

DISCRECIONALIDAD Y POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA

Límites y mecanismos de control

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG
*Catedrática de Filosofía del Derecho de la
Universidad de Valencia*

ANA CAÑIZARES LASO
*Catedrática de Derecho Civil
de la Universidad de Málaga*

JORGE A. CERDIO HERRÁN
*Catedrático de Teoría y Filosofía de
Derecho. Instituto Tecnológico
Autónomo de México*

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
*Ministro en retiro de la Suprema Corte
de Justicia de la Nación y miembro de
El Colegio Nacional*

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT
*Juez de la Corte Interamericana de Derechos
Humanos. Investigador del Instituto de
Investigaciones Jurídicas de la UNAM*

OWEN FISS
*Catedrático emérito de Teoría del Derecho de la
Universidad de Yale (EEUU)*

JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ
*Catedrático de Derecho Mercantil
de la UNED*

LUIS LÓPEZ GUERRA
*Catedrático de Derecho Constitucional de la
Universidad Carlos III de Madrid*

ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ
*Catedrático de Derecho Civil de la
Universidad de Sevilla*

MARTA LORENTE SARIÑENA
*Catedrática de Historia del Derecho de la
Universidad Autónoma de Madrid*

JAVIER DE LUCAS MARTÍN
*Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía
Política de la Universidad de Valencia*

VÍCTOR MORENO CATENA
*Catedrático de Derecho Procesal
de la Universidad Carlos III de Madrid*

FRANCISCO MUÑOZ CONDE
*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

ANGELIKA NUSSBERGER
*Catedrática de Derecho Constitucional e Internacional
de la Universidad de Colonia (Alemania).
Miembro de la Comisión de Valencia.*

HÉCTOR OLASOLO ALONSO
*Catedrático de Derecho Internacional de la
Universidad del Rosario (Colombia) y
Presidente del Instituto Ibero-Americano de
La Haya (Holanda)*

LUCIANO PAREJO ALFONSO
*Catedrático de Derecho Administrativo de la
Universidad Carlos III de Madrid*

TOMÁS SALA FRANCO
*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social de la Universidad de Valencia*

IGNACIO SANCHO GARGALLO
*Magistrado de la Sala Primera (Civil) del
Tribunal Supremo de España*

TOMÁS S. VIVES ANTÓN
*Catedrático de Derecho Penal de la
Universidad de Valencia*

RUTH ZIMMERLING
*Catedrática de Ciencia Política de la
Universidad de Mainz (Alemania)*

Procedimiento de selección de originales, ver página web:

www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

DISCRECIONALIDAD Y POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA

Límites y mecanismos de control

ROSA FERNANDA GÓMEZ GONZÁLEZ

ALEJANDRO NIETO

Prólogo

EDUARDO CORDERO

Presentación



tirant lo blanch

Valencia, 2021

Copyright © 2021

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com.

© Rosa Fernanda Gómez González

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELFOS.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
www.tirant.com
Librería virtual: www.tirant.es
ISBN: 978-84-1378-268-3
MAQUETA: Disset Ediciones

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSC/Tirant.pdf>

Publicación elaborada con el apoyo de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile (Ex Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica - CONICYT), a través del Programa Fondecyt Postdoctoral N° 3190494 “ Sanciones administrativas y derechos fundamentales. Análisis de temas específicos a partir de los principios, garantías y derechos regulados en la Constitución”.

Este trabajo también cuenta con el apoyo del Proyecto FONDECYT Regular N° 359974 “Criterios y estándares para el control de la potestad sancionadora de la Administración: análisis de los mecanismos de revisión judicial y administrativa”.

Asimismo, este es un trabajo de co-edición entre Tirant lo Blanch y la Colección Jurídica de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV).

Índice

PRÓLOGO	15
I.	15
II.	17
Función jurídica y práctica de la discrecionalidad administrativa..	17
En busca de la claridad de partida	19
Discrecionalidad en el ejercicio de los poderes punitivos.....	21
Límites y control en la fase de determinación de la sanción	22
III.....	23
Contingencia histórica de la discrecionalidad.....	23
Inmunidad y control de la actividad administrativa	26
Fiscalización indirecta por razones de legalidad.....	26
Legalidad y equidad: Ley y Derecho	27
Fiscalización directa por razones de equidad.....	29
Equidad y casuismo	30
Control por principios generales individualizados o concretos.....	31
Control por principios generales universales	33
La imposible cuadratura del círculo	35
Final	37
PRESENTACIÓN	39
AGRADECIMIENTOS	49
INTRODUCCIÓN	
El <i>actual status quaestionis</i> de la potestad sancionadora y la discrecionalidad administrativa en Chile	57
1. Las fuentes	60

2. Panorama doctrinal	64
3. La perspectiva jurisprudencial	68
a) Constitucional	68
b) Judicial	69
c) Administrativa	70

ANÁLISIS DE LA DISCRECIONALIDAD EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

I. Aspectos Generales.....	73
II. Consideraciones previas en torno a la discrecionalidad administrativa.	78
1. Las transformaciones de la discrecionalidad y sus consecuencias dogmáticas	79
a) El punto de partida: una concepción amplia de discrecionalidad	80
b) La discrecionalidad como una potestad circunscrita al ámbito de las consecuencias jurídicas.....	83
I) Los conceptos jurídicos indeterminados.....	85
II) Márgenes de apreciación	91
III. El rol de la denominada discrecionalidad técnica.....	97
c) El retorno a la concepción unitaria de discrecionalidad....	104
d) La discrecionalidad como una potestad presente en el supuesto de hecho imperfecto de la norma jurídico-administrativa.....	106
2. La discrecionalidad administrativa en la dogmática chilena.....	110
a) El concepto de discrecionalidad en la doctrina nacional.	110

Índice	11
b) Reflexiones: elementos generales en torno al concepto de discrecionalidad	119
3. El control judicial de la discrecionalidad	122
a) La clásica discusión en torno a la extensión del control judicial	123
b) Las técnicas específicas para el control de la discrecionalidad.....	127
4. Toma de posición: la noción de discrecionalidad administrativa como punto de partida necesario para analizar la existencia de discrecionalidad en materia sancionadora y comprender los límites y control a su ejercicio.....	131
a) La discrecionalidad administrativa como una habilitación establecida en el supuesto de hecho imperfecto de la norma jurídico-administrativa	132
b) La necesaria atribución legal de la discrecionalidad administrativa	141
c) La discrecionalidad y la densidad normativa.....	147
III. Discrecionalidad y potestades sancionadoras de la Administración.....	151
1. Aspectos generales.....	151
2. El tratamiento de la discrecionalidad administrativa en el ejercicio de poderes punitivos.....	155
3. La necesidad de un cambio de paradigma	162
a) El carácter general y abstracto de la ley	164
b) La habilitación legislativa de márgenes de decisión administrativa	166
c) La finalidad de la potestad administrativa sancionadora ..	177
d) La imposibilidad de una aplicación mecánica de la ley y la necesidad de un ámbito específico de discrecionalidad ..	181
e) La discrecionalidad y sus contrapesos	184
IV. Reflexión final.....	187

DISCRECIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE PODERES PUNITIVOS

I. Aspectos Generales.....	189
II. Discrecionalidad y el ejercicio de la potestad sancionatoria. Identificación de las instancias en las que se advierte su existencia	192
1. La discrecionalidad antes de iniciar un procedimiento sancionatorio: el período de información previa y la adopción de medidas pre-procedimentales	193
a) El período de información previa.....	193
b) Las medidas pre-procedimentales en el ámbito sancionador	196
2. Inicio del procedimiento sancionador: oportunidad en la actuación y denuncia	204
a) La oportunidad en la actuación	204
I. La gravedad de la infracción y la tolerancia administrativa.....	226
II. La necesidad de la sanción y la eficacia de las medidas alternativas.....	228
b) La denuncia y el rol del denunciante de la infracción.....	236
3. Resolución del procedimiento administrativo: la determinación de la sanción	244
4. La etapa de ejecución: condonación, suspensión, sustitución y revocación de la sanción	254
a) Condonación	255
b) Suspensión.....	256
c) Sustitución	257
d) Revocación o revisión de oficio.....	258
III. Consideraciones finales: la discrecionalidad como mecanismo para el ejercicio del poder sancionador	262

LÍMITES Y CONTROL AL EJERCICIO DE LA DISCRECIONALIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA SANCIONADORA

I. Aspectos generales.....	267
II. Límites y mecanismos de control de la discrecionalidad	269
1. Sobre las técnicas tradicionales de “control judicial de la discrecionalidad”	269
2. Crítica a las técnicas tradicionales de “control judicial de la discrecionalidad”	274
3. Sobre las técnicas actuales para el control de la arbitrariedad ...	277
III. Límites legales a la discrecionalidad dispuesta para el ejercicio de la potestad sancionadora	279
1. La atribución de potestades discrecionales y sus límites constitucionales	279
2. Límites legales a la discrecionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora	286
a) Criterios vinculados al tipo de infracción y a sus efectos..	289
b) Criterios relacionados con las circunstancias o características relativas al infractor	293
3. La motivación del acto sancionador	305
IV. El autocontrol administrativo al ejercicio discrecional de la potestad sancionadora	313
1. La autorregulación administrativa: fundamento y naturaleza jurídica	313
2. La autorregulación en el ordenamiento jurídico chileno.....	318
V. Control judicial de la discrecionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora	323
1. Aspectos generales sobre el control judicial de las sanciones administrativas	325
2. Naturaleza de las acciones de reclamación judicial de las sanciones administrativas.....	327

3. Control judicial de la discrecionalidad administrativa ejercida para la determinación de las sanciones	332
a) Control anulatorio-devolutorio como regla general de revisión judicial de las sanciones administrativas.....	334
i. Aspectos generales.....	334
ii. La tendencia actual de la Corte Suprema en materia de revisión de sanciones administrativas: control de estricta legalidad, pero amplio e íntegro	337
iii. Efecto circular del control judicial negativo de las sanciones y el remedio de las sentencias marco.....	342
b) El caso de los tribunales ambientales: control devolutorio-anulatorio.....	343
c) Análisis de los supuestos que permitirían un control judicial anulatorio-sustitutorio de las sanciones administrativas	346
i. La existencia de una norma legal expresa.....	346
ii. Control conforme al principio de proporcionalidad.....	346
iii. Casos de discrecionalidad reducida a cero.....	354
iv. Ejecución de sentencias de inaplicabilidad.....	356
v. Los otros supuestos establecidos por la Corte Suprema	360
VI. A modo de síntesis: controles y límites sucesivos por parte del legislador, Administración y juez para el ejercicio de potestades sancionadoras discrecionales.....	364
REFLEXIONES FINALES	367
REFERENCIAS CITADAS.....	373

PRÓLOGO

I.

Existe una evidente y lamentable asimetría en las relaciones académicas entre España e Hispanoamérica: los profesores españoles cruzan en masa el Atlántico para enseñar y muy pocos, en cambio, para aprender; mientras que casi todos los americanos vienen a España para aprender y muy pocos para enseñar. Mala costumbre es esta de uno y otro lado. Los autores americanos suelen conocer muy bien la doctrina española —el libro de Gómez González es buena prueba de ello—; pero es casi inútil buscar en los libros peninsulares huellas de la doctrina trasatlántica. ¿Cuántos autores españoles citarán más adelante esta obra, que bien se lo merece? Hora es de que vayan desapareciendo estas males costumbres. Debiéramos todos meditar sobre la adecuación de esta globalización científica desequilibrada. ¿Llegará un día en que los becarios españoles vayan a Chile a estudiar la discrecionalidad administrativa en la cátedra de la profesora Gómez González?

He aquí un libro que puede ser igualmente útil en Chile que en Costa Rica o en España y en el que la jurisprudencia chilena que en él se invoca puede ser igualmente aleccionadora en Buenos Aires o en Salamanca. Un dato que vuelve a plantear una vieja cuestión que me lleva preocupando desde hace muchos años y que he expuesto en público repetidas veces sin encontrar nunca la menor acogida. Me refiero a las consecuencias de la existencia de tantos Derechos Administrativos como repúblicas americanas y el reino de España. Yo no predico las bondades de un Derecho Administrativo panhispánico, pues es una utopía sencillamente irrealizable. Ahora bien, por encima de las variedades de las legislaciones positivas y de la pluralidad constitucional existe “el espíritu del Derecho” como inspirador y eje de los sistemas jurídicos: ¿quién no recuerda “El Espíritu del common law” de Roscoe Pound en cuyas breves páginas se identifica y analiza lo que de esencial tiene esta variante del Derecho anglosajón? La raíz común de ese espíritu de todos nuestros Derechos —que ciertamente existe— es lo que hemos de buscar y cultivar con mimo. Durante muchos años este espíritu fue en Hispanoamérica de signo francés, pero ahora es

inequívocamente de cuño español, aunque, eso sí, amenazado por la progresiva influencia del espíritu del Derecho norteamericano.

El Derecho Administrativo de las Repúblicas hispánicas se encuentra hoy en una encrucijada con tres caminos de salida: el Derecho vernáculo tradicional, el Derecho español (incluido el de la Unión Europea) y el Derecho norteamericano. Tres opciones que se van siguiendo simultáneamente en una evolución sincrética indiscriminada. Pues bien, en esta indiscriminación, en esta falta de originalidad deliberada veo yo un peligro y creo que es imprescindible una profunda revisión. ¿A dónde se quiere ir? No es bueno que cada autor, cada ley y cada sentencia tiren por su lado, que nos atengamos cerradamente a la literalidad de los textos, contradictorios con tanta frecuencia, y no se busque ese “espíritu común” que es lo que da coherencia al sistema jurídico y asegura su evolución sensata. Esta reflexión –cualquier que sea la decisión que se adopte finalmente- es un desafío para los juristas hispanoamericanos, pues no es admisible continuar una práctica desnortada, es decir, sin una dirección determinada, simplemente dejándose llevar por las modas o las necesidades del momento.

Es imprescindible, desde luego, estudiar la discrecionalidad administrativa, el régimen de contratación y el estatuto de los funcionarios públicos, pero más importante parece meditar sobre las señas de identidad de estas variedades de la legislación positiva y sobre el espíritu que las orienta, pues es en este nivel donde puede encontrarse lo común, si es que lo hay, y la materia que de coherencia a todo el sistema, si es que queremos que el Derecho sea coherente consigo mismo y con la cultura de la que forma parte. Si nadie duda de la unidad de nuestra cultura, es lógico pensar que también debe haber un cierto espíritu común en nuestros respectivos Derechos.

El libro que tengo el honor de prologar no ofrece un pensamiento teórico sobre la cuestión que estoy planteando; pero supone un excelente ejemplo de su desarrollo práctico concreto, dado que es el producto de una deliberada hermandad de conocimientos jurídicos chilenos y españoles. Basta repasar la bibliografía y jurisprudencia que en esta obra se maneja para constatar que su autora es maestra por igual del Derecho Administrativo chileno y del español o, mejor dicho, que para ella en el fondo es el mismo, sin perjuicio de que repase minuciosamente el Derecho positivo de ambos países. Porque lo

que está claro es que para ella hay un “espíritu común” que inspira los dos Ordenamientos Jurídicos y desde esta perspectiva es como mejor puede entenderse su obra.

II.

Función jurídica y práctica de la discrecionalidad administrativa

El presente libro fue madurado en Madrid y escrito en su mayor parte en Santiago de Chile. Lo más interesante es que puede ser leído con fruto por cuantos administrativistas dominan el español cualquiera que sea su nacionalidad y que su doctrina puede inspirar la jurisprudencia de muchos países. Es una obra “abierta” en el sentido de que está inspirada por la naturaleza genérica de la discrecionalidad administrativa y útil, por tanto, en todos los lugares en los que aparezca atemperada, eso sí, por el principio de la legalidad. Tal es, en efecto, la clave del pensamiento de Rosa Fernanda Gómez: legitimar la discrecionalidad administrativa con la sumisión a la legalidad. Porque como *dentro de la legalidad la discrecionalidad es una pieza más del Estado de Derecho*, los ciudadanos y los jueces pueden y deben aceptarla con absoluta naturalidad y las autoridades pueden ejercerla sin el menor escrúpulo. Con la condición dicha, la discrecionalidad es una variante imprescindible de la actuación administrativa y no hay que adoptar ante ella actitudes defensivas de rechazo, ya que no es un mal que deba evitarse a todo trance.

La autora escribe atendiendo a los grandes maestros americanos y españoles (y europeos) que en su mayoría han convertido el estudio de la discrecionalidad en una cruzada contra ella hasta a llegar a confundir a veces su uso legítimo y necesario con su abuso ilegítimo y arbitrario, que es lo único que debe ser severamente controlado. Un entusiasmo combativo que tampoco comparte el prologuista, quien conoce, como Gómez González, que sin discrecionalidad la Administración, ahora como antes, no puede actuar eficazmente. Por lo tanto o aprendemos a manejarla de manera conveniente o se producirán

constantes cortocircuitos tanto en la Administración activa como en las operaciones de su control.

Forzoso es en consecuencia familiarizarse con la discrecionalidad administrativa, normalizar su ejercicio por así decirlo y a tal propósito el presente libro nos proporciona una lección extremadamente útil no sólo para los académicos teóricos sino también para los empleados públicos, los jueces y los abogados.

La autora de esta monografía se ha formado en el marco de una distorsión fomentada –ya que no introducida- por una generación de auténticos maestros singularmente alemanes y españoles, que escarmentados por los abusos de las dictaduras nazista y franquista, enfocaron el Derecho Administrativo como un instrumento de control de los Poderes públicos y en primer lugar de la discrecionalidad administrativa. Una tendencia que el prologuista nunca ha compartido y hasta se ha permitido combatir incansablemente. Porque en la línea de los grandes administrativistas españoles del siglo XIX (Dou y Basols, Oliván, Silvela, Posada Herrera) el Derecho cumple una doble función: la de controlar los Poderes ciertamente, pero también la de contribuir a su eficacia, ya que no basta con que la Administración actúe legalmente sino que también ha de ser eficaz y para ello es imprescindible manejar la discrecionalidad administrativa.

El gran error de los maestros de la segunda mitad del siglo XX ha sido desdeñar este segundo objetivo –que para los del XIX era esencial- centrándose casi exclusivamente en el control. Para la inmensa mayoría de los juristas de hoy el Derecho Público es en su esencia una limitación del Poder, con dos consecuencias a cual más grave: en primer término la Administración ve disminuida su eficacia con tan rigurosas limitaciones y más teniendo en cuenta la habitual imperfección de las leyes; y en segundo lugar, el rigor de los controles invita –si es que no obliga necesariamente- a los Poderes a saltárselos cuando quieren funcionar con un mínimo de eficacia.

Conste en cualquier caso que la presente obra, aun estando influenciada, según acaba de decirse, por la perspectiva del control, no se detiene aquí ni mucho menos sino que también se cuida de desarrollar la otra vertiente con un profundo grado de minuciosidad y precisión, hasta tal punto que puede ser considerada como una obra

de aconsejable manejo para los empleados públicos y autoridades que tengan ocasión de adoptar resoluciones discrecionales.

La lectura de este libro permite a todos los juristas familiarizarse en el conocimiento y empleo de la discrecionalidad administrativa, que deja de ser una figura oscura y peligrosa, una amenaza para el Estado de Derecho y, gracias a un depurado análisis técnico, se convierte en una modalidad cotidiana e imprescindible de las actuaciones públicas con contornos precisos que permiten identificar sus manifestaciones ilícitas –los abusos de la discrecionalidad- que terminan resultando así controlables con relativa facilidad. De un caos bibliográfico tan ininteligible como contradictorio Gómez González ha sabido extraer unas líneas cognitivas y operativas sencillas y claras que permiten el manejo razonable de un instrumento jurídico capital en el moderno Estado de Derecho. En último término la acertada síntesis que aquí se hace de cuanto se ha escrito sobre la materia permitirá a los estudiosos prescindir de su indigesta lectura.

En busca de la claridad de partida

Cuando los estudiantes jóvenes –e incluso los juristas experimentados- abordan el tema de la discrecionalidad administrativa quedan abrumados por la avalancha bibliográfica que se les viene encima en la que para mayor confusión se entrecruzan cuestiones inseparables como la arbitrariedad, la oportunidad, los conceptos jurídicos indeterminados, los hechos determinantes, la discrecionalidad técnica y tantas otras que se relacionan en términos inextricables y que provocan indefectiblemente el mayor desconcierto, agravado aún más por las vacilaciones jurisprudenciales. En definitiva es difícil - yo diría imposible- aclararse mínimamente sobre estos puntos que son considerados capitales tanto en la dogmática del Derecho Administrativo como en la práctica administrativa y judicial. Lo único seguro es que ni los autores ni los jueces ni los legisladores – y nada digamos los funcionarios y autoridades- están de acuerdo en lo que significan todos estos conceptos y en cómo pueden ser manejados y controlados. La tendencia dominante actual es que, según se ha advertido ya, se le considera un enemigo a batir aunque al tiempo, en extraña paradoja, se reconozca que su uso es imprescindible. Dificultades y contradic-

ciones que se agravan especialmente en el ámbito de las infracciones y sanciones administrativas.

Las últimas publicaciones de los especialistas chilenos han insistido debidamente sobre tan delicada situación y he aquí que Rosa Fernanda Gómez González distinguida discípula de Eduardo Cordero, uno de los autores chilenos más destacados en esta materia, ha decidido examinar de nuevo este tema en profundidad, es decir, empezando desde el principio, desde las raíces.

A tal efecto en el capítulo primero ha intentado introducir un cierto orden sistemático en la evolución teórica del concepto de discrecionalidad administrativa en general. Un esfuerzo necesario pero hercúleo, teniendo en cuenta la caótica situación a que acaba de aludirse. En un alarde de erudición y de paciencia la autora –con fuentes chilenas y españolas (y a través de ellas, alemanas)- ha seguido una línea expositiva cronológica en la que se encajan buena parte de las mil y una teorías existentes introduciendo con ella una cierta luz en tan nebuloso panorama.

El resultado de tan ímprobo esfuerzo ha sido la afirmación de que “la noción de discrecionalidad administrativa es punto de partida necesario para analizar la existencia de discrecionalidad en materia sancionadora y recuperar los límites y control de su ejercicio” que es el objetivo propio de todo el trabajo. Con esta sólida base informativa le ha sido posible, además, exponer un sistema dogmático original desde lo que considera “un cambio de paradigma”.

Con este capítulo, subidamente dogmático, se ha ordenado en cierta medida el caos existente y puede seguirse ya con cierta facilidad su evolución teórica. Pero no nos engañemos ni nos hagamos falsas ilusiones: el enigma de la discrecionalidad administrativa sigue ahí con toda su fuerza como un Everest todavía inalcanzado y quizás inalcanzable. Con la obra de Gómez González se han escalado y afirmado nuevas cotas, pero todavía queda mucho por hacer y abogados, jueces y autoridades tendrán que seguir operando casi a ciegas en este siniestro paisaje, en el que bullen guías acreditados cuyas contradicciones, polémicas y pretendidas soluciones no consiguen orientar, antes al contrario, a los apesadumbrados juristas de todo el mundo y no sólo a los hispánicos.