, Eolas, León, 2013, pp. 189-193. Asimismo, *Vid.* GARCÍA AMADO, J. A.: «Módulo I-1. Conceptos básicos de la Teoría de la Argumentación», en: *Máster en Argumentación Jurídica*, Universidad de León, 2020, pp. 33-37.

¹⁰¹ GARCÍA AMADO, J. A.: *Razonamiento Jurídico y Argumentación...*, Op. cit. p. 189.

¹⁰² En caso contrario, podremos aplicar la siguiente pauta crítica: si el juzgador mantiene, sin más, que «A» y yo mantengo, sin más, que «no A» y si ni él ni yo aportamos ulteriores razones, por qué ha de valer más su tesis que la mía. Si la única contestación con la que podemos contar es que porque él tiene una autoridad de la que yo carezco, nos hallaremos ante una deficiencia en la racionalidad argumentativa de la resolución: el juzgador solicita para su afirmación acatamiento por ser él quien es, no porque valga ella en sí e independientemente de la condición del que la sostiene. *Ibidem*, p. 190.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 190.

La pauta de admisibilidad nos la da el que pueda un ciudadano genérico compartir o no el argumento de que se trate. Porque el Derecho es de todos, las razones admisibles del juzgador sólo pueden ser las razones que tenemos en común, las que todos podamos asumir y, por tanto, no pueden ser basadas en lo que nos separa o legítimamente nos diferencia dentro de un Estado y de una sociedad que consagra el pluralismo y la libertad como valores constitucionales¹⁰⁴.

Las resoluciones de los juzgadores también pueden y deben aspirar a ser elementos en el proceso de construcción de lo común en nuestra diversidad legítima como ciudadanos libres. Nada se avanza para ese fin al negar la discrecionalidad judicial, al camuflar la presencia de las valoraciones en las decisiones. El único camino transitable es el de la exigencia de razonabilidad de las argumentaciones con que se fundamentan los fallos que, Derecho en mano, pueden tener varios caminos, pero que, también Derecho en mano, no pueden provenir simplemente de la conciencia del juzgador, elevada a suprema, gratuita e incontrolada fuente del Derecho¹⁰⁵.

3.4.2 En especial: la motivación de los hechos

En el presente apartado se rescatan las directrices sobre la motivación propuestas desde la teoría de la argumentación jurídica y el razonamiento probatorio¹⁰⁶, las cuales se indican a continuación:

- i. Motivar es justificar. La motivación no puede entenderse cumplida si no se aportan razones que permitan sostener como correcta la decisión judicial fáctica, y esas razones no pueden ser otras que los argumentos que sustentan una valoración racional. La reproducción del *iter mental* del decisor no puede ser, *per se*, justificación suficiente¹⁰⁷.
- ii. La motivación debe ser «expresa» y exige explicitar el razonamiento que conduce de las pruebas practicadas a la declaración de hechos probados¹⁰⁸. Por consiguiente:
 - a. No es admisible la motivación implícita, que no es sino ausencia de motivación; y,
 - b. Debe hacerse un uso cauteloso y restrictivo de la motivación por remisión.
- iii. Hay que motivar, de manera individualizada, la valoración de todas las pruebas practicadas¹⁰⁹.
 - a. Motivar la valoración de cada prueba practicada exige explicitar:
 1. Qué datos o hechos relevantes acredita (o sea, qué elementos de prueba proporciona).

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 192-193.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 192-193.

¹⁰⁶ GASCÓN ABELLÁN, M.: *Los hechos en el derecho: bases argumentales de la prueba*, Marcial Pons, Madrid, 1999. p.193.

¹⁰⁷ GASCÓN ABELLÁN, M.: «Módulo V.21- Decisiones sobre hechos. Argumentos criterios de motivación», en: *Máster en Argumentación Jurídica*, Universidad de León, 2021, pp. 30-32.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 31.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 31-32.

- 2.Cuál es su solidez o fiabilidad (o sea, qué grado de certeza cabe atribuirles).
 - 3.Cuál es su valor probatorio respecto de los hechos principales que se pretenden probar (o sea, qué apoyo proporcionan a las hipótesis sobre tales hechos). Puesto que tanto la fiabilidad de los datos aportados como su valor probatorio son el resultado de inferencias fundadas en leyes generales y máximas de experiencia.
 4. También esas leyes generales y máximas de experiencia habrán de ser expresadas. Hacer explícitos estos aspectos (datos o hechos acreditados por cada concreta prueba practicada, solidez o fiabilidad de los mismos y valor probatorio respecto a los hechos principales) permitirá después visualizar muy bien con cuántos datos probatorios (y de qué solidez) viene apoyado cada hecho principal que integra la calificación jurídica y del que depende la decisión y, con ello, qué hechos quedan probados (y con qué solidez) y cuáles presentan carencias de prueba.
 - b. No debe incluirse (o basar la justificación en) ninguna prueba o información no incorporada válidamente al expediente.
 - c. No debe excluirse ninguna prueba relevante practicada. En particular, una sentencia condenatoria debe dar (también) cuenta razonada de por qué no se han atendido las pruebas exculpatorias; y una sentencia absolutoria debe dar (también) cuenta razonada de por qué no se han atendido las pruebas inculpatorias.
 - d. Todas las pruebas requieren justificación. También la llamada prueba directa. El principio de inmediación es un principio de formación de pruebas, y no puede ser excusa para eximir del deber de motivar.
- iv. Debe realizarse una valoración conjunta o global de todas las pruebas practicadas para determinar el apoyo que, en su conjunto, proporcionan a cada hipótesis sobre un *factum probandum* principal: ello permitirá comparar las distintas hipótesis en función del apoyo con que cuentan. Este valor dependerá de la solidez y valor probatorio de los elementos de prueba que la confirman, y de la cantidad y variedad de los mismos. Estos son, pues, los argumentos que han de usarse para justificar ese apoyo o grado de probabilidad final¹¹⁰.

CONCLUSIONES

1. El análisis comparado realizado permite constatar que, tanto en el derecho español como en el derecho salvadoreño, la motivación de las resoluciones sancionadoras constituye una exigencia constitucional indiscutida, vinculada al debido proceso, al derecho de defensa y a

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 32.

la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Sin embargo, dicha exigencia carece aun de una delimitación sustantiva clara en cuanto a su contenido y alcance.

2. La potestad sancionadora de la Administración y el procedimiento administrativo sancionador no pueden entenderse como meros presupuestos formales de la sanción, sino como el marco dentro del cual la motivación adquiere pleno sentido jurídico. Solo una correcta articulación entre potestad, procedimiento y motivación permite garantizar que la sanción administrativa sea el resultado de una aplicación racional y controlable del ordenamiento jurídico.

3. El estándar jurisprudencial actualmente dominante en ambos ordenamientos, que considera suficiente una motivación breve y concisa, resulta problemático cuando se interpreta de forma reductiva. La concisión no puede confundirse con superficialidad ni servir de justificación para la omisión de razonamientos relevantes, especialmente en resoluciones que restringen derechos fundamentales.

4. La ausencia de criterios claros sobre qué debe motivarse y cómo debe hacerse ha generado una tendencia a infravalorar las exigencias de motivación, tanto en España como en El Salvador. Este déficit afecta de manera particular a la justificación de los hechos y a la valoración de la prueba, ámbitos en los que la motivación suele ser mas débil y menos transparente.

5. Frente a esta situación, la teoría de la argumentación jurídica ofrece herramientas útiles para reconstruir un estándar más exigente y operativo de motivación de las resoluciones sancionadoras. Las condiciones de pertinencia, admisibilidad, relevancia, exhaustividad, resistencia y calidad expositiva permiten evaluar la racionalidad de los argumentos utilizados por la Administración y refuerzan el control judicial de su actuación.

6. En especial, una adecuada motivación de los hechos exige la explicitación del razonamiento que conduce desde las pruebas practicadas hasta la declaración de hechos probados, evitando tanto la motivación implícita como el uso indiscriminado de la motivación por remisión. La motivación debe dar cuenta de todas las pruebas relevantes, incluidas aquellas de signo contrario a la decisión adoptada.

7. En conclusión, el reforzamiento de la motivación de las resoluciones sancionadoras no requiere necesariamente de reformas normativas inmediatas, sino una re interpretación más exigente del deber de motivar, basada en criterios argumentativos claros y compartidos. Solo así podrá garantizarse que la sanción administrativa sea el resultado de una decisión jurídicamente razonada y no de un ejercicio discrecional carente de control efectivo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AARNIO, A.: *Lo racional como razonable*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

ALARCÓN SOTOMAYOR, L.: *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007

ALEXY, R.: *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993

BERMEJO VERA, J.: *Derecho Administrativo Básico. Parte General*, Undécima edición, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2013

CARRILLO DONAIRE, J. A.: «Buena Administración, ¿un principio, un mandato o un derecho subjetivo?», en: SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (Dir.): *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Primera edición, La Ley, Madrid, 2010.

COSCULLUELA MONTANER, L.: *Manual de Derecho Administrativo, Parte General I: Fundamentos, Fuentes, Organización, Potestades de la Administración Pública, el Ciudadano*, Trigésima cuarta edición, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2023.

COSCULLUELA MONTANER, L.: *Manual de Derecho Administrativo, Parte General II: La Actividad de la Administración, Modalidades, Medios, Control, Responsabilidad*, Trigésima cuarta edición, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2023.

DOMINGO ZABALLOS, M. J.: «La motivación de los actos administrativos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común», en: *Revista General de Derecho*, Núm. 584, 1993.

ENTRENA CUESTA R.: *Curso de Derecho Administrativo, Volumen II*, Decimotercera edición, Tecnos, Madrid, 2003.

ESTEVE PARDO, J.: *Lecciones de Derecho Administrativo*, Undécima edición, Marcial Pons, Madrid, 2024.

FERNÁNDEZ FARRERES, G.: *Sistema de Derecho Administrativo I*, Sexta edición, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2022.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: «Arbitrariedad y discrecionalidad», en: MARTÍN RETORNILLO, S. (Coord.): *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Volumen II, Civitas, Madrid, 1991.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *De la arbitrariedad de la Administración*, Quinta edición, Civitas, Madrid, 2008.

FERNANDO PABLO, M. M.: *La motivación del acto administrativo*, Tecnos, Madrid, 1993

GALLARDO CASTILLO, M. J.: *Los procedimientos administrativos en la Ley 39/2015: análisis y valoración de la reforma*, Tecnos, 2016.

GALLEGO ANABITARTE, A. y MENÉNDEZ REXACH, A.: *Acto y procedimiento administrativo. Lecciones de Derecho Administrativo 2*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

GAMERO CASADO, E.: «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: el procedimiento administrativo adecuado», Ponencia presentada en el IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Santiago de Compostela los días 7 y 8 de febrero, 2014.

GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Vigésima edición, Tecnos, Madrid, 2023.

GARBERÍ LLOBREGAT, J.: *La Aplicación de los Derechos y Garantías Constitucionales a la Potestad y al Procedimiento Administrativo Sancionador*, Primera edición, Trivium, Madrid, 1989.

GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G.: *El Procedimiento Administrativo Sancionador*, Volumen II, Sexta edición, Tirant lo blanch, Valencia, 2016.

GARCÍA AMADO, J. A.: *Razonamiento Jurídico y Argumentación*, Eolas, León, 2013.

GARCÍA AMADO, J. A.: «Módulo I-1. Conceptos básicos de la Teoría de la Argumentación», en: *Máster en Argumentación Jurídica*, Universidad de León, 2020.

GARCÍA AMADO, J. A.: *Argumentación jurídica: fundamentos teóricos y elementos prácticos*, Primera edición, Tirant lo blanch, Valencia, 2023.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Vigésima edición, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2022.

GARCÍA MANZANO, P.: «La potestad reglamentaria en el proyecto de medidas para la modernización del Gobierno Local», *Revista Jurídica de Castilla y León*, Núm. 2, 2004.

GARRIDO FALLA, F., PALOMAR OLMEDA, A., LOSADA GONZÁLEZ, H.: *Tratado de Derecho Administrativo I. Parte General*, Decimoquinta edición, Tecnos, Madrid, 2010.

GASCÓN ABELLÁN, M.: *Los hechos en el derecho: bases argumentales de la prueba*, Marcial Pons, Madrid, 1999.

GASCÓN ABELLÁN, M.: «Módulo V.21- Decisiones sobre hechos. Argumentos criterios de motivación», en: *Máster en Argumentación Jurídica*, Universidad de León.

GÓMEZ DE MERCADO, F. G.: *Sanciones Administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable*, Cuarta edición, Comares, Granada, 2017.

GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I.: *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General: Teoría y Práctica del Derecho Penal Administrativo*, Tercera edición, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2013.

MELLADO RAMÍREZ, D., «La instrucción del procedimiento administrativo sancionador», en VV AA, (Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado), *Manual de*

Derecho Administrativo Sancionador, Tomo I, Parte General-Parte Especial-1, Thomson Reuters-Aranzadi, Madrid, 2009.

MENA GUERRA, R.: *Génesis del Derecho Administrativo en El Salvador*, Primera edición, San Salvador, 2005.

NIETO, A.: *Derecho Administrativo Sancionador*, Segunda edición ampliada, Tecnos, Madrid, 1994.

OLIVA DE LA COTERA, R.: *Derecho Administrativo*, San Salvador, 2013.

PARADA VÁSQUEZ, R.: *Derecho Administrativo I: Parte General*, Decimonovena edición, Marcial Pons, Madrid, 2012.

PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de Derecho Administrativo*, Tirant lo blanch, Séptima edición, Valencia, 2016.

PONCE SOLE, J.: *Deber de buena Administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Primera edición, Lex Nova, Valladolid, 2001.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, Vigésimotercera edición, Madrid, España, 2014.

REBOLLO PUIG, M., IZQUIERDO CARRASCO, M., ALARCÓN SOTOMAYOR, L., y BUENO ARMIJO, A. M.: *Derecho Administrativo Sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2009.

REBOLLO PUIG, M. e IZQUIERDO CARRASCO, M., «Derecho Administrativo Sancionador: Caracteres Generales y Garantías Materiales», en: REBOLLO PUIG, M. y VERÁ JURADO, D. (Dir.), REBOLLO PUIG, M. y CARBONELL PORRAS, E. (Coords.), *Derecho Administrativo Tomo II: Régimen Jurídico Básico y Control de la Administración*, Quinta edición, Tecnos, Madrid, 2023.

ROMANO, S.: *Fragments de un Diccionario Jurídico*, Comares, Granada, 2002

SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho Administrativo: Parte General*. Decimonovena edición, Tecnos, Madrid, 2023.

SCHMIDT-ASSMANN, E.: *La Teoría General del Derecho administrativo como sistema*, Marcial Pons, Madrid, 2003.

CONFLICTO DE INTERESES

El autor declara no tener conflicto de intereses.

Este preprint fue presentado bajo las siguientes condiciones:

- Los autores declaran que se obtuvieron los términos necesarios del consentimiento libre e informado de los participantes o pacientes en la investigación y se describen en el manuscrito, cuando corresponde.
- Los autores declaran que la preparación del manuscrito siguió las normas éticas de comunicación científica.
- Los autores declaran que son conscientes de que son los únicos responsables del contenido del preprint y que el depósito en SciELO Preprints no significa ningún compromiso por parte de SciELO, excepto su preservación y difusión.
- Los autores declaran que los datos, las aplicaciones y otros contenidos subyacentes al manuscrito están referenciados.
- El manuscrito depositado está en formato PDF.
- Los autores declaran que la investigación que dio origen al manuscrito siguió buenas prácticas éticas y que las aprobaciones necesarias de los comités de ética de investigación, cuando corresponda, se describen en el manuscrito.
- Los autores declaran que una vez que un manuscrito es postado en el servidor SciELO Preprints, sólo puede ser retirado mediante solicitud a la Secretaría Editorial deSciELO Preprints, que publicará un aviso de retracción en su lugar.
- Los autores aceptan que el manuscrito aprobado esté disponible bajo licencia [Creative Commons CC-BY](#).
- El autor que presenta el manuscrito declara que las contribuciones de todos los autores y la declaración de conflicto de intereses se incluyen explícitamente y en secciones específicas del manuscrito.
- Los autores declaran que el manuscrito no fue depositado y/o previamente puesto a disposición en otro servidor de preprints o publicado en una revista.
- Si el manuscrito está siendo evaluado o siendo preparando para su publicación pero aún no ha sido publicado por una revista, los autores declaran que han recibido autorización de la revista para hacer este depósito.
- El autor que envía el manuscrito declara que todos los autores del mismo están de acuerdo con el envío a SciELO Preprints.