

RESPONSABLES DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

COLECCIÓN INSTITUTO CLAVERO ARÉVALO

DIRECTOR DE LA COLECCIÓN

López Menudo, Francisco. Universidad de Sevilla

CONSEJO DE REDACCIÓN

Barrero Rodríguez, Concepción. Universidad de Sevilla
Escribano Collado, Pedro. Universidad de Sevilla
Galán Vioque, Roberto. Universidad de Sevilla
Gamero Casado, Eduardo. Universidad Pablo de Olavide
Guichot Reina, Emilio. Universidad de Sevilla
Horgué Baena, Concepción. Universidad de Sevilla
Jordano Fraga, Jesús. Universidad de Sevilla
López Menudo, Francisco. Universidad de Sevilla
Medina Guerrero, Manuel. Universidad de Sevilla
Montoya Martín, Encarnación. Universidad de Sevilla
Pérez Moreno, Alfonso. Universidad de Sevilla
Rivero Ysern, José Luis. Universidad de Sevilla

COMITÉ CIENTÍFICO

Castillo Blanco, Federico. Universidad de Granada
Chinchilla Marín, Carmen. Universidad de Alcalá de Henares
Fernández Ramos, Severiano. Universidad de Cádiz
Fernández Valverde, Rafael. Magistrado del Tribunal Supremo
Jiménez-Blanco y Carrillo de Albornoz, Antonio. Universidad Politécnica de Madrid
Martínez-Vares García, Santiago. Magistrado del Tribunal Constitucional
Menéndez Rexach, Ángel. Universidad Autónoma de Madrid
Montoro Chiner, M.ª Jesús. Universidad Central de Barcelona
Parejo Alfonso, Luciano. Universidad Carlos III de Madrid
Pielow Johann-Christian. Ruhr Universität Bochum
Rebollo Puig, Manuel. Universidad de Córdoba
Vera Jurado, Diego. Universidad de Málaga
Suay Rincón, José. Magistrado del Tribunal Supremo
Vandelli, Luciano. Università di Bologna
Vieira Andrade, José Carlos. Director del Instituto Jurídico de la Universidad de Coimbra

Manuel Rebollo Puig

RESPONSABLES DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

 EDITORIAL
UNIVERSIDAD DE SEVILLA

 INSTITUTO
CLAVERO
ARÉVALO

Sevilla 2023

Colección Instituto Clavero Arévalo
Núm.: 10

Comité editorial de
la Editorial Universidad de Sevilla

Araceli López Serena
(Directora)

Elena Leal Abad
(Subdirectora)

Concepción Barrero Rodríguez

Rafael Fernández Chacón

María Gracia García Martín

María del Pópulo Pablo-Romero Gil-Delgado

Manuel Padilla Cruz

Marta Palenque

María Eugenia Petit-Breuilh Sepúlveda

Marina Ramos Serrano

José-Leonardo Ruiz Sánchez

Antonio Tejedor Cabrera

Reservados todos los derechos. 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 la Editorial Universidad de Sevilla

© Editorial Universidad de Sevilla 2023
c/ Porvenir, 27 - 41013 Sevilla.
Tífs.: 954 487 447; 954 487 451; Fax: 954 487 443
Correo electrónico: info-eus@us.es
Web: <https://editorial.us.es>

© Manuel Rebollo Puig 2023

Impreso en papel ecológico
Impreso en España-Printed in Spain

ISBN: 978-84-472-2536-1
Depósito Legal: SE 2291-2023

Maquetación: Editorial Universidad de Sevilla
Impresión: Podiprint

*A Amalia Puig Riobóo, mi maravillosa madre
A José Rebollo Dicenta, mi fantástico padre
Se merecían algo mucho mejor.
Pero ya saben ellos que el «ur» no da para más*

Índice

Abreviaturas	15
Presentación.....	17
Capítulo primero.	
Los principios de legalidad, personalidad y culpabilidad en la determinación de los responsables de las infracciones	21
I. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LA DETERMINACIÓN DE LOS RESPONSABLES	21
II. EL PRINCIPIO DE PERSONALIDAD DE LAS SANCIONES.....	24
II.1. Significado y fundamento	24
II.2. Consecuencias complementarias; en especial, la extinción de la responsabilidad por muerte del infractor	28
III. EL JUEGO POSTERIOR DEL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD.....	33
IV. CONTRA EL PELIGRO DE LAS MATIZACIONES A ESTOS PRINCIPIOS.....	38
V. LAS RADICALES DIFERENCIAS CON LAS RESPONSABILIDADES NO PUNITIVAS.....	47
VI. LO QUE ESTOS PRINCIPIOS NO IMPIDEN.....	50
VI.1. Enumeración de responsabilidades sancionadoras compatibles con estos principios	50
VI.2. Compatibilidad con la acción de regreso del sancionado contra otro sujeto	51
VI.3. Sujetos no sancionados que sufren las consecuencias de una sanción ..	55
Capítulo segundo	
Responsabilidad por autoría y por participación	
I. OBJETO DE ESTE CAPÍTULO	61
II. RESPONSABILIDAD POR AUTORÍA DE LAS INFRACCIONES	61
II.1. Como regla general, son responsables los autores y solo ellos. Concepto de autor.....	61
II.2. Autoría directa individual, autoría mediata y coautoría	64
II.3. Autoría y tipificación de las infracciones.....	65

II.4. Sujetos que no son autores; en especial, sujetos con poder sobre el autor.....	69
II.5. Autores y representantes.....	75
III. RESPONSABILIDAD POR PARTICIPACIÓN.....	78
III.1. Leyes que prevén sanción para los partícipes.....	78
III.2. Responsabilidad individual o responsabilidad solidaria de cómplices y autor.....	82
III.3. ¿Puede sancionarse al partícipe sin sancionar al autor?.....	83
III.4. Infracciones autónomas de participación en infracción ajena.....	83
III.5. En especial, los «facilitadores» de las infracciones contra la competencia.....	86
IV. PRECEPTOS LEGALES ESPECÍFICOS SOBRE RESPONSABLES DE LAS INFRACCIONES.....	93
IV.1. Muestreo de estas previsiones legales.....	93
IV.2. La interpretación conforme a la Constitución de este género de preceptos.....	96
IV.3. Irresponsabilidad de los prestadores de servicios de la sociedad de la información.....	100
IV.4. Presunciones legales de autoría o participación.....	103

Capítulo tercero

Responsabilidad sancionadora de las personas jurídicas, de sus administradores y de los entes sin personalidad

I. LA RESPONSABILIDAD SANCIONADORA DE LAS PERSONAS JURÍDICAS.....	105
I.1. Consagración legal y rasgos generales.....	105
I.2. La responsabilidad de las personas jurídicas como supuesta excepción a los principios de personalidad y de culpabilidad.....	108
I.3. Rechazo de la anterior tesis.....	109
I.4. Distinción entre responsabilidad por actuación de los administradores y por actuación de los empleados u otros sujetos.....	112
I.5. La responsabilidad de las personas jurídicas como consecuencia de la actuación de sus administradores es responsabilidad por acción y culpa propias.....	114
I.6. Derechos fundamentales de las personas jurídicas imputadas.....	120
II. MATIZACIONES A LA RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS JURÍDICAS.....	122
II.1. Acción de regreso y condonación.....	122
II.2. Sanción solo a la persona jurídica, pero con responsabilidad de otra persona respecto al pago de aquella sanción.....	124
II.3. Sanción a personas físicas en vez de a la persona jurídica.....	124
II.4. Sanción a la persona jurídica y, además, a algunas personas integradas en ella.....	126
II.5. Sanción administrativa a la persona jurídica y pena a alguna persona física integrada en ella.....	127
III. PERSONAS JURÍDICAS Y AUTOR MEDIATO. REFERENCIA A LAS ENTIDADES MATRICES Y FILIALES.....	130

IV. LA RESPONSABILIDAD SANCIONADORA ANTE LA EXTINCIÓN DE LAS PERSONAS JURÍDICAS INFRACTORAS	134
IV.1. La regla general de la transmisión de la responsabilidad sancionadora de las personas jurídicas extinguidas.....	134
IV.2. La responsabilidad sancionadora en caso de transformación, absorción, fusión y escisión.....	138
IV.3. La responsabilidad sancionadora en caso de liquidación	146
IV.4. Sucesores y liquidadores como responsables solidarios o subsidiarios del pago de sanciones	150
IV.5. Sanciones no pecuniarias	150
IV.6. La peculiar solución del Derecho de la competencia.....	151
IV.7. La drástica solución de la Ley del Deporte	152
IV.8. Valoración.....	153
V. RESPONSABILIDAD SANCIONADORA DE LOS ADMINISTRADORES DE LAS PERSONAS JURÍDICAS	159
V.1. Las distintas variantes de responsabilidad de los administradores	159
V.2. Supuestos de sanción a los administradores, además de sanción a la persona jurídica	164
V.3. Autor de la infracción es la persona jurídica; el administrador es sancionado por participar en la infracción.....	167
V.4. Sujetos que pueden ser sancionados por esta vía ¿qué cargos han de ocupar?.....	168
V.5. Los requisitos de la participación en la infracción.....	174
V.6. La responsabilidad sancionadora del administrador exige culpa propia...	177
V.7. ¿Sanción de imposición discrecional?.....	179
V.8. Para sancionar a los administradores ¿es necesaria la sanción a la persona jurídica?	180
V.9. Sanciones. Responsabilidad individual de cada uno de los administradores.....	185
V.10. Valoración y propuesta	187
VI. RESPONSABILIDAD SANCIONADORA DE ENTES SIN PERSONALIDAD	190
VI.1. El reconocimiento de esta responsabilidad en la LRJSP y en leyes sectoriales.....	190
VI.2. La alternativa a la responsabilidad de estos entes: responsabilidad solidaria de los miembros o partícipes	193
VI.3. ¿Cuándo y qué entes sin personalidad pueden ser responsables de infracciones?.....	195
VI.4. Estos entes son responsables de las infracciones por ser sus autores.....	198
VI.5. Ejecución de las sanciones. Bienes que responden del pago de las multas impuestas a estos entes	200

Capítulo cuarto

Responsabilidad sancionadora de empleadores y empleados

I. EL PROBLEMA Y EL PLANTEAMIENTO PARA ABORDARLO	205
II. LAS RESPUESTAS JUDICIALES.....	205
II.1. Sentencias que confirmaron las sanciones al empleador por actos de sus empleados	205
II.2. Sentencias que anulan las sanciones a trabajadores.....	222
II.3. Recapitulación y crítica.....	222
III. EXPLICACIÓN DE LAS DIVERSAS SITUACIONES Y DE LAS SOLUCIONES PERTINENTES.....	223
III.1. Desvinculación de la cuestión analizada respecto a la de la responsabilidad de las personas jurídicas.....	223
III.2. Distinción entre infracciones de las empresas a consecuencia de las acciones de sus empleados e infracciones de los empleados	225
III.3. Infracciones de la empresa a consecuencia de las acciones de sus empleados	226
III.3.1. Responsabilidad exclusiva de la empresa como autora de la infracción	226
III.3.2. Responsabilidad de la empresa como autora y responsabilidad del empleado como partícipe en la infracción de aquella.....	230
III.4. Infracciones de los empleados.....	232
III.4.1. Responsabilidad exclusiva del empleado. Inconstitucionalidad de trasladar la responsabilidad a su empresa.....	232
III.4.2. Responsabilidad del empleado pero con responsabilidad de la empresa por una infracción consistente en no prevenir las infracciones de sus empleados.....	237
III.5. Necesidad de dolo o culpa de la empresa, diferente del dolo o culpa del empleado, para declarar la responsabilidad sancionadora de la empresa	238
III.6. Supuestos de responsabilidad solidaria y subsidiaria de empresas y trabajadores.....	243

Capítulo quinto.

Responsabilidad sancionadora de las Administraciones Públicas

I. ADMISIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A ADMINISTRACIONES	249
I.1. Las respuestas legales específicas y la regla general	249
I.2. Los reparos a las sanciones interadministrativas y su rechazo por los Tribunales.....	254
I.3. La posible reconsideración de la solución actual.....	258
II. RÉGIMEN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS A ADMINISTRACIONES	261
II.1. Efectos adicionales de las sanciones a Administraciones	261
II.2. Aplicabilidad de los artículos 24 y 25 de la Constitución y de las garantías de la LRJSP y la LPAC a las sanciones a Administraciones...	266

II.3. La responsabilidad de los entes públicos ha de ser por acción y culpa propias	268
II.3.1. Aplicación de los principios de personalidad y culpabilidad.....	268
II.3.2. Responsabilidad de la Administración por acciones de sus autoridades y empleados; excepciones en que las leyes prevén la sanción exclusiva de estos	270
II.3.3. ¿Responsabilidad de la Administración por lo que hagan sus entidades colaboradoras?	274
II.3.4. ¿Responsabilidad de la Administración matriz por lo que hagan sus entes instrumentales y similares?	277
II.3.5. Irresponsabilidad de la Administración por hechos de los administrados	279
II.4. Exención de responsabilidad por falta de tipicidad o de antijuricidad de las acciones de la Administración.....	280
II.4.1. Falta de tipicidad. Infracciones que no pueden cometer las Administraciones	281
II.4.2. Falta de antijuricidad: conductas tipificadas como infracción pero permitidas a la Administración.....	284
II.4.3. Incidencia de la presunción de validez de reglamentos y actos administrativos.....	287
II.5. Restricciones derivadas de los principios sobre relaciones interadministrativas	291
II.6. ¿Recursos administrativos o requerimientos contra las resoluciones que sancionan a una Administración?	294

Capítulo sexto

Responsables solidarios y subsidiarios de infracciones y sanciones

I. LA REGLA GENERAL DE LA RESPONSABILIDAD INDIVIDUAL Y LOS DOS GÉNEROS DE EXCEPCIONES.....	299
II. RESPONSABLES SOLIDARIOS DE LAS INFRACCIONES	303
II.1. Supuestos en que está establecida esta responsabilidad y significado común	303
II.2. Régimen	307
II.3. Sobre su constitucionalidad	311
II.4. La solidaridad de matriz y filial en las infracciones contra la competencia	314
III. ALUSIÓN A LOS RESPONSABLES SUBSIDIARIOS DE LAS INFRACCIONES	319
IV. RESPONSABLES SOLIDARIOS Y SUBSIDIARIOS DEL PAGO DE SANCIONES.....	321
IV.1. Significado.....	321
IV.2. Los supuestos en que está establecida esta responsabilidad y su heterogeneidad	324
IV.3. Régimen. En especial, las posibilidades de defensa del responsable del pago	330

IV.4. Sobre la naturaleza sancionadora o no de las responsabilidades del pago	338
IV.4.1. Relevancia de la cuestión	338
IV.4.2. Respuestas del Tribunal Constitucional	340
IV.4.3. Respuestas del Tribunal Supremo y la disidencia de la Sala Primera.....	342
IV.4.4. Criterios para resolver si estas responsabilidades son o no sanciones	347
IV.5. Sobre la constitucionalidad de esta responsabilidad y las restricciones a su establecimiento aun cuando no sean sanciones; en especial, la interdicción de la arbitrariedad.....	353
Bibliografía.....	359

Abreviaturas

AN	Audiencia Nacional
ap.	Apartado
Ar.	Referencia de la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Aranzadi
art.	artículo
arts.	artículos
as.	asunto
ATC	Auto del Tribunal Constitucional
CC	Código Civil
CE	Constitución Española
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CP	Código Penal
DA	<i>Documentación Administrativa</i> (revista)
FJ	Fundamento Jurídico
JA	<i>Justicia Administrativa</i> (revista)
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
LDC	Ley de Defensa de la Competencia
LGS	Ley General de Subvenciones
LGT	Ley General Tributaria
LISOS	Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social
LJCA	Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LO	Ley Orgánica
LOREG	Ley Orgánica de Régimen Electoral General
LPAC	Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local

LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público
RAP	<i>Revista de Administración Pública</i>
RAAP	<i>Revista Andaluza de Administración Pública</i>
RD	Real Decreto
REALA	<i>Revista de la Administración Local y Autónoma</i>
rec.	recurso
REDA	<i>Revista Española de Derecho Administrativo</i>
RGDA	<i>Revista General de Derecho Administrativo</i>
RGR	Reglamento General de Recaudación
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TRLDCU	Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UE	Unión Europea

Presentación

Desde que hace muchos años empecé a dedicarme al estudio de las sanciones administrativas, comprendí que la determinación de los responsables de las infracciones era asunto complicado que merecía una atención especial. Un tema en el que confluyen todos los grandes principios del Derecho Administrativo sancionador y en el que se les pone en tensión y, si así cabe decirlo, en aprietos.

Desde entonces lo he abordado en muchos estudios sectoriales de Derecho Administrativo sancionador. Así, lo hice al enfrentarme con las infracciones en materia de sanidad, consumo, turismo, comercio, competencia, urbanismo y seguridad ciudadana. Tras ello, fui intentando poco a poco hacer una construcción general. Sobre todo, lo hice con ocasión de mi contribución al libro homenaje al profesor Cosculluela. Quise allí volcar todo lo esencial. Pero entendí que, con los límites de espacio y de tiempo que me brindaba aquella ocasión y pese a mi deseo de realizar una aportación a la altura del agradecimiento a mi maestro, no era posible nada más que sentar los presupuestos para una exposición más completa que necesitaba mucho más esfuerzo y reflexión. Intenté completar ese trabajo en otros libros homenajes a diversos profesores (Loperena, De la Quadra, Soriano y Sainz Moreno). Pero todo seguía siendo parcial, fragmentario e incompleto.

He seguido pensando y trabajando lentamente en las piezas que me faltaban y en lo que consideraba necesario para darles coherencia y sistematicidad. Y cuando se me ofreció publicar un libro en la colección del Instituto Clavero Arévalo (antes Instituto García Oviedo), oportunidad que agradezco al director del Instituto y al de la colección, profesores Guichot Reina y López Menudo, creí llegado el momento de terminar esa tarea.

Este último esfuerzo ha sido mucho mayor de lo que esperaba; he tenido que añadir mucho, corregir algunas ideas y reordenarlo todo. Aun así, a veces se conserva el sesgo del origen de los trabajos y ello comporta que no siempre haya la uniformidad de estilo y método que me hubiera gustado. Así, por ejemplo, en algunos capítulos la jurisprudencia es protagonista y lo demás se construye sobre esa base (o, eventualmente, contra esa base); mientras que, en

otros, por el contrario, la jurisprudencia queda en un segundo plano y sale más bien al hilo de exposiciones más teóricas.

No estoy nada convencido de haber conseguido la sólida teoría general a la que aspiraba ni de haber abordado todos los aspectos relevantes ni de dar respuesta satisfactoria a todas las cuestiones. Más bien creo lo contrario. Pero, aunque fuese así, algunos pasos sí que doy, algo avanzo respecto a lo que hasta ahora hay y, por tanto, creo modestamente que el resultado de mi prolongado estudio ha alcanzado cierta madurez y puede ver la luz. Creo que, dentro de lo que está a mi alcance, reporta alguna utilidad. Otros completarán o corregirán lo que aquí expongo. Pero como mínimo habré allanado el camino para futuros mejores estudios.

Lo que ante todo se aborda es el principio de personalidad de las sanciones o de responsabilidad personal. Quizá es esto lo que debería haber dado título al libro. Porque, aunque también están presentes los principios de legalidad y de culpabilidad, aparecen más bien como complementarios de aquél. Un principio este de la personalidad de las sanciones que parece de significado elemental y, además, exigencia asimismo elemental de la justicia, pero que, a la postre, por diversas vías, aparece muchas veces matizado hasta hacerlo irreconocible, por no decir sencillamente que, pese a su proclamación formal, es sacrificado con justificaciones más que discutibles. Aquí combato en todos los frentes y por todos los medios a mi alcance esas relajaciones del principio que lo dejan en una mera referencia retórica sin verdadero contenido.

La construcción que se ofrece no está hecha sobre puras reflexiones abstractas sino con la observación de la multitud de leyes que contienen un régimen sancionador y que, aunque sea parcialmente, regulan algunos aspectos de los responsables de las infracciones que tipifican. Se busca en esos numerosísimos preceptos legales la comprensión de los problemas que en cada sector han de resolverse y las soluciones ideadas en cada caso por el legislador, muchas correctas, algunas discutibles y otras más bien disparatadas. Pero todas sin un marco general que es el que aquí trata de construirse. Ante uso de tan numerosas leyes, he huido de citarlas mediante abreviaturas que harían que la lista fuese interminable y que la lectura del texto resultase fastidiosa. Pero como el legislador, por otra parte, pone nombres larguísimos a sus productos, muchas veces las llamo por una especie de hipocorístico suficientemente identificativo. Por ejemplo, me refiero a la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, que es su nombre oficial completo, como Ley antitabaco de 2005. Solo para las leyes más frecuentemente citadas y conocidas me he servido de abreviaturas. Así, creo, que la lectura resultará menos engorrosa.

La cita de sentencias es continua. No hace falta justificarlo porque su utilidad es obvia. He procurado que aparezcan todas las que puedan aportar algo

valioso. Incluidas, por supuesto, aquellas de las que discrepo pero que reflejan el estado de la cuestión y constituyen referencias interesantes. Siempre que es posible, se citan solo por su número oficial y fecha (por ejemplo, STS 1217/2023, de 2 de octubre). Pero, como sobre todo las sentencias del TS no tenían numeración oficial hasta recientemente, en su defecto las cito por su fecha y por el número del recurso (por ejemplo, STS de 28 de diciembre de 2015, rec. 431/2012). Así, creo, las sentencias son fácilmente identificables y resultarán accesibles a todos, sea cual sea la base de datos que utilicen. Solo cuando no he encontrado ese dato acudo a la referencia de jurisprudencia Aranzadi. Todo porque la mera indicación de una fecha hace con frecuencia muy difícil la identificación de las sentencias. Acaso debería haber optado por el ECLI, pero, además de que en sentencias antiguas tampoco lo he encontrado siempre, dejo lo que por ahora me resulta poco familiar para futuras ocasiones.

El trabajo se ha realizado en el seno del Grupo de Investigación de la Junta de Andalucía SEJ-196, o sea, el de los Profesores de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba que son para mi fuente de inagotable conocimiento y de estímulo para el trabajo en un ambiente simplemente espléndido. Y ello en el marco de dos proyectos: el PID2022-138118NB-100, «La Administración sancionadora de la Unión Europea», del Ministerio de Ciencia e Innovación; y el PROYEXCEL-00903, «La nueva seguridad pública, Derecho Administrativo sancionador y Estado de Derecho en Europa», de la Junta de Andalucía. Es obligación legal que así conste; y es obligación que cumpla agradecido gustosamente.

Capítulo primero

Los principios de legalidad, personalidad y culpabilidad en la determinación de los responsables de las infracciones

I. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LA DETERMINACIÓN DE LOS RESPONSABLES

Cometida una infracción administrativa, ¿a quién hay que sancionar? Esa es la cuestión. Y es tanto como preguntar quiénes son los responsables de las infracciones. Porque responsable de una infracción es sencillamente el sujeto al que debe imponerse el castigo.

La respuesta primera y elemental es que hay que sancionar a los sujetos que diga la ley, solo a los sujetos que diga la ley. Muy cierto pues, en efecto, es este de los responsables un aspecto sometido al principio de legalidad que preside el Derecho Administrativo sancionador (art. 25.1 CE). Y lo es en las tres grandes vertientes de tal principio: reserva de ley, tipicidad e irretroactividad *in pejus*. Por tanto, quiénes sean los responsables de las infracciones tiene que decidirlo con carácter previo y con cierta precisión una norma con rango de ley, no un reglamento¹; y en su aplicación no cabe ampliar el ámbito de los responsables por analogía².

¹ STS de 1 de diciembre de 2010 (rec. 270/2006), ante un supuesto en que la Administración había extendido la responsabilidad a sujetos distintos del autor de la infracción, dijo: «...cuando de extender las sanciones se trata lo trascendente es que ha de existir un precepto que expresamente establezca esa extensión. En este caso es patente que no existe tal precepto...». Véase también STS de 19 de diciembre de 2000 (rec. 7388/1996). Al reglamento cabe conferir el papel que, en general, se le reconoce en todo el Derecho Administrativo sancionador y que sintetiza el artículo 27.3 LRJSP. Así que podría «contribuir a la más correcta identificación» de los sujetos responsables que ya se deduzcan de la ley. En los ámbitos en los que se admite una cierta relajación del principio de legalidad, también las posibilidades del reglamento en cuanto a la determinación de los responsables aumentan. En concreto, cuando se trate de Ordenanzas cabe

Esa determinación legal podría estar formulada con carácter general para todas las infracciones –al modo en que suelen hacerlo para los responsables de los delitos los Códigos Penales, como el español– o venir establecida específicamente para cada infracción o para cada grupo de infracciones. En España no existe esa determinación general³. Lo que en su lugar ofrece el artículo 28 LRJSP es solo un marco muy genérico, limitado a señalar qué entes pueden ser responsables y con qué géneros de responsabilidad, marco que no resuelve de por sí quien puede ser sancionado por cada infracción y que deja amplia libertad a las leyes sectoriales estatales y autonómicas para establecerlo. Son la infinidad de leyes sectoriales sancionadoras las que establecen reglas sobre los responsables de las infracciones que tipifican, reglas muy diversas entre sí y en las que es difícil encontrar, si la tienen, su recóndita armonía.

En muchas de las leyes sancionadoras, la respuesta está solo tácita en las normas que tipifican las respectivas infracciones: si no tienen ningún precepto específico sobre los responsables de las infracciones, deben ser entendidas en el sentido de que solo lo son los que realicen la conducta tipificada⁴. En otras, hay preceptos que ofrecen explícitamente la respuesta, o parte de la respuesta, a la cuestión. Así, puede que hagan precisiones sobre quiénes pueden

que señalen los responsables de las infracciones que tipifiquen dentro del ámbito de antijuridicidad acotado previamente por una Ley. Con el mero hecho de tipificar infracciones, estarán determinando sus posibles responsables. Pero no pueden establecer nuevos supuestos de responsabilidad solidaria o subsidiaria (SAN de 6 de julio de 2011, rec. 310/2010). Vid. M. REBOLLO PUIG, M. IZQUIERDO CARRASCO y L. ALARCÓN SOTOMAYOR, «Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias», en M. REBOLLO PUIG (dir.) y M. IZQUIERDO CARRASCO (coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, IV, p. 3741.

² Aplican esta proscripción de la analogía en la determinación de los responsables las SSTs de 13 de abril de 2002 (rec. 3372/2001) y 3 de diciembre de 2002 (rec. 7050/2001).

³ Con la excepción de la Ley vasca 1/2023 de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas de esa Comunidad que dedica sus artículos 8 a 10 a los responsables de las infracciones y que sí tiene unas pretensiones generales, al menos para las demás normas de la misma Comunidad Autónoma. En la ley anterior de esa misma Comunidad Autónoma 2/1998 se contenía una regulación similar también en sus artículos 8 a 10. Vid. los comentarios a esos artículos de I. LÓPEZ CÁRCAMO e I. LASAGABASTER HERRARTE, en la obra colectiva dirigida por el mismo I. LASAGABASTER HERRARTE, *Ley de la Potestad Sancionadora. Comentario sistemático*, IVAP, Bilbao, 2006, pp. 181 a 200.

⁴ Vid. R. PARADA, *Derecho Administrativo*, II, 23.ª ed., UNED/Ediciones académicas, Madrid, 2017, p. 386; M. IZQUIERDO CARRASCO, «La culpabilidad y los sujetos responsables», en la obra del mismo IZQUIERDO con M. REBOLLO PUIG, L. ALARCÓN SOTOMAYOR y A. BUENO ARMIJO, *Derecho Administrativo sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2010, p. 260; M. GÓMEZ TOMILLO e I. SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo sancionador. Parte general*, Aranzadi, Cizur Menor, 5.ª ed., 2023, p. 546; y R. PIZARRO NEVADO, «La responsabilidad personal por infracciones administrativas», en J. J. GONZÁLEZ RUS (coord.), *Estudios penales y jurídicos. Homenaje al Prof. Dr. Enrique Casas Barquero*, Universidad de Córdoba, Córdoba, 1996, pp. 612-613.

ser considerados autores o coautores de las infracciones o sobre los partícipes que deban ser sancionados, etc. Hecho así, solo se podrá sancionar a los sujetos que hayan realizado las conductas típicas, ya sean las tipificadas como infracción ya sean las tipificadas como forma punible de participación; y no se podrá sancionar a otros sujetos incluso aunque hayan realizado una conducta antijurídica y culpable ni siquiera en el caso de que guarde cierta relación con las conductas sí tipificadas.

Lo hagan de una forma o de otra, son las leyes las que determinan los responsables de las infracciones y sancionar a alguien que no sea aquél al que la ley hace responsable de la infracción vulnera el principio de legalidad y, por tanto, el derecho fundamental del artículo 25.1 CE.

Para lo que aquí nos importa, aspecto menor es resolver qué legislador, si el estatal o los autonómicos, ha de ser el que establezca los responsables de las infracciones. Desde luego, el artículo 149.1.18ª CE permitiría al Estado establecer en una ley que regulase en abstracto la potestad sancionadora las reglas generales sobre los responsables; dicho de otra forma, que esa regulación podría haberse incluido en la LRJSP o que podría incluirse allí tras una eventual reforma. Pero ello sin perjuicio de las adaptaciones o concreciones que pudieran introducir las leyes sectoriales. Y, en cuanto a estas, que hoy por hoy campan a sus anchas sin ningún marco general al que atenerse, habría que estar a distribución de competencias que el bloque de la constitucionalidad establezca para cada concreto sector. Así que, por ejemplo, si se trata de las infracciones de tráfico, extranjería, seguridad pública o cualquier otra materia de la exclusiva competencia legislativa del Estado, solo este podrá aprobar normas sobre los responsables de las infracciones. Y si, por el contrario, se trata de determinar los responsables de infracciones de urbanismo o turismo, materias en las que la legislación compete en exclusiva a las Comunidades Autónomas, estas habrán de ser la que instauren las reglas sobre determinación de los responsables. Tan elementales afirmaciones se complican respecto a las materias en las que, en las diversas formas permitidas por la Constitución, pueden legislar el Estado y las Comunidades Autónomas. Para ellas baste decir que es perfectamente posible que el Estado imponga reglas sobre los responsables de las infracciones del sector compartido cuando esté justificado, como con frecuencia lo estará, que haya a este respecto un mínimo común uniforme en toda España⁵.

⁵ Es ilustrativa la STC 186/2016, de 3 de noviembre, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra la Ley estatal 28/2015 para la defensa de la calidad alimentaria. En concreto, contra su artículo 17 dedicado a establecer los sujetos responsables de las infracciones según se trate de productos envasados o a granel. Ni siquiera era una materia en la que el Estado tuviera competencia sobre las bases sino que su regulación se apoyaba en el artículo 149.1.13ª CE. Pero, incluso así, el TC afirmó que ello permitía al Estado regular

II. EL PRINCIPIO DE PERSONALIDAD DE LAS SANCIONES

II.1. SIGNIFICADO Y FUNDAMENTO

Pero las leyes no son completamente libres para elegir a los sujetos a los que sancionar ante cada infracción, como tampoco lo es la Administración al aplicar tales leyes. Por tanto, no se es ni se puede ser responsable de una infracción por el mero hecho de que una ley lo decida⁶. Las leyes, y después las Administraciones, están condicionadas, ante todo, por el principio de personalidad de las sanciones o de responsabilidad personal que está ínsito en el mismo artículo 25.1 CE, como proclama el TC⁷.

En esencia, el principio significa que solo se puede imponer una sanción (lo mismo que una pena) por actos propios⁸; más exactamente, por acciones u omisiones propias tipificadas como infracción o tipificadas como forma de participación punible. O sea, solo se puede sancionar a alguien por lo que él ha hecho o por lo que él, debiendo hacerlo, no ha hecho⁹.

la calidad alimentaria con carácter básico, incluido en parte el régimen sancionador y que eso «conlleva, ineludiblemente, la potestad para establecer quiénes han de responder por las infracciones que deriven de dicho régimen [en ese sentido, STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 6 b)]. Además, en cuanto el precepto regula los distintos sujetos responsables de las infracciones, su regulación tiene cabida en el régimen sancionador básico de la Ley para la defensa de la calidad alimentaria, en tanto que aplica a diferentes sujetos, operadores del sector alimentario, el principio general de la responsabilidad que deriva de los artículos 130 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público...».

⁶ La tesis contraria es defendida con especial contundencia y brillantez por A. NIETO, *Derecho Administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 5.ª ed., 2012, sobre todo pp. 425 a 427. De algunos de sus aspectos más importantes y de nuestras discrepancias iremos dando cuenta en las siguientes notas.

⁷ STC 146/1994, de 12 de mayo, FJ 4: «Entre los principios informadores del orden penal se encuentra el principio de personalidad de la pena, protegido por el art. 25.1 de la Norma fundamental (STC 254/1988, FJ 5º), también formulado por este Tribunal como principio de personalidad de la pena o sanción (STC 219/1988, FJ 3º), denominación suficientemente reveladora de su aplicabilidad en el ámbito del Derecho Administrativo sancionador». Lo reiteran, entre otras, las SSTC 181/2014, de 6 de noviembre (FJ 7), 14/2021, de 28 de enero [FJ 5.a)] y 179/2023, de 11 de diciembre [FJ 2.a)].

⁸ STC 125/2001, de 4 de junio: este principio «implica que solo se puede responder penalmente por los actos propios y no por los ajenos». Vid. J. C. LAGUNA DE PAZ, «El principio de responsabilidad personal en las sanciones administrativas», *RAP*, n.º 211 (2020), pp. 40-41; y *Tratado de Derecho Administrativo general y económico*, Civitas, Cizur Menor, 5.ª ed., 2023, pp. 1668-1669, de donde en adelante se citará.

⁹ Conviene notar que el principio impone a las leyes un límite negativo pero no un mandato positivo; es decir, no hay nada contrario a este principio en que las leyes decidan no sancionar a algunos de los sujetos que sí han realizado la acción típica y, más claramente aún, a quienes han participado en ella incluso con una cooperación necesaria. Igual que la ley tiene un

Se comprende mejor su significado formulándolo negativamente: nadie puede ser sancionado por la infracción de otro. Si acaso, podrá serlo por su participación propia y personal en la infracción del otro; pero en tal caso se le sanciona por lo que él ha hecho, no por lo que ha hecho el otro. Por tanto, nadie puede ser sancionado por la conducta de otro, incluso aunque también él haya realizado una diversa acción antijurídica e incluso típica y culpable: entonces tendrá que ser sancionado por esa conducta suya, pero no por la del otro¹⁰. Ni siquiera cuando su conducta típica, antijurídica y culpable tenga cierta relación con la del otro (de complicidad, encubrimiento o similar); incluso así, él deberá ser sancionado por su propia conducta, no por la ajena. Buen ejemplo es el de la persona que, debiendo hacerlo, no identifica al autor de una infracción: si así está previsto, se le podrá sancionar por conculcar su deber de identificar al infractor, pero lo que de ninguna forma cabe es sancionarlo por la infracción de autor desconocido¹¹. De este modo, en concreto, el principio erradica que,

amplio margen para decidir qué concretas conductas antijurídicas quiere tipificar como infracción y cuáles serán impunes, también tiene libertad para decidir quiénes, de entre los que han realizado o contribuido a la infracción, pueden ser sancionados.

¹⁰ Cosa distinta es que la ley prevea para esa conducta de participación la misma sanción que para la autoría. Eso no vulnera de ninguna forma el principio de personalidad. Si acaso, y tampoco necesariamente, sería contrario al de proporcionalidad de las sanciones. Vid. M. IZQUIERDO CARRASCO, «La determinación de la sanción administrativa», *Justicia Administrativa*, número extraordinario de 2001, p. 230.

¹¹ Es supuesto célebre e ilustrativo el del propietario del vehículo que no identifica al conductor infractor. Su conducta es ilícita y típica, conforme al TR de la Ley de tráfico [arts. 11.1 y 77.j)]. Y hay preceptos similares en otros sectores; v. gr., art. 91.3 de la Ley 3/2001 de Pesca Marítima (aún vigente por disponerlo así la Ley 5/2023): «Los propietarios de buques o armadores, en el caso de mediar una denuncia por supuesta infracción administrativa de pesca marítima, debidamente requeridos para ello, tienen el deber de identificar al patrón responsable de la embarcación, y si incumplen esta obligación serán sancionados como autores de una infracción grave de falta de colaboración o de obstrucción a las labores de inspección». Esa no identificación constituye una infracción autónoma de modo que el propietario será sancionado. Sancionado, claro está, por su propia infracción. Lo que no cabe es sancionarle por la infracción del conductor. De ninguna de las maneras (cosa distinta es que se pueda llegar a sancionar al propietario porque se considere, incluso solo por indicios, que era el conductor). Lo contrario, con un esfuerzo admirable pero digno de mejor causa, ha sido defendido por M. CASINO RUBIO, *La increíble historia del deber de identificar al conductor*, Civitas, 2010, sobre todo pp. 186 a 196. Lo que nos importa no es el ejemplo sino enfatizar en general que ni siquiera la realización culpable de una conducta típica permite hacer responsable a un sujeto de la infracción de otro.

En la Ley General de Telecomunicaciones de 2014 había un precepto que abordaba la cuestión del operador que no colabora en la identificación de quien realiza emisiones no autorizadas: decía que se entenderá que «participa de manera esencial en la conducta infractora» [art. 74.b)]. Para las SSTS 529/2022, de 4 de marzo, y 1146/2023, de 18 de septiembre, ello supone «hacerlo responsable por lo que, en términos penales, se considera un cooperador necesario, en cuanto colabora con el autor material de la emisión de la actividad realizando una conducta sin la cual no se habría cometido». Pero eso, que puede valer para explicar algunas infracciones de

cometida una infracción, se sancione a alguien por ser el titular de la cosa con la que o en la que otro cometa la infracción o por tener una relación con el infractor¹²; aunque sea de la misma familia, de la misma empresa, de la misma asociación...; incluso aunque tenga algún poder sobre el infractor y hasta un deber de vigilarlo y de evitar que cometa infracciones y no se haya cumplido bien con ese deber¹³; ni aunque se haya elegido al infractor para alguna actividad, pese a que se le haya elegido mal y realice la infracción con ocasión de la actividad que se le confió. Tampoco cabe sancionar, dicho sea de paso pero con toda intención, al titular de una autorización o concesión administrativa por las infracciones ajenas aunque se cometan con ocasión de la actividad autorizada o concedida¹⁴. Todo eso es contrario al artículo 25.1 CE.

Sumando los dos principios hasta ahora expuestos, se puede afirmar que solo cabe sancionar a aquél para el que la ley ha previsto sanción y solo si ha realizado la conducta tipificada como infracción o como forma punible de participación.

A veces se afirma que este principio de personalidad tiene su fundamento en el de culpabilidad, que aquél es solo una concreción de este¹⁵. No creo que

la misma Ley, no parece exacto para lo previsto en ese artículo 74.b) en el que la conducta del sujeto que no identifica a quien realiza la emisión no autorizada se parece más a la del encubridor. La actual Ley General de Telecomunicaciones de 2022 (art. 104) establece que, si la persona que «tenga la disponibilidad de los equipos» y requerida para ello no identifica a quien realiza la actividad, «se considerará (...) responsable de las infracciones cometidas por quien realiza la actividad»: su violación del principio de personalidad me parece incuestionable.

¹² Vid. A. DE PALMA DEL TESO, «La culpabilidad», *Justicia Administrativa*, número extraordinario de 2001, p. 41; y de la misma profesora *El principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 76. También J. SUAY RINCÓN, «Derecho Administrativo sancionador: perspectivas de reforma», *RAP*, n.º 109 (1986), p. 199.

¹³ Por eso, entre otras cosas, no cabe hacer responsables de las infracciones cometidas por menores de edad a sus padres, tutores o guardadores. Lo aplicó impecablemente la STSJ de Castilla y León, Sala de Valladolid, 2247/2006, de 15 de diciembre (FJ 6º), que anuló el precepto de una ordenanza que, para el supuesto en que fuesen autores de las infracciones sujetos inimputables, decía que «responderán por ellos los padres, tutores o quienes tengan la custodia legal». Dijo el TSJ que así se viola el principio de personalidad «ínsito en el artículo 25 CE (...) y ello supone su nulidad». Esta obviedad no parece constar a algunos legisladores que establecen tranquilamente lo contrario. Dice, por ejemplo, el artículo 38.2 de la Ley extremeña 5/2018 que «serán responsables principales de las infracciones cometidas por los menores de doce años, los padres, tutores o guardadores». Su inconstitucionalidad es palmaria. Cosa distinta, anticipémoslo ya, es que se sancione a esos mismos sujetos por la vía de tipificar como infracción el incumplimiento de su deber de evitar las infracciones de los menores. Es lo que permite el artículo 28.4, primer párrafo, LRJSP que, con acierto discutible, idea este artificio con el que conseguir un resultado parecido, pero sin vulnerar el principio de personalidad.

¹⁴ Esto se desarrollará en el capítulo segundo, epígrafe II.4.

¹⁵ Vid. A. DE PALMA DEL TESO, *El principio de culpabilidad...*, cit., pp. 58-59 y 65; M. IZQUIERDO CARRASCO, «La culpabilidad y los sujetos responsables», cit., p. 250; J. C. LAGUNA DE PAZ, *Tratado...*, cit., p. 1668. Alguna vez lo ha hecho el TC; por ejemplo, podría verse así en el

sea lo más exacto¹⁶. Su verdadero fundamento está en los fines o funciones de las penas y de las sanciones¹⁷: más que en la prevención general y especial¹⁸, sobre todo está en la función de retribución¹⁹ que solo se cumple si el castigo

ATC 237/2012, de 11 de diciembre: «...la responsabilidad subjetiva comporta como corolario la consagración del principio de personalidad de las penas o sanciones...». Pero más frecuentemente el TC conecta nuestro principio con el artículo 25 CE sin incluirlo expresamente en el principio de culpabilidad.

¹⁶ Salvo que se hable de principio de culpabilidad en un sentido amplísimo, los principios de culpabilidad y de personalidad son distintos y uno no presta fundamento al otro: podría negarse la exigencia de culpabilidad y, al menos, exigir que no se pueda castigar por el hecho ajeno. Se demuestra al comprobar que se puede vulnerar uno sin vulnerar el otro. Obvio es que se puede respetar el de personalidad sin respetar el de culpabilidad; así, si el sujeto sancionado realizó la acción típica pero lo hizo sin culpa alguna. Pero también cabe que se respete el principio de culpabilidad y no el de personalidad. Así sucede si alguien es sancionado por la infracción cometida por otro al que eligió o vigiló mal: habrá incurrido en cierta negligencia (*culpa in eligendo* o *in vigilando*) pero no cabrá decir que realizó la acción tipificada; porque la *culpa in eligendo* o *in vigilando* no convierte en propia la acción del sujeto mal elegido o mal vigilado.

¹⁷ Lo señaló con acierto T. CANO CAMPOS, «La culpabilidad y los sujetos responsables en las infracciones de tráfico», *Documentación Administrativa*, n.º 284-285 (2009), pp. 94-95; y el mismo profesor CANO, *Las sanciones de tráfico*, Aranzadi, Cizur Menor, 2.ª ed., 2014, p. 308. En *Sanciones administrativas*, Francis Lefebvre, Madrid, 2018, p. 68, dice: «Su fundamento material reside en la propia naturaleza y función de las sanciones, pues solo cuando estas se imponen a quienes cometen, participan o no impiden la comisión de una infracción tendrá sentido realizarles un reproche y castigarles con la finalidad de evitar en el futuro esa acción u omisión».

¹⁸ Vid. en ese sentido A. DE PALMA DEL TESO, *El principio de culpabilidad...*, cit., pp. 77-78 y M. IZQUIERDO CARRASCO, «La culpabilidad y los sujetos responsables», cit., p. 258. Sostener que el fundamento está –o está solo– en los fines de prevención general y especial es inexacto y peligroso. Porque entonces se puede estar dispuesto a aceptar que se sancione por conductas ajenas si eso es útil para prevenir infracciones. Hay que reconocer que hasta la brutal práctica de diezmar o bombardear a una población cada vez que haya un acto de resistencia o castigar a toda una familia por la conducta de uno de sus miembros es muy útil para la prevención especial y general. Y supongo que se estará de acuerdo en que esa forma de proceder es la vulneración más palmaria del principio de personalidad. Se podrían traer otros muchos ejemplos de Derecho Administrativo que son en el fondo iguales, aunque ciertas sensibilidades jurídicas aturdidas o embotadas no los perciban. Veremos algunos ejemplos, incluso aceptados por los tribunales y hasta auspiciados por la doctrina. En cualquier caso, aprovecho para explicar que esa posible utilidad preventiva de las sanciones impuestas por conductas ajenas me lleva a no afirmar –aunque me gustaría– que el principio de personalidad de las penas y sanciones se pueda fundamentar también en la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE): acaso pueda decirse que no hay pura arbitrariedad si la medida, aunque injusta, tiene alguna utilidad para los intereses públicos perseguidos.

¹⁹ O sea, parto desde luego de que las sanciones tienen una función retributiva. No es ocasión de extenderse aquí en ello. Diré solo que soy consciente de las extendidas críticas a las teorías retributivas o de la justicia y de que están más en boga las teorías preventivas. Si eso sucede con las penas, más incluso con las sanciones administrativas. Pero sin negar la finalidad preventiva, sostengo que prescindir del componente retributivo de las penas y hasta de las sanciones administrativas entraña un utilitarismo peligroso para la dignidad humana y para la justicia y, por ello, poco conciliable con la Constitución. Son muchos los autores que rechazan

previsto por la ley para determinadas acciones se impone a quien las realice²⁰. Precisamente porque la sanción, como la pena, es un castigo y una retribución por el acto ilícito, el principio de personalidad se conecta, a su vez, con el valor mismo de la justicia (valor superior de nuestro ordenamiento, art. 1.1 CE) y con la dignidad humana (fundamento del orden político, art. 10.1 CE). Quizá esto parezca demasiado etéreo y altisonante, pero no es así. Sancionar a alguien por un hecho que no es suyo propio, aunque sirviera a la prevención, sería sangrantemente injusto y convertiría a quien lo sufre en un objeto utilizado por su valor social ejemplarizante, en el «chivo expiatorio», en el «cabeza de turco», como en los Derechos más burdos. Aunque esto pudiera ser alguna vez útil –y, aunque, desde luego, es siempre cómodo–, es contrario a la justicia y a la misma dignidad humana de quien se ve convertido en un mero objeto para escarnio general²¹.

II.2. CONSECUENCIAS COMPLEMENTARIAS; EN ESPECIAL, LA EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD POR MUERTE DEL INFRACTOR

El principio tiene diversas consecuencias complementarias pero fundamentales²². Al menos conviene referirse aquí a dos.

o infravaloran la finalidad retributiva de las sanciones administrativas. Versión acabada de estas tesis es la de L. PAREJO ALFONSO, «Algunas reflexiones sobre la necesidad de la depuración del status de la sanción administrativa», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 36 (2014). Por ejemplo, en p.10 afirma que «la sanción administrativa es (...) un instrumento auxiliar para la consecución del interés general perseguido en un sector administrativizado y no puede convertirse, legítimamente al menos, en un instrumento real de punición retributiva». Insisto en que no es ocasión de entrar a fondo en la función o fin de las sanciones. Diré solo, en cuanto ello sí se relaciona directamente con lo aquí analizado, que admitir que la sanción sea un instrumento al servicio de intereses generales confiados a la Administración no impide reconocer simultáneamente que es un instrumento de «punición retributiva». Es las dos cosas: la sanción es un instrumento de carácter punitivo –y, por ende retributivo– para que la Administración garantice los intereses generales. El que la sanción sí que es una «punición retributiva» es justamente lo que da respuesta perfecta a las interrogantes que el mismo PAREJO (idem, pp. 15-16) se plantea sobre las diferencias de régimen entre sanciones y medidas administrativas no sancionadoras.

²⁰ En ese sentido, V. S. BACA ONETO, «La extinción y la transmisión de la responsabilidad por la comisión de infracciones administrativas en los casos de disolución y liquidación, fusión y escisión de personas jurídicas», en *Anuario de Derecho Administrativo sancionador 2023*, Civitas, Cizur Menor, 2023, p. 147.

²¹ El fundamento del principio de culpabilidad, que ahora se verá, está en la misma dirección y, en realidad, sirve también para dar base al principio de responsabilidad personal como el que muchas veces se identifica.

²² Así, se dice que el principio sirve también para proscribir un Derecho sancionador de autor y permitir solo un Derecho sancionador de hechos. Vid. M. IZQUIERDO CARRASCO, «La culpabilidad y los sujetos responsables», cit., pp. 298-299; así como I. LÓPEZ CÁRCAMO e

Por una parte, el principio condiciona el contenido de las sanciones. Toda sanción consiste en infligir un mal. Pues bien, el principio de personalidad de las sanciones comporta que ese mal ha de recaer precisa y exclusivamente sobre el infractor, no sobre otros sujetos ajenos a la infracción. Si la sanción consiste en privar de derechos o en imponer nuevos deberes, nuestro principio entraña que esa privación de derechos ha de ser de los del infractor o que esos nuevos deberes han de incumbir solo al infractor; no solo a otros ni tampoco a otros, además del infractor²³. Por eso, cuando el comiso está establecido como sanción, no puede recaer sobre los bienes de los sujetos ajenos a la infracción²⁴. Desde este punto de vista, plantea especiales dificultades la sanción –siempre problemática y a veces absurda– de cierre de establecimiento, en tanto que, salvo que se haga una interpretación correctora de su significado y contenido, puede afectar directamente a sujetos que no tengan nada que ver con la infracción y, sin embargo, no causar ningún daño al infractor²⁵.

I. LASAGABASTER HERRARTE, «Artículo 9. Autoría», en I. LASAGABASTER HERRARTE (dir.), *Ley de la Potestad Sancionadora. Comentario sistemático*, IVAP, Bilbao, 2006, pp. 186-187.

²³ Así que, si es evidente que no cabe castigar a alguien con la prisión de sus familiares o con la confiscación de los bienes de estos, tampoco cabe sancionar a nadie privando de sus derechos a otro. Me parece que así debería haberse enfocado el caso que se planteó en la STC 181/2014, de 6 de noviembre. Se cuestionaba el precepto de una ley andaluza según el cual la inhabilitación profesional por más de dos años o la suspensión definitiva de funciones impuesta a un farmacéutico como consecuencia de lo que hubiere hecho en la oficina de farmacia que comparte con otros titulares tenía como consecuencia la caducidad de la autorización de la farmacia; o sea, que los otros titulares, que no habían cometido ni participado en el ilícito, se quedaban sin autorización. La STC, con argumentos confusos, llegó a la conclusión discutible de que esa caducidad era una sanción (FJ 6). Y con esa premisa concluyó, de forma igualmente confusa, que era contraria a los artículos 24 y 25 CE sin precisar más. Según creo, aceptando que esa caducidad fuese una sanción, lo que sucedía es que era una sanción que perjudicaba directamente a sujetos ajenos a la infracción y que por ello violaba el principio de personalidad en la faceta que ahora estoy exponiendo.

²⁴ Dispone, por ejemplo, el artículo 14 del Reglamento de la Ley de Contrabando (RD 1649/1998) que el comiso recaerá sobre los «medios de transporte con los que se lleve a efecto la comisión de la infracción, salvo que pertenezcan a un tercero que no haya tenido participación en esta». Y que «no se procederá al comiso de los bienes, efectos e instrumentos del contrabando, cuando estos sean de lícito comercio y hayan sido adquiridos por un tercero de buena fe».

²⁵ Esta sanción está prevista en diversas leyes con plazos que muchas veces pueden llegar a los cinco años. Se ofrecen ejemplos en M. REBOLLO PUIG, «El contenido de las sanciones», *Justicia Administrativa*, número extraordinario de 2001, pp. 184 a 186. Y lo que aquí digo es que, como supone una extraña responsabilidad *ob rem* (*ibidem*, p. 188), puede afectar directamente a personas que nada tienen que ver con la infracción. Supóngase que el infractor usaba el establecimiento por haberlo arrendado al propietario: resultará que el propietario no puede usar el local durante, por ejemplo, dos años. Imagínese que el infractor ha traspasado el local a un tercero que, de pronto, se ve sorprendido con el cierre del establecimiento por una infracción que cometió otro. Todo esto parece contrario al principio de personalidad de las sanciones. Acaso podrá objetarse que en tales casos el tercero no es realmente sancionado sino que solo sufre

Por otra parte, se señala siempre como consecuencia del principio de responsabilidad personal que la muerte de la persona física extingue la responsabilidad sancionadora igual que extingue la penal (arts. 130.1.1º CP y 115 LECrim). Se transmitirá el patrimonio del fallecido, incluidas deudas y aun su responsabilidad patrimonial todavía no declarada (contractual, extracontractual, cuasicontractual, la civil delictual...), así como las obligaciones de restablecimiento de la legalidad²⁶. Pero no la punitiva²⁷. No hay un precepto de ley estatal que lo consagre con carácter general. Sí lo hace la Ley vasca 1/2023 de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de esa Comunidad: «La responsabilidad se extingue: a) por la muerte de la persona física sancionada». Como reconoce expresamente la extinción por la muerte de la persona física ya sancionada, con mayor razón hay que entender que también se produce por la muerte del infractor producida antes de ser sancionado. Además de esta ley autonómica, sí que lo establece alguna ley estatal sectorial²⁸. Y sobre todo lo proclama para su ámbito la LGT. Su artículo 39.1 comienza por decir

consecuencias de la sanción impuesta a otro (sobre las diferencias entre ser sancionado y sufrir consecuencias de la sanción, véase el epígrafe VI de este capítulo). Pero es que en este caso la sanción repercute directa y hasta exclusivamente sobre el tercero. Para respetar el principio de personalidad de las sanciones parece obligado entender que la sanción de cierre de establecimiento solo supone la imposibilidad de usarlo para el infractor, pero no para otros. Algo similar me parece que sucedía en el asunto resuelto por STS de 15 de junio de 2015 (rec. 2801/2013) en el que el propietario de un buque construido gracias a la baja de otro heredó, si así puede decirse, la sanción (suspensión de todos los permisos e imposibilidad de obtener ayudas públicas durante dos años) impuesta al propietario del buque dado de baja. El nuevo titular alegó sin éxito violación del principio de personalidad de las sanciones. Parece que de nuevo estamos ante una sanción *ob rem* que produce estas disfunciones. Distintos son los casos en que estas medidas se acuerden, no como sanción, sino como medidas de restablecimiento de la legalidad: en tal condición sí que puede afectar a sujetos ajenos a la infracción.

²⁶ Una aplicación perfecta de ello hizo la STS de 4 de marzo de 1985 (Ar. 1448). Ante la muerte del promotor de una construcción ilegal, mantuvo la invalidez de la sanción impuesta que ya había apreciado la sentencia de instancia («...la desaparición por muerte del imputado ha de determinar la extinción de la acción sancionadora...»), pero corrigió a esta en cuanto a la demolición pues es «una carga real de la finca o propiedad y como obligación *ob rem* se transmite con el fundo y su titular se subroga en la posición jurídica de su causante por lo que aquí no son aplicables las reglas o principios penales...». Lo precisa con acierto, por ejemplo, el artículo 168.1 de la Ley andaluza 7/2021 del impulso para la sostenibilidad del territorio: «La muerte de la persona física extingue su responsabilidad sancionadora sin perjuicio del restablecimiento de la legalidad, de las obligaciones indemnizatorias y del decomiso de las ganancias provenientes de la infracción».

²⁷ Vid. B. LOZANO, *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*, Marcial Pons, Madrid, 1990, p. 158, pp. 175 y ss.; R. CABALLERO SÁNCHEZ, «Las formas de extinción de la responsabilidad administrativa», *Justicia Administrativa*, número extraordinario de 2001, p. 118; y A. DE PALMA DEL TESO, *El principio de culpabilidad...*, cit., pp. 79 a 84.

²⁸ Por ejemplo, el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios: «La muerte del infractor extingue la responsabilidad» (art. 52.8).

que «a la muerte de los obligados tributarios, las obligaciones tributarias pendientes se transmitirán a los herederos» y en ciertas condiciones a los legatarios. Pero de inmediato afirma: «En ningún caso se transmitirá las sanciones». Después su artículo 182.3 reitera que «las sanciones tributarias no se transmitirán a los herederos y legatarios de las personas físicas infractoras». Esto es lo que hay que aceptar con carácter general. Desde luego, si la muerte del supuesto infractor se produce antes de que haya una resolución sancionadora sencillamente procederá, o no incoar siquiera el procedimiento sancionador o, si ya estaba iniciado, resolver su terminación precisamente por causa de muerte. Si no se hace así y se dicta resolución que sancione al fallecido o a sus herederos²⁹ se tratará de un acto ilegal e inválido³⁰. Y si ya había resolución sancionadora todavía no cumplida ni ejecutada, habrá que entender que, aunque válida, ha devenido ineficaz e inejecutable³¹. Por tanto, será ilegal e inválido el acto que pretenda su cumplimiento o ejecución forzosa. A este respecto es definitivamente esclarecedora la STS de 20 de septiembre de 1996 (rec. 3606/1991) que anuló los requerimientos de pago dirigidos a la sociedad que habían constituido los herederos para que hicieran efectiva la multa impuesta a la causante antes de su fallecimiento:

...cuando se trata de la responsabilidad de una persona física derivada de infracciones administrativas (...), la intransmisibilidad de las sanciones y la extinción de estas por la muerte del responsable (...) resulta ineludible para preservar uno de los valores esenciales (...) como es el principio de la personalidad de las penas y de las sanciones (...) y el de la responsabilidad que se asienta en la culpabilidad individual, sin que las sanciones administrativas puedan asimilarse, a estos efectos, a una obligación pecuniaria civil, con independencia de que haya recaído o no resolución sancionadora firme en el momento de producirse la muerte del infractor...³².

²⁹ Ya habló la STS de 16 de marzo de 1982 (Ar. 3060) de «un acuerdo a todas luces ilegal como lo fue la condena a un heredero por supuestas faltas de su causante, contra el principio general de que toda responsabilidad punitiva se extingue con el fallecimiento de la persona responsable».

³⁰ Según I, LASAGABASTER HERRARTE, voz «Causas de extinción de la responsabilidad», en B. LOZANO CUTANDA (dir), *Diccionario de sanciones administrativas*, Iustel, Madrid, 2010, p. 151, será «un acto administrativo nulo de pleno derecho por afectar a un vicio sustancial del procedimiento». Si se sancionara a los herederos sería un acto nulo de pleno derecho por lesionar el derecho derivado del artículo 25 CE a no sufrir sanción por actos ajenos [art. 47.1.a) LPAC].

³¹ Podrá mantenerse, por tanto, que la resolución sancionadora dictada cuando vivía el infractor es válida; acaso cabrá desestimar el recurso interpuesto contra esa resolución sin que la muerte posterior del infractor la convierta en inválida. Así lo entendió, invocando el carácter revisor de la jurisdicción contenciosa-administrativa, la STS de 30 de marzo de 1989 (Ar. 2435). Pero, incluso así, no cabrá ejecutar esa resolución sancionadora una vez fallecido el infractor.

³² Igualmente, STS de 23 de abril de 1997 (rec. 13472/1991): se había sancionado a un sujeto por no presentar en tiempo la declaración de la renta (por cierto, dicho sea de paso, sin culpa y hasta sin acción, puesto que constaba que estaba en estado vegetativo) y, una vez fallecido, se

La misma extinción de la responsabilidad sancionadora por muerte del ya sancionado rige en Francia, Italia y Alemania³³. Pero, en otros ordenamientos, aunque se parte de que la muerte del infractor impide dictar una resolución sancionadora contra él o contra sus herederos, se admite sin embargo que, si antes del fallecimiento había una resolución sancionadora firme imponiendo multa, esta, o sea, la obligación pecuniaria que entraña, sí que se trasmite los herederos³⁴. Tal vez esta transmisión de una mera deuda, aunque tenga su origen en una infracción y en la imposición de la consecuente sanción, no sea necesariamente contraria al principio de personalidad de las sanciones³⁵. Pero, sea como fuere, es seguro que no es la solución de nuestro Derecho donde a este respecto se ha acogido la concepción más radical del principio de la responsabilidad personal.

Naturalmente, si la infracción tuvo varios autores, la muerte de uno de ellos no supondrá la extinción de la responsabilidad sancionadora de los demás. Incluso si está establecida la solidaridad entre los coautores de la infracción, la muerte de uno de ellos no solo no supondrá la extinción de la responsabilidad de los restantes, sino que para estos la sanción se hará más gravosa porque la misma multa tendrán que padecerla y pagarla entre menos³⁶. Si los otros sujetos responden como cómplices, tampoco su responsabilidad se extingue: la accesoriedad limitada de su responsabilidad no impide en este caso su castigo³⁷. Distinto es el caso de los meros responsables del pago de la multa impuesta al difunto. En ese caso, sí parece que la solución más correcta es entender que ya no cabrá derivar la responsabilidad a estos otros sujetos pues eso supondría exigirles el pago de una obligación que hay que considerar extinguida³⁸.

pretendió cobrar la multa a su cónyuge; la sentencia dice que «no puede exigírsele el pago de una sanción impuesta a su difunto esposo». Completa esta jurisprudencia la STS 415/2017, de 9 de marzo, al declarar que también se extingue la obligación de pago de intereses por la solicitud de suspensión; ello porque «traen causa de la propia sanción impuesta, lo que impide la posibilidad de transmisión al heredero...».

³³ Vid. B. LOZANO, *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*, cit., Marcial Pons, Madrid, 1990, p. 158; y A. DE PALMA DEL TESO, *El principio de culpabilidad...*, cit., p. 84.

³⁴ Así se ha aceptado al menos en Chile, de lo que da cuenta V. S. BACA ONETO, «La extinción y la transmisión de la responsabilidad...», cit., pp. 149-150.

³⁵ No obstante, late aquí la consideración de la multa ya impuesta como mera obligación civil con independencia de su causa, concepción que me parece inadecuada o, por lo menos, insuficiente para detectar su verdadera naturaleza y singularidad. Considerar aquí a las Administraciones como unas acreedoras del dinero es absurdo y, en principio, ni siquiera cobrar ese dinero es su interés sino causar un daño al infractor para que la multa cumpla su función retributiva y preventiva.

³⁶ Véase capítulo sexto, epígrafe II.2.

³⁷ Sobre la accesoriedad limitada de cómplices, capítulo segundo, epígrafe III.3.

³⁸ Si el infractor muere antes de que se le multe, no cabrá derivarles la responsabilidad de una obligación que no se ha declarado ni podrá ya declararse. Y si el infractor muere después de

Más problemática es la situación que se produce ante la extinción de las personas jurídicas infractoras, la posible transmisión de su responsabilidad sancionadora y su adecuación al principio de personalidad de las sanciones. Lo analizaré después específicamente en el contexto general de la responsabilidad de las personas jurídicas³⁹.

III. EL JUEGO POSTERIOR DEL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD

En otro plano y posteriormente, la determinación de los sujetos responsables encuentra un nuevo límite en el principio de culpabilidad cuya vigencia en el Derecho Administrativo sancionador está impuesta también por el artículo 25.1 CE⁴⁰, como declaran formalmente los tribunales⁴¹ y acepta la

haber sido sancionado sin que se haya pagado la multa, en principio, igualmente, cabe sostener que ya no será posible derivarles la responsabilidad por una obligación que hay que considerar extinguida. Sin embargo, dispone el artículo 190.1 LGT: «las sanciones tributarias se extinguen por (...) el fallecimiento de todos los obligados a satisfacerlas». Si se entiende que este precepto se refiere solo a los diversos responsables de una misma infracción como coautores, nada hay que añadir a lo dicho en el texto. Pero parece que se refiere también y sobre todo a los responsables solidarios o subsidiarios respecto al pago de tal multa [por ejemplo, quien colaboró activamente en la realización de la infracción; art. 42.1.a) LGT]. Si esa es la interpretación correcta, habría un caso en el que la muerte no extingue por completo la responsabilidad sancionadora. Creo que, como mínimo, hay que entender que solo cabe aplicar ese precepto cuando la derivación de responsabilidad se haya acordado antes del fallecimiento del infractor sancionado. La STS 658/2020, de 3 de junio, que se ocupó específicamente de ese artículo 190.1 LGT, no arroja mucha luz. Dice que tal precepto «atiende a los supuestos en los que el acuerdo sancionador ya ha sido dictado y notificado, de forma que su ámbito de aplicación se refiere a sanciones que ya han sido impuestas y notificadas». Pero no apunta nada sobre los responsables solidarios o subsidiarios del pago de sanciones. Simplemente insiste en que «producido el fallecimiento del sujeto infractor después del acuerdo de imposición de la sanción, pero antes de su firmeza, no es posible cuestionar la legalidad del acto administrativo de imposición de la sanción, al haberse producido la extinción de la sanción por ministerio de la ley».

³⁹ Capítulo tercero, epígrafe IV.

⁴⁰ Muy distinta era la situación antes de la Constitución en la que se admitía que la responsabilidad sancionadora era objetiva. Expresión doctrinal acabada de esa construcción fue la de M. MONTORO PUERTO, *La infracción administrativa: características, manifestaciones y sanción*, Nauta, Barcelona, 1965, pp. 154 y ss., donde afirma que la culpabilidad no es necesaria para la sanción administrativa y la infracción no requiere ni dolo ni culpa. Este género de construcciones, que también eran dominantes en otros ordenamientos, y que igualmente negaban que las infracciones administrativas exigieran genuina antijuridicidad, son ya incompatibles con la Constitución tal y como es interpretada por el TC. No deja de resultar sorprendente que haya quienes ahora traten de resucitar esa tesis, a veces sin ser conscientes de que no tiene nada de novedosa.

⁴¹ Por lo pronto, el mismo Tribunal Constitucional; así, en sus sentencias 76/1990, 103/1995, entre otras.

doctrina⁴², con algunas excepciones⁴³. Además, ahora, encuentra reflejo explícito en el artículo 28.1 LRJSP: «Solo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas (...) que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa»⁴⁴.

El principio de culpabilidad, partiendo de la función retributiva de las sanciones, se fundamenta, al igual que el principio de personalidad de las sanciones, en el valor de la justicia, en el significado mismo del Estado de Derecho y hasta en la dignidad humana⁴⁵. Algunas SSTs lo apuntan así. Por ejemplo, las de 18 de septiembre de 2008 (casación para unificación de doctrina 317/2004) y de 21 de enero de 2011 (casación 598/2008) dicen que «el principio de culpabilidad puede inferirse de los principios de legalidad y prohibición de exceso (art. 25.1 CE) o *de las exigencias inherentes al Estado de Derecho*». Y la Sala de lo Militar del TS ha hecho en ese sentido declaraciones luminosas. Se lee,

⁴² Vid. por todos L. COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo*, Civitas, Cizur Menor, 34.ª ed., 2023, tomo II, p. 142; y S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, tomo XII, BOE, Madrid, 2.ª ed., 2017, pp. 325 y ss.

⁴³ Las mayores y más interesantes reservas respecto a la efectiva exigencia del principio de culpabilidad –aunque sin llegar a excluirlo por completo– son las formuladas por A. NIETO, *Derecho Administrativo sancionador*, cit., pp. 319 a 428, que, por lo pronto, no lo considera constitucionalizado y para el que en cualquier caso admite, por no decir que reclama, amplias excepciones. Incluso considera que quienes sí proclaman el principio de culpabilidad lo rodean de tantas matizaciones que, en el fondo, lo hacen irreconocible, es decir, que, en realidad, tampoco estos admiten el principio de culpabilidad. No puede dejar de reconocerse el acierto de parte de sus críticas. Aquí son muy tenidas en cuenta, aunque sea, como se verá, no para acoger su tesis negadora del principio y de su constitucionalización, sino para rechazar esas matizaciones que, más que tales, son completas desvirtuaciones del principio. Pero, anticipo, parte de esas matizaciones (que tampoco son realmente tales) sí son perfectamente compatibles con el principio. Es más, hasta se derivan de su lógica y caben –o cabrían– en Derecho Penal.

⁴⁴ Superó así la oscura redacción del artículo 130.1 de la Ley 30/1992 que, en vez de decir «a título de dolo o culpa», decía «a título de simple inobservancia». Algunos autores intentaron explicar que «a título de simple inobservancia» comportaba la exigencia de culpabilidad. Por ejemplo, P. TESO GAMELLA, al comentar ese art. 130 en M. SÁNCHEZ MORÓN y N. MAURANDI GUILLÉN (dirs.), *Comentarios a la Ley 30/92*, Lex Nova, Valladolid, 2013, p. 788. Y lo afirmó el TS (por ejemplo, en su sentencia de 30 de octubre de 2009, rec. 334/2006). Siempre a base de decir que «la mera inobservancia» significaba al menos culpa leve. Pero, aunque con buena intención, creo que eso era retorcer lo que el precepto decía. En el mejor de los casos habría sostener que esa «mera inobservancia» se refería a la antijuridicidad, no a la culpabilidad. En cualquier caso, no tiene ya importancia porque el principio de culpabilidad, además de tener rango constitucional y regir aunque no lo diga ninguna ley, encuentra ahora plasmación clara en el artículo 28.1 LRJSP.

⁴⁵ Lo afirma A. DE PALMA DEL TESO, voz «Principio de culpabilidad: definición y aplicación a las personas físicas», en B. LOZANO CUTANDA (dir.), *Diccionario de sanciones administrativas*, Iustel, Madrid, 2010, p. 704: «...el derecho a la dignidad de la persona (...) se vería menoscabado si se aplicara un régimen de responsabilidad objetiva que hiciera posible imponer una sanción administrativa a una persona que se ha conducido con la diligencia debida...».

por ejemplo, en su sentencia de 3 de febrero de 2000 (rec. 49/1999): «Sin duda, el valor superior de la Justicia, fundamental en el Estado Democrático de Derecho en que se constituye España con arreglo a lo establecido en el art. 1 CE, conlleva la vigencia irrenunciable del principio de culpabilidad también en el campo administrativo sancionador y, por tanto, en el disciplinario castrense en que nos encontramos»⁴⁶.

El principio de culpabilidad comporta que para imponer una sanción se requiere imputabilidad, conocimiento de la ilicitud, exigibilidad de otra conducta y dolo o imprudencia, con proscripción consecuentemente de la responsabilidad objetiva. O, dicho de otra forma, no cabrá sancionar a quien, aunque haya realizado la acción u omisión tipificada como infracción, sea inimputable⁴⁷, haya actuado con error invencible, no le sea exigible otra conducta, actúe por miedo insuperable... o haya cumplido con su deber de cuidado, con

⁴⁶ En iguales términos, sentencias de la misma Sala del TS de 25 de enero de 2011 (rec. 103/2009), de 6 de febrero de 2008 (rec. 55/2006), de 23 de febrero de 2005 (rec. 14/2003) y de 13 de junio de 2000 (rec. 144/1999).

Debe realizarse la coincidencia de esas afirmaciones del TS y de cuanto aquí se defiende con lo mantenido por el Tribunal Constitucional alemán en sentencia de 25 de octubre de 1966, citada por A. HUERGO LORA, *Las sanciones administrativas*, Iustel, Madrid, 2007, pp. 378-379, nota 569: «El principio según el cual toda sanción –no solo la sanción de los ilícitos penales, sino también las sanciones análogas para los demás ilícitos– exige la culpa, tiene rango constitucional. Se basa en el principio del Estado de Derecho. El principio del Estado de Derecho ...no solo incluye la seguridad jurídica, sino también la justicia material... La sanción, incluida la simple sanción de orden, se caracteriza, por oposición a las medidas puramente preventivas, por el hecho de que tiene como finalidad –aunque no sea la única– el castigo y la retribución por una conducta prohibida por el Derecho. Con la sanción, aunque sea una simple sanción de orden y no una sanción penal, se le presenta al infractor una determinada conducta que ha realizado y se le reprocha. Ese reproche sancionador exige que haya ...culpabilidad en sentido penal. En caso contrario, la sanción sería un castigo incompatible con el principio de Estado de Derecho... La imposición de una sanción, penal o no, por un hecho en el que no haya culpa del inculpado es contrario al principio del Estado de Derecho...».

⁴⁷ Cosa distinta es que la edad como causa de inimputabilidad de gran importancia carezca de una regulación mínimamente satisfactoria en Derecho Administrativo sancionador. Vid. M. ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, «Los menores de edad en el Derecho Administrativo sancionador», en A. HUERGO LORA (dir.), *Problemas actuales del Derecho Administrativo sancionador*, Iustel, Madrid, pp. 257 a 306; y F. J. GALICIA MANGAS, «La minoría de edad en Derecho Administrativo sancionador», *REDA*, n.º 217 (2022), pp. 135 a 173. Esto genera desconcierto y soluciones de lo más variado y a veces extravagantes. El récord lo tiene la Dependencia Regional de Aduanas e Impuestos Especiales en Murcia que impuso sanción de 69.000 ptas. a un niño de cuatro años con síndrome de Down y que anuló sin contemplaciones la STSJ de Murcia 648/2001, de 26 de septiembre. Pero no es fácil determinar qué edad marca el límite. La STSJ de Andalucía 697/2007, de 30 de marzo, lo fija en 18 años. Pero en otros casos, incluso las mismas leyes sectoriales que excepcionalmente se ocupan de ello optan por edades inferiores. El más relevante ejemplo es el del artículo 30.2 de la Ley Orgánica 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana que lo establece en catorce años. Vid. C. MARTÍN FERNÁNDEZ, *El régimen sancionador de la seguridad ciudadana*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023, pp. 181 a 183.

la diligencia debida⁴⁸. Incluso si se quisiera mantener que el principio de personalidad de las sanciones es una faceta del de culpabilidad, habría que decir, al menos, que este no se agota en aquél. Si el principio de personalidad únicamente permite sancionar a un sujeto por su propia acción, este otro añade que solo se le puede sancionar si esa acción propia fue realizada culpablemente.

Además de que esta exigencia de culpabilidad ha de ser respetada por las leyes, sobre todo ha de observarse al aplicarlas. Así, si una norma que declare responsable de tal o cual infracción al propietario de un bien, al capitán del buque, al titular de la marca... supera el filtro del principio de personalidad, todavía habrá que añadir en el caso concreto que esos sujetos no podrán ser sancionados nada más que si realizaron esa acción propia culpablemente. Si no es así, no pueden ser sancionados. Nunca. Y si se les sanciona se vulnera el artículo 25.1 CE y el correspondiente derecho fundamental.

Se puede aceptar que el deber de diligencia que se impone en muchos sectores del Derecho Administrativo a los sujetos que realizan determinadas actividades es tan amplio que, cada vez que se realice la acción típica, rara vez podrá negarse que hubo, al menos, negligencia y, por tanto, culpabilidad suficiente para sancionar⁴⁹. Asimismo, se puede estar dispuesto a admitir que esa culpabilidad pueda presumirse y que recaiga sobre el imputado la carga de probar su inexistencia, incluida su diligencia plena⁵⁰. Pero aun con todo eso, sigue siendo cierto que únicamente se podrá sancionar si, además de acción propia, hay dolo o culpa propios –no los de otra persona– y no concurrir en ese sujeto ninguna causa de exculpación. Si no es así, aun cuando haya una conducta propia tipificada por ley, esto es, aunque se respeten los dos anteriores principios, se estaría vulnerando el principio de culpabilidad y, en

⁴⁸ Sentencias que de una u otra forma aceptan estas causas de exoneración en M. IZQUIERDO CARRASCO, «La culpabilidad y los sujetos responsables», cit., pp. 316 y ss.

⁴⁹ Lo puse ya de relieve en *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1989, pp. 634 a 643.

⁵⁰ Vid. L. ALARCÓN SOTOMAYOR, *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Civitas, Cizur Menor, 2007, pp. 394 a 403. Dice, por ejemplo, la STC 129/2003, de 30 de junio: «...habiendo existido actividad probatoria de cargo sobre los hechos que se le imputaban a la mercantil (...), era a ella a quien competía proporcionar a los órganos administrativos (...) un principio de prueba, por mínimo que fuera, que permitiera hacerles pensar que la infracción de la norma no le era reprochable» (FD 8). Y lo expresó muy claramente la STS de 30 de noviembre de 1981 (citada por STS de 31 de octubre de 2007, rec. 9858/2003): «...basta el expuesto hecho del vertido desde una industria con titular responsable de su funcionamiento (...) para acreditar la imputabilidad y presumir la culpabilidad (...) con el consiguiente desplazamiento de la carga probatoria (...) a la sociedad apelante con respecto a los hechos concluyentes del alegado caso fortuito...». En el mismo proceso penal, tanto el TC como el TS también aceptan que corresponde al acusado alegar y probar cualesquiera circunstancias eximentes. Vid. A. CUERDA RIEZU, «La prueba de las eximentes en el proceso penal: ¿obligación de la defensa o de la acusación?», *InDret*, 2/2014, pp. 6 a 9, aunque precisamente este autor formule objeciones.

consecuencia, el artículo 25.1 CE. Y así sucede no solo cuando sin tapujos se admite la responsabilidad objetiva, lo que no hacen ya los tribunales españoles⁵¹, sino también cuando se da por existente la culpa sin posibilidad de demostración en contrario por el mero hecho de haberse producido la infracción, cuando la culpa se convierte en una ficción sin sustancia alguna o se parte, para determinados sujetos, de una presunción de culpa indestructible.

En especial, conviene prevenir ya –aunque en esta idea iremos insistiendo después– contra el uso vacío de todo contenido real de los conceptos de *culpa in eligendo* e *in vigilando*, como si fueran unas palabras mágicas cuya mera invocación, aunque no se sepa cómo se pudo elegir mejor o vigilar más intencionalmente para evitar la infracción, permite sancionar. Demasiadas sentencias se sitúan en esa línea⁵². Sobre todo se observa cuando el sujeto incurrió en infracción a consecuencia de comportamientos de sus empleados, como explicaré en su momento⁵³. También cuando lo hace por los incumplimientos de empresas y profesionales especializados con quienes contrató la realización de actividades. Cierto que en esos casos es con frecuencia él quien realiza la acción tipificada como infracción. Pero cierto igualmente que puede haberlo hecho sin culpa porque su deber de diligencia quedó satisfecho con la contratación de esos colaboradores externos especialistas. Y es eso lo que rara vez aceptan los tribunales. Por ejemplo, no se exime de culpa a quien no revisa sus extintores de incendios, aunque eso lo tuviera contratado con una empresa⁵⁴; ni a quien realiza unos vertidos por defectos del proyecto de una presa o de su ejecución y de su vigilancia todo lo cual había contratado con empresas reputadas⁵⁵; ni a quien incurre en una infracción tributaria por culpa de su asesor fiscal⁵⁶; ni al club de fútbol que comete infracción por el mal funcionamiento de la empresa de seguridad a la

⁵¹ Sí lo hace, en cambio, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Por ejemplo, en su sentencia de 6 de diciembre de 2012, C-562/11. No puedo entrar aquí en ello. Diré solo, para evitar sacar consecuencias precipitadas como hacen algunos autores españoles, que esa aceptación de la responsabilidad sancionadora objetiva del Derecho de la Unión es más aparente que real y que en gran parte obedece al problema previo de no haber acotado bien el concepto de sanción en el que se incluyen medidas que no tienen realmente carácter punitivo. Vid. A. BUENO ARMIJO, «La potestad sancionadora del Banco Central Europeo», en M. REBOLLO PUIG (dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, Iustel y Universidad de Córdoba, Madrid, 2012, pp. 537-538.

⁵² Vid. M. IZQUIERDO CARRASCO, «La culpabilidad y los sujetos responsables», cit., pp. 274-275.

⁵³ Capítulo cuarto, III.5.

⁵⁴ STS de 17 de febrero de 1998 (rec. 7682).

⁵⁵ STS de 22 de noviembre de 2004 (rec. 174/2002): «no queda exonerada porque la rotura de la balsa se produjera por los defectos en el diseño de la presa según unos proyectos que no fueron elaborados por ella» porque «le es imputable la culpa en la elección de la empresa y la culpa por no haberse implicado más directamente en la vigilancia de unos elementos de control...».

⁵⁶ STSJ de Asturias 1363/2010, de 30 de noviembre: «estando la actora asesorada por persona perita de su elección, no se aprecia causa alguna que justifique la exención de responsabilidad»

que contrató⁵⁷; etc. Aun así, algunas veces se reconoce la inexistencia de culpa *in eligendo* e *in vigilando*⁵⁸, especialmente cuando el otro sujeto cometió delitos⁵⁹. En cualquier caso, el extenso deber de diligencia que se exige muchas veces y el ocasional uso desorbitado de la culpa *in eligendo* e *in vigilando* no desmienten la proclamación y vigencia del principio de culpabilidad.

En suma, de los tres principios se deriva que únicamente cabe sancionar al sujeto señalado por la ley y únicamente en tanto haya realizado culpablemente la acción tipificada como infracción o como forma punible de participación.

IV. CONTRA EL PELIGRO DE LAS MATIZACIONES A ESTOS PRINCIPIOS

Estos principios de legalidad, personalidad y culpabilidad son tan propios del Derecho Administrativo sancionador como del Derecho Penal. Es decir, que afectan a todos los castigos, los impongan jueces o autoridades administrativas. Derivan por igual para ambos Derechos del artículo 25.1 CE⁶⁰. Y tienen

y «si la contratación recayó en persona inadecuada, ello no obsta la responsabilidad de la recurrente, quien habría elegido mal a su asesor».

⁵⁷ SAN de 7 de octubre de 2004 (rec. 696/2003), pese a que afirma que los incidentes solo pudieron producirse «por negligencia, falta de diligencia o falta de preparación para desarrollar su cometido por parte de los integrantes del dispositivo de Seguridad Privada».

⁵⁸ STSJ de Madrid 297/2005, de 6 de mayo de 2005: «no se puede hacer recaer sobre el ganadero (que comercializó reses con restos de medicamentos) una responsabilidad sancionadora cuando ha seguido al límite las instrucciones recibidas por los profesionales autorizados (el veterinario y la empresa autorizada para suministrar el producto) para la prescripción y dispensación del medicamento animal». Y STSJ de Cataluña 174/2011, de 10 de febrero, que, ante infracciones tributarias de una empresa debidas a la gestión caótica de su agente comercial en Valencia, dice: «... parece ser que la situación en Valencia “se le escapó de las manos” a la sociedad y ello no puede considerarse culpabilidad ni falta de la diligencia debida, por lo que la Sala considera que debe ser anulada la sanción impuesta».

⁵⁹ STSJ de Cataluña 1266/2011, de 1 de diciembre: anuló la sanción a una sociedad que no pagó los impuestos porque la gestoría que tenía contratada y a la que entregó el dinero correspondiente, se lo quedó y fue condenada por apropiación indebida. Similar es la STSJ de Murcia 141/2000, de 2 de febrero: «es lógico pensar que a partir de entonces se despreocupara del tema en la creencia de la que la deuda había sido pagada...».

⁶⁰ Es la propia Constitución la que da tratamiento común a ambas modalidades de castigos y la que, por tanto, singulariza a las sanciones dentro del conjunto de medidas administrativas. En contra, afirma por ejemplo L. PAREJO ALFONSO, «Algunas reflexiones...», cit., p. 22, que «nada hay en la CE que permita singularizar la potestad sancionadora dentro de la acción ejecutivo-administrativa». Y después: «No hay especificación alguna de la sanción ... por lo que tampoco hay razón para que esta no sea una potestad administrativa más». Incluso considera que el principio de legalidad que rige para las sanciones administrativas deriva, no de este artículo 25.1 CE, sino de otros preceptos. Frente a ello hay que afirmar algunas ideas, aunque en principio

fundamento común en el valor superior de la justicia, en la noción de Estado de Derecho y en la dignidad de la persona. El que se reconocieran antes en Derecho Penal no permite afirmar que se hayan trasplantado al Derecho Administrativo principios penales⁶¹. Se trata, por el contrario, de que se proyectan directamente tanto sobre las penas como sobre las sanciones administrativas.

Dicho esto, reconozcamos que estos principios no se concretan ni tienen que concretarse exactamente en las mismas reglas en uno y otro Derecho⁶². Lo que defendemos no se basa en una identidad radical entre pena y sanción, entre Derecho Penal y Derecho Administrativo sancionador. El legislador conserva cierto margen para concretar esos principios y para hacerlo de forma diferente en uno u otro orden punitivo. Incluso es razonable que, en efecto, establezca concreciones diferentes. Así, por tanto, el que los principios de legalidad, de personalidad y de culpabilidad no tengan en Derecho Administrativo sancionador exactamente todas las mismas consecuencias que en Derecho Penal no debe ser visto ni descrito como relajaciones o flexibilizaciones de los

parecían evidentes: a) ese artículo 25.1 CE tiene una específica referencia a la infracción administrativa, además de al delito, así como al «sancionado» además del condenado, con lo que indudablemente está incluyendo y dando el mismo trato a la pena y a la sanción administrativa; b) ese precepto de ninguna forma consagra nada similar al simple principio de legalidad administrativa que tiene otras consagraciones constitucionales y que comporta consecuencias bastante más modestas, que son las que tienen que cumplir las demás medidas administrativas no sancionadoras.

Así las cosas, admitido que es el artículo 25.1 CE el que implícita pero inequívocamente consagra los principios de personalidad y de culpabilidad del Derecho Penal, hay que admitir que también están consagrados esos principios para las sanciones. Más aún, o se acepta que están explícitos o implícitos en la Constitución los principios de legalidad, de personalidad y culpabilidad tanto para las penas como para las sanciones administrativas, como admiten generalmente los tribunales y admitimos aquí, o se niega que tales principios estén constitucionalizados ni para las penas ni para las sanciones y que lo único que exige la Constitución es que la potestad punitiva esté atribuida por ley o, incluso, por cualquier otra norma. A esto último conducen, si se es coherente, algunas exposiciones doctrinales. Y tal conclusión, con solo enunciarla, causa pavor y merece el más rotundo rechazo.

⁶¹ En ese sentido, A. HUERGO LORA, *Las sanciones administrativas*, cit., pp. 378 a 379, explica convincentemente que el principio de culpabilidad (en el que él incluye el de personalidad) debe regir las sanciones administrativas incluso si no se acepta la importación de principios penales. Asimismo, J. CID MOLINÉ, «Garantías y sanciones», *RAP*, n.º 140 (1996), p. 151: aunque acoge lo que él llama «tesis diferenciadora» entre penas y sanciones, acepta que hay ciertas garantías comunes a todos los castigos y, entre ellas, la exigencia de culpabilidad. Prevengo así contra la idea, muy extendida en la jurisprudencia y en la doctrina, que presenta la aplicación de estos principios en el Derecho Administrativo sancionador como importaciones del Derecho Penal; en concreto, como si se tratara de importaciones que aquí, una vez recibidas, se matizan y relajan. No es eso: tales principios se proyectan directamente sobre el Derecho Penal y sobre el Derecho Administrativo sancionador; aunque esas proyecciones no tienen que ser exactamente iguales en los dos ámbitos.

⁶² T. CANO CAMPOS, *Sanciones administrativas*, cit., p. 67.

principios penales sino simplemente como concreciones diferentes de los mismos principios.

Ahora bien, esas concreciones diferentes de estos principios en ningún caso pueden entrañar dejarlos vacíos de contenido real en el Derecho Administrativo sancionador y, tras su proclamación solemne y una alusión formularia a su posible matización en este ámbito, dejarlos irreconocibles⁶³.

Para comprender las concreciones de estos principios en el Derecho Administrativo sancionador y, si así se quiere exponer, sus diferencias con las alcanzadas en el Derecho Penal puede ser útil la distinción entre regla y principio expuesta por Alexy y tan influyente en la doctrina española. «Las reglas son normas que solo pueden ser cumplidas o no»; debe «hacerse exactamente lo que ella exige, ni más ni menos». Por el contrario, dice Alexy, «los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son *mandatos de optimización* que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no solo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas»⁶⁴. El artículo 25.1 CE contendría, siguiendo esta tesis, no genuinas reglas, sino principios, o sea, mandatos de optimización. Lo ha aplicado para explicar su juego en el Derecho Administrativo sancionador de forma muy sugerente Lascuráin combinándola con esta otra idea: «la menor lesividad de una sanción –que corresponde a una menor lesividad de su ilícito– hace que los principios (...) permitan un juego más amplio» en la medida en que sea «conveniente por razones de eficacia»; ello con la consecuencia de que se dejen «lamentables víctimas en el camino» de modo que «las normas administrativas sancionadoras pueden ser menos legales, menos precisas, menos proporcionadas...»⁶⁵. También menos escrupulosamente respetuosas de los principios de responsabilidad personal y de culpabilidad, paso este que da brillantemente Rodríguez Cembellín⁶⁶.

⁶³ Es una forma habitual de presentar estas cuestiones en la jurisprudencia y en la doctrina: primero se afirma que estos principios son propios del Derecho Penal; después se habla de su traslación al Derecho Administrativo sancionador (lo que, como ya he dicho, no es exacto); y, finalmente, se dice que aquí rigen de forma distinta, tras matizaciones, modulaciones y adaptaciones. Así dicho, significa bien poca cosa y nada indica sobre al alcance de esas matizaciones. Pero a la postre, sin una justificación razonable, son muchas veces tan intensas que más que matizaciones son excepciones frontales.

⁶⁴ R. ALEXY, *Teoría de los derechos fundamentales*, traducción de E. GARZÓN VALDÉS, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 86-87. *Cursiva en el original*

⁶⁵ J. A. LASCURAÍN «Penas y adminisanciones», en *Estudios jurídico penales y criminológicos en homenaje al Prof. D. Dr. H. C. Mult. Lorenzo Morillas Cueva*, Dykinson, Madrid, 2018, pp. 361-362.

⁶⁶ D. RODRÍGUEZ CEMPELLÍN, *Potestad sancionadora y grupos de empresas* [tesis doctoral], Universidad de Oviedo, 2023. La idea a la que ahora me refiero atraviesa todo su espléndido

No rechazo este género de construcciones, aunque pueden conducir a un relativismo desmedido y caprichoso. Pero, al menos, centrándome en lo que aquí nos ocupa, son convenientes algunas observaciones para frenar sus excesos y peligros. Por lo pronto es claro que nada de esto puede conducir a dejar esos principios y los correspondientes derechos fundamentales en *flatus vocis*. Por otra parte, no debe aceptarse acrítica e irreflexivamente que esto suponga que el mandato de optimización conduzca a resultados muy distintos en Derecho Penal y en Derecho Administrativo sancionador por el mero hecho de que en un caso impongan el castigo los jueces y en otro las Administraciones. Habrá que buscar justificaciones materiales más sólidas que seguramente deberán atender a las singularidades de cada clase de ilícitos, de cada clase de castigos y de cada clase de sujetos. Por último, si lo que se pretende es ceder en atención a las «posibilidades jurídicas y reales existentes» y, si así se quiere ver, a las necesidades jurídicas y reales, habrá que demostrar que verdaderamente las posibilidades y necesidades justifican que lo óptimo solo llegue hasta tal o cual nivel. Así vistas las cosas, esa consideración como principios más bien podría potenciar su contenido y virtualidad en el Derecho Administrativo sancionador porque con frecuencia lo óptimo y posible está por encima de lo que se viene exigiendo; es decir, que tales principios se pueden cumplir en mayor grado que lo que normalmente se acepta. Digo todo esto, que me parece obvio, porque lo que generalmente se observa con estas tesis u otras similares (la de que el Derecho Penal no se puede trasladar mecánicamente, que caben matizaciones, que son posibles modulaciones...) es que sirven para claudicar rápida y fácilmente ante cualquier supuesta necesidad, para sacrificar estos principios y los correlativos derechos fundamentales ante cualquier requerimiento de eficacia en la protección de los intereses públicos. Lo que se observa con frecuencia es una frívola proclividad a que todo esto se utilice para rendirse sin resistencia y sin tratar de construir soluciones que sí que serían la realización óptima del mandato. No es esa línea la que aquí se asume y más bien, por el contrario, si es que así se quiere decir, dedicaremos esfuerzos a que los principios de personalidad de las sanciones y de culpabilidad se realicen efectivamente en el grado óptimo.

En especial, conviene prevenir contra un uso del principio de proporcionalidad que permita sustentar relajaciones o hasta excepciones basadas únicamente en que las sanciones administrativas causan un perjuicio menor que las penas. Es verdad que muchos de los derechos fundamentales admiten restricciones proporcionadas para la preservación de ciertos intereses generales. Verdad es también que en ese juicio de proporcionalidad hay que tener en cuenta,

trabajo; cabría decir, creo, que es la tesis de su tesis. Pero sobre todo la afronta en el Capítulo I, epígrafe 4.2.b) bajo el expresivo título de «El principio (y no la regla) de responsabilidad personal y su relación con las empresas».

entre otros factores, la intensidad de la restricción al derecho de que en cada caso se trate. Y puede aceptarse, aunque no siempre sea exacto, que las sanciones administrativas irrogan un daño menor que las penas. Uniendo las dos ideas (admisión de restricciones a derechos fundamentales si son proporcionadas y menor gravedad de las sanciones administrativas que las penas), pueden justificarse distinciones entre el régimen de las penas y de las sanciones⁶⁷; puede darse fundamento a que los mismos principios constitucionales (incluidos los de personalidad y culpabilidad) se apliquen de distinta forma en uno y otro ámbito y tengan consecuencias menos rigurosas para las sanciones que para las penas⁶⁸. Pero reconocido esto, de ningún modo ello puede por sí solo llevar a admitir excepciones a esos principios en el Derecho Administrativo sancionador, ni siquiera para sus sanciones más livianas⁶⁹. No lo requiere ningún interés general⁷⁰. Los planteamientos contrarios, que latan en varias exposiciones, no

⁶⁷ Vid. A. HUERGO LORA, *Las sanciones administrativas*, cit., p. 49. Naturalmente que puede y debe aceptarse que las garantías deben ser mayores para los castigos más graves, como defiende, entre otros, J. CID MOLINÉ, «Garantías y sanciones», cit., pp. 139, 144, 161-162 y 170. En realidad, esta misma idea no solo sirve para relajar el régimen de las sanciones administrativas respecto al de las penas sino que tradicionalmente ha podido justificar diferencias dentro del Derecho Penal y Procesal Penal de suerte que era notablemente diverso el régimen material y procesal de los delitos graves y de las simples faltas penales, como ahora lo es el de los delitos graves y el de los delitos leves. De otro lado, también dentro del Derecho Administrativo sancionador permite establecer algunas diferencias y, así, por ejemplo, se han reconocido mayores derechos (como el de asistencia letrada) cuando se trata de sanciones en el ámbito militar restrictivas de libertad o en el régimen sancionador de los presos o frente a las sanciones más graves que pueden sufrir los extranjeros. Vid. L. ALARCÓN SOTOMAYOR, *El procedimiento administrativo sancionador...*, cit., pp. 253 y ss. Por supuesto que esta forma de razonar es correcta y justifica, entre otras cosas, que no se rodeen de iguales garantías las penas que las sanciones administrativas. Pero, siendo también estas un castigo, sí que han de tener algunas condiciones iguales a las penas más severas, entre ellas las que aportan los principios de personalidad y de culpabilidad. Solo una aplicación desorientada y perversa del principio de proporcionalidad puede sustentar otra cosa.

⁶⁸ Esta moderada aplicación del principio de proporcionalidad para justificar menores garantías en la imposición de sanciones que en la de penas la explica con especial acierto L. ALARCÓN SOTOMAYOR, *El procedimiento administrativo sancionador...*, cit., pp. 43 a 45.

⁶⁹ Ello, entre otras razones, porque para nuestro Derecho tan sanción es la muy gravosa como la muy liviana. Ciertamente es, no obstante, que eso no es exactamente así para TEDH según el cual la aplicación de los preceptos del CEDH relativos a las penas depende en parte y junto con otros criterios de la gravedad de la sanción, de suerte que una de contenido aflictivo mínimo puede quedar al margen de su protección. Pero, además de que es un criterio muy relativo y de que su utilización por el TEDH arroja resultados inseguros, en el ordenamiento español ese criterio de la gravedad de la sanción es irrelevante para el concepto de sanción y para la aplicación de los artículos 24 y 25 CE. Sobre esto, vid. M. REBOLLO PUIG, «Definición y delimitación de las sanciones administrativas», cit., pp. 58 a 60.

⁷⁰ No se sirve a ningún interés general en ningún caso sancionando a quien no es culpable. Ni siquiera la finalidad preventiva de las sanciones se cumple prescindiendo del principio de culpabilidad, como razona J. CID MOLINÉ, «Garantías y sanciones», cit., p. 147.

se sustentan en el principio de proporcionalidad sino en algo distinto, absurdo y deleznable que se podría formular así: como las sanciones administrativas comportan males pequeños, caben excepciones a los principios de personalidad y culpabilidad que serían también violaciones pequeñas de derechos fundamentales e injusticias palmarias pero soportables por su baja intensidad. Se comenta por sí solo y se comprende que nada tiene que ver eso con el principio de proporcionalidad⁷¹. Frente a todo esto hay que insistir en que si se trata de castigos han de regir los principios de personalidad y de culpabilidad, aunque no sean castigos privativos de libertad e incluso cuando su contenido afflictivo sea mínimo; y que si no se trata de castigos no están afectados por estos principios constitucionales, aunque se trate de medidas muy gravosas, más que muchas sanciones, e incluso aunque sean privativas de libertad⁷².

Tampoco la potestad disciplinaria queda al margen ni justifica de por sí excepciones a estos principios: aunque se trataran de fundamentar en el siempre problemático concepto de las relaciones de sujeción especial; aun aceptando que en el ámbito de lo disciplinario hay mayores posibilidades de sufrir sanciones (pues los sujetos sometidos a potestades disciplinarias tienen deberes específicos, esos deberes pueden estar establecidos en muy diversas normas y el incumplimiento de esos deberes puede estar previsto como infracción punible más ampliamente, etc.) con todo lo que ello entraña para el principio de legalidad⁷³ y hasta para el

⁷¹ J. CID MOLINÉ, «Garantías y sanciones», cit., pp. 148-149, llega a afirmar que la menor gravedad de las sanciones requiere compensarla con una reducción de las garantías y que «exista mayor posibilidad de ser sancionado injustamente». Incluso aunque se compartiera este razonamiento, nunca podría llevarse hasta el extremo –ni creo que lo acepte este autor– de admitir la posibilidad de sanciones por hecho ajeno o sin culpa.

⁷² Por ejemplo, el internamiento forzoso de un enfermo contagioso, pese a su gravedad, no tiene de ninguna forma el régimen de las sanciones y penas, como tampoco lo tienen las medidas de seguridad privativas de libertad previstas en el CP. El régimen singular de las sanciones administrativas y su relativa similitud con el de las penas no se basa en que sanciones y penas tengan similar gravedad. Vid. J. CID MOLINÉ, «Garantías y sanciones», cit., pp. 132 a 135. Se basa en que, como las penas, son castigos. Dicho esto y visto que el artículo 25.1 CE se refiere a ambos géneros de castigos, pero solo a los castigos, se comprende el garrafal error de todas las construcciones que pretenden establecer la línea divisoria para aplicar o no las garantías que se desprenden del artículo 25.1 CE en la mayor o menor gravedad del mal infligido. E igualmente erróneo es poner la línea divisoria en la posibilidad o no de imponer la privación de libertad. Lo cierto es que todos los castigos tienen el régimen que se desprende del artículo 25.1 CE y que no lo tienen las medidas no punitivas, aunque materialmente sean más perjudiciales que los castigos. Y no hay en ello ninguna «sorprendente paradoja» ni un «anacronismo (...) incómodo» (así lo califica A. HUERGO LORA, *Las sanciones administrativas*, cit., pp. 238-239, aunque él, según creo, ofrece argumentos para comprender lo contrario) sino algo perfectamente lógico y acertado.

⁷³ M. LÓPEZ BENÍTEZ, *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Civitas y Universidad de Córdoba, Madrid, 1994, pp. 317 y ss.; I. LASAGABASTER HERRARTE, *Las relaciones de sujeción especial*, Civitas e IVAP, Madrid, 1994, pp. 254 y ss.; y A. BUENO

*non bis in idem*⁷⁴, de ninguna de las maneras justifica que se pueda castigar por hechos ajenos⁷⁵ o sin culpa⁷⁶.

No se trata de cerrarse en banda y abrazar ciegamente dogmas. Tampoco de una «hipersensibilidad garantista» y de cerrar los ojos ante las necesidades de la Administración en la defensa de los intereses generales ni de dejar que «se hunda el mundo» o de salvarlo gracias a «obras de filigrana técnica» que comportan tantos «reajustes» de los principios que se elimina su significado esencial y los hace irreconocibles⁷⁷. En absoluto. Se trata de algo mucho más

ARMIJO, «El principio de legalidad sancionadora: la reserva de ley», en la obra con M. REBOLLO PUIG, M. IZQUIERDO CARRASCO y L. ALARCÓN SOTOMAYOR, *Derecho Administrativo sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 150 y ss.

⁷⁴ Vid. M. REBOLLO PUIG, «En especial, el principio *non bis in idem* en sanciones disciplinarias», en la obra con M. IZQUIERDO CARRASCO, L. ALARCÓN SOTOMAYOR y A. BUENO ARMIJO, *Derecho Administrativo sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 423 a 448.

⁷⁵ Es ilustrativa la SAN de 21 de mayo de 2019 (rec. 73/2018). Un Inspector de Hacienda fue disciplinariamente sancionado por «grave desconsideración con los superiores». Ello por las palabras vertidas por su abogado en un recurso de alzada que firmó exclusivamente este. Sorprendentemente la sanción fue confirmada por la sentencia de instancia. Pero la SAN la anuló «por cuanto que el principio de personalidad de la pena (arts. 24.1 y 25 CE) resulta trasladable al ámbito administrativo sancionador de acuerdo con una consolidada doctrina constitucional», y aunque el letrado haya sido libremente designado por el funcionario «ello no anuda un trasvase de responsabilidad del primero sobre el segundo». Como se ve, ni remotamente se apunta que el hecho de tratarse de sanción disciplinaria excluya o matice el principio de personalidad de las sanciones. Y la jurisprudencia de la Sala de lo Militar del TS, pese a referirse al ámbito disciplinario en el que podría pensarse que más justificada está una especial severidad, es modélica en su proclamación y respeto del principio de culpabilidad, como reflejan las sentencias citadas en la nota 46 y otras muchas.

⁷⁶ En cuanto a esto, supuso un acertado y esclarecedor paso el artículo 25.3 LRJSP en cuanto proclama que todo el capítulo de esa ley dedicado a la potestad sancionadora (arts. 25 a 31) donde se reflejan y concretan los principios derivados de la Constitución, es aplicable a «la potestad disciplinaria respecto del personal (de la Administración) cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleado». Por lo demás, el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público [art. 94.2.d)] proclama que la potestad disciplinaria se ejercerá de acuerdo con el principio de culpabilidad. Vid. M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho de la función pública*, Tecnos, Madrid, 13 ed., 2020, pp. 349-350. Y aun sin esa consagración legal, ya se exigía antes culpabilidad. Vid. B. MARINA JALVO, *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, Lex Nova, Valladolid, 3.ª ed., 2006, pp. 231 a 235, aunque admite que basta con «un grado de culpabilidad mínimo» y que, por ello, la operatividad de las causas de exculpación es menor.

⁷⁷ Sobre estas críticas a lo que aquí se defiende, ninguna como las de A. NIETO, *Derecho Administrativo sancionador*, cit., sobre todo pp. 324 a 326 y 414 a 416. Con carácter más general, ya sin referirse concretamente a las cuestiones que nos ocupan aquí sino a toda la construcción del Derecho Administrativo sancionador por jueces y «profesores-abogados de clientes particulares», son particularmente sugerentes y brillantes sus críticas vertidas en pp. 562 a 567, donde se habla de una «hipersensibilidad hacia la vertiente garantista de los derechos de los infractores» paralela a «una deliberada insensibilidad hacia los intereses públicos», de sucesivas falsificaciones de la Constitución, de «la ingenuidad del neófito», del «fanatismo del converso» y de otros factores que convergen hacia una debilitación de los intereses generales. No pueden caer en

elemental. Pues no parece que sea mucho pedir que no se sancione a alguien por la conducta de otro; que lo que no sea aceptarlo lisa y llanamente es tanto como admitir que se castigue al inocente, que, por decirlo en expresión popular, paguen justos por pecadores, aunque se quiera disfrazar con lo que, ahora sí, no son más que artificios jurídicos. Y tampoco parece que haya que ser un dogmático recalcitrante y fanático para pedir que no se castigue a alguien por lo que no pudo evitar ni siquiera empleando toda la diligencia exigible. Se le podrá exigir severamente una diligencia amplísima pero, reconocido así, es sencillamente injusto y absurdo sancionarle por lo que no pudo evitar ni cumpliendo perfecta y escrupulosamente con esa diligencia. Y tampoco esta actitud entraña insensibilidad o desprecio por las exigencias del interés general, al que bien puede protegerse sin sacrificar en su altar los derechos fundamentales más básicos y hasta el más primario sentido de justicia. Lo mismo se ha podido decir, siempre sin razón, ante cualquier conflicto entre los intereses generales y los derechos fundamentales, frente a lo que hay que afirmar que los derechos fundamentales consisten precisamente en eso, en reductos que resisten incluso frente a los intereses generales. Por lo demás, si el Derecho Penal, que se ocupa de las lesiones más graves a los bienes jurídicos más valiosos, ha sido sometido a tales principios, no se acierta a comprender qué tendrá la potestad sancionadora de la Administración para que hayan de ceder ante ella esos mismos principios elementales. Con todo, no está de más apuntar que donde realmente se juega la protección de los intereses generales no es en la imposición de sanciones administrativas sino, mucho más, en la de otras medidas preventivas o de restablecimiento de la legalidad para las que, con toda lógica y evidencia, no juegan estos principios⁷⁸.

saco roto estas críticas. Pero debo añadir que no creo incurrir en nada de eso cuando, partiendo de la proclamación de los principios de personalidad y culpabilidad, combato supuestas relajaciones que más bien son vulneraciones.

⁷⁸ El que la Administración no pueda imponer la sanción nada más que al sujeto que ha realizado culpablemente la acción típica no obsta a que sí que imponga a otros sujetos, aunque no hayan participado de ninguna forma en la infracción, otro género de medidas no punitivas que bien pueden ser mucho más gravosas que la misma sanción. Por ejemplo, se ordena lícitamente la demolición del edificio ilegal a quien es su propietario actual, aunque lo adquiriese sin haber intervenido en su construcción y hasta sin saber ni poder saber que era ilegal (pero no puede ser sancionado, STS de 8 de noviembre de 1990, rec. 402/1989); o se ordena la costosa reparación del daño ambiental a quien no cometió ninguna acción ni incurrió en ninguna negligencia en su causación, incluso aunque sí que haya otro sujeto que incurrió en infracción y es sancionado por ello; etc. Nos encontramos entonces con el problema central del concepto de sanción administrativa, verdadera piedra angular de todo el sistema. No procede analizarlo aquí pero sí tener muy en cuenta que lo que afirmamos solo rige para las sanciones y no para otra gama variada de medidas administrativas aunque se impongan también como consecuencia de una infracción administrativa; más todavía, aunque se impongan con el presupuesto de una sanción administrativa. Lo que sí hay que evitar es que se dé naturaleza sancionadora a lo que

Naturalmente, nada de lo anterior significa que nuestro ordenamiento se acomode en todo caso a los principios expuestos. Hay preceptos contrarios a estos principios y hasta se puede afirmar que hay sectores completos en que parece que la responsabilidad sancionadora objetiva y por hecho ajeno campa a sus anchas⁷⁹. Y también hay sentencias que no se ajustan a ellos. Claro que sí. Pero afirmar ante ello que estos principios constitucionales no rigen y son invenciones dogmáticas sin fundamento, es una extraña forma de razonar. La conclusión a la que hay que llegar es que hay preceptos inconstitucionales. Y, en su caso, que los tribunales, incluido el TC (a lo que propende más en sus autos⁸⁰), han desfallecido en la defensa de los derechos fundamentales. Frente a ello lo que hay que hacer es combatir esas vulneraciones de los principios de personalidad y de culpabilidad y, en su caso, buscar alternativas que satisfagan las necesidades que han llevado a ellas, pero sin sacrificar alegremente derechos fundamentales. Dicho de otra forma: lo que no cabe es convertir esas vulneraciones en regla, sacralizarlas como si fuesen inevitables y, menos aún, construir un sistema que, para dar cabida a todas ellas, demuela los principios.

Con todo, no niego de antemano y radicalmente toda posibilidad de excepcionar estos principios. Como se verá en su momento, hoy por hoy sí que

realmente no tiene el carácter de castigo porque eso sí que pone en peligro los intereses generales al extender un régimen especialmente garantista allá donde tal régimen no tiene justificación. Sin embargo, es a veces el propio legislador el que comerte ese error; Vid. M. REBOLLO PUIG, «El contenido de las sanciones», cit., p. 162. Error del legislador difícil de enmendar porque su calificación como sanción de una concreta medida tiene, aunque no un valor absoluto, sí el de un muy sólido indicio sobre la naturaleza de la medida, como he explicado en «Definición y delimitación de las sanciones administrativas», *Anuario de Derecho Administrativo sancionador 2021*, Civitas, Cizur Menor, 2021, pp. 80-81.

⁷⁹ Aunque hay ejemplos en los sectores más diversos, acaso el récord lo tengan las sanciones por violencia y racismo en el deporte donde se admite que recaigan sobre el club gestor del estadio las que correspondan a las infracciones cometidas allí por cualquier espectador, incluso los seguidores del equipo contrario; más todavía, que se les sancione por las infracciones cometidas por los propios aficionados en el estadio de otro club. Ello pese a que ese aficionado –que puede no ser siquiera socio del club– no imputa su actividad al equipo de sus pasiones y aunque quede acreditado que no hubo la más mínima culpa y que de ninguna forma el club sancionado pudo evitar la infracción. Además, es así por preverlo meros reglamentos sin fundamento legal, porque la Ley 19/2007 contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, aunque es muy severa, no contiene declaración alguna que permita sustentar ese régimen sancionador groseramente tosco que evoca al más arcaico de responsabilidad de la tribu por los hechos de cualquiera de sus miembros. Dio cuenta de ello E. GAMERO CASADO, *Las sanciones deportivas*, Bosch, Barcelona, 2003, pp. 245 a 250 y 515 a 522, que con acierto propuso cambios. Ninguno de los intentos de justificar este régimen, que recoge el propio GAMERO, son de recibo, aunque sí que podrían justificar que los clubes sufran medidas no sancionadoras. Lo cierto es que muchas de estas sanciones deportivas logran una especie de «tres en uno» porque al mismo tiempo vulneran los principios de legalidad, de personalidad y de culpabilidad.

⁸⁰ Me parecen ejemplos palmarios de ello los AATC 193/2007, de 26 de marzo, y 237/2012, de 11 de diciembre, que ya tendremos ocasión de criticar en el lugar correspondiente.

hay una excepción en cuanto a la transmisión de la responsabilidad sancionadora de las personas jurídicas extinguidas; excepción, por cierto –y es importante enfatizarlo– que comparte con el Derecho Penal y en cuya virtud se admite que una persona sufra pena o sanción por la acción de otra⁸¹. Pero eso solo cabe ante una justificación completa que realmente legitime esa excepción. No para dar cabida a todo género de excepciones, disfrazadas como simples matizaciones, sin una base sólida e incontrovertible.

V. LAS RADICALES DIFERENCIAS CON LAS RESPONSABILIDADES NO PUNITIVAS

Los principios de legalidad, personalidad y culpabilidad ofrecen un escenario radicalmente diferente del de cualesquiera responsabilidades no punitivas, sean de Derecho público o privado, sean resarcitorias o de simple aseguramiento o restablecimiento de la legalidad, pues para ninguna de ellas rigen esos tres principios con el significado y la fuerza con que lo hacen aquí. Casi nada de lo que allí se admite –incluido lo que se admite para que la Administración pueda imponer el cumplimiento o restablecimiento de la legalidad con medidas perjudiciales pero, por esencia, no punitivas– se puede trasladar a nuestro ámbito. Solo con extremo cuidado algunos de los conceptos manejados con normalidad y acierto en esos otros terrenos se pueden importar aquí y, cuando es posible, tales conceptos pasan con otra función más modesta. En concreto, ya desde ahora conviene prevenir contra la traslación de algunas nociones sobre todo provenientes del Derecho de daños. Pero casi lo mismo podría decirse de otras responsabilidades no punitivas de Derecho Administrativo como las que imponen adoptar la conducta conforme a la legalidad y a los intereses generales.

Así, primero, en el Derecho de daños es tradicional distinguir entre «responsabilidad por hecho propio» y «responsabilidad por hecho no propio»; pero los responsables de infracciones han de serlo siempre por hecho propio porque así lo impone el principio de personalidad.

Segundo, en el Derecho de daños se suele distinguir entre responsabilidad subjetiva (que exige siquiera culpa, aunque sea leve y aunque se presuma) y objetiva (sin culpa); pero los responsables de infracciones no pueden serlo nada más que con culpa porque está desterrada radicalmente la responsabilidad objetiva al imponerlo así el principio de culpabilidad.

Tercero, en el Derecho de daños la *culpa in eligendo* o *in vigilando* o conceptos próximos permiten por sí solos sustentar la responsabilidad sin hecho

⁸¹ Lo abordaré en el capítulo tercero, IV.

propio; en el Derecho Administrativo sancionador aquellas modalidades de negligencia al elegir o vigilar a otros sujetos ofrecen formas de culpabilidad pero no convierten en propio el hecho del sujeto mal elegido o mal vigilado ni exigen de la necesidad de una verdadera acción del responsable de la infracción⁸².

Cuarto, en el Derecho de daños la mera propiedad de ciertos bienes o la creación de un riesgo o la obtención de beneficios con una actividad permiten hacer responsable a quien realiza tal actividad si en ella de alguna forma se ocasiona la lesión, aunque su causa sea un hecho ajeno; en Derecho Administrativo ni siquiera la realización de actividades riesgosas y lucrativas permite sancionar por hecho de otro ni prescindir de la culpa⁸³.

Y, por último, si en el Derecho patrimonial cabe con amplitud disociar deudor y responsable, ello no puede trasladarse aquí para admitir con la misma amplitud la disociación entre autor y responsable de la infracción⁸⁴.

⁸² Lo detecta con acierto A. NIETO, *Derecho Administrativo sancionador*, cit., cuando afirma, por ejemplo en p. 422, que sancionar a un empresario por lo que haga su empleado basándose en la culpa en la que incurrió al contratar a un alcoholico como guarda nocturno, supone sancionarle por el hecho de otro y violación del principio de personalidad. En esta idea ha abundado M. CASINO RUBIO, *La increíble historia...*, cit., p. 190: «...la culpa *in vigilando* sirve formalmente para salvar el principio de la culpabilidad en sentido estricto, pero nada dice, en cambio, sobre la personalidad de la sanción o la responsabilidad por hechos propios». Pero a ambos profesores esa certera observación les lleva sin más a afirmar que cabe la responsabilidad sancionadora por hecho de otro, lo que no me parece aceptable. Aquí nos lleva a negar que la culpa *in eligendo* o *in vigilando* sean suficientes para sancionar, y que no permiten suplir el hecho propio. O sea, sancionar a un sujeto por la infracción de aquél al que eligió o vigiló mal es sancionar por hecho ajeno, esto es, vulnerar el principio de personalidad. Cosa distinta, claro está, es que esté tipificada como infracción o como forma de participación esa mala elección o vigilancia, o que la conducta del mal elegido o vigilado lleve a incurrir en una infracción propia.

⁸³ Naturalmente eso no tiene nada que ver con reconocer que la propiedad y más aún la realización de ciertas actividades (sobre todo si entrañan especiales riesgos para los intereses generales) comportan deberes específicos y un elevado nivel de diligencia. Ello puede hacer que realicen más ampliamente conductas tipificadas como infracción y que incurran más fácilmente en culpa. Además, no se liberan de esos deberes confiándolos a otros. Pero, admitido todo esto, no se puede pasar de ahí y hacerles responsables de las infracciones ajenas cometidas en o con su propiedad o con ocasión de sus actividades.

⁸⁴ Cabe aceptar la distinción entre hecho e infracción y entre autoría del hecho y autoría de la infracción que propone A. NIETO, *Derecho Administrativo sancionador*, cit., pp. 425 a 426, en el sentido de que puede haber autores materiales de hechos determinantes o causantes de la infracción de otro (así, por ejemplo, del empleado de una empresa). Pero para que pueda ser sancionado este otro tiene que haber realizado la infracción con una acción u omisión propia. Por tanto, la anterior distinción no puede servir para, a su vez, disociar libremente a autor y responsable y, sobre esa base, hacer responsable de la infracción a quien no la ha cometido. Pero A. NIETO, *Derecho Administrativo sancionador*, cit., pp. 421 a 423, asume la disociación entre autor y responsable de la infracción, si no como en el Derecho Civil, sí con bastante amplitud. La idea la acoge y aplica, con aportaciones muy sugerentes M. CASINO RUBIO, *La increíble historia...*, cit., pp. 46-47 y 186 a 191. Radicalmente en contra de tal disociación A. DE PALMA DEL TESO, «La culpabilidad», cit., p. 41; y *El principio de culpabilidad...*, cit., pp. 67 y 88.

Obviamente, el que las responsabilidades punitivas y las no punitivas se desarrollen en escenarios tan diferentes no es fruto de ningún extraño dogmatismo ni de sutiles construcciones jurídicas artificiosas. Casi, si se me apura, diría que ni siquiera es fruto del mero voluntarismo constitucional o, menos aún, de invenciones constitucionales al margen del texto de la norma fundamental. Es que el Derecho de daños y todos lo no punitivos resuelven problemas radicalmente diferentes de los del Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador. Aquellos, existente ya una lesión a algún interés, tratan de repararla y, sin añadir ningún nuevo mal, atribuyen a alguien sus consecuencias patrimoniales⁸⁵. En los Derechos punitivos se trata de infligir un mal nuevo y adicional –el castigo– a alguien, un mal que no repara el causado con el acto ilícito sancionado⁸⁶. Si no se declara a nadie responsable de la lesión ya producida, la sufrirá aquél que inicialmente la padeció; si no se castiga a alguien, nadie, ni siquiera la concreta víctima de la infracción cuando la haya, sufrirá más. Allí se trata de elegir que soporte uno u otro las consecuencias de la situación ya producida (el que inicialmente sufrió la lesión –sea un sujeto concreto o la colectividad– o aquél sobre el que la responsabilidad desplace las consecuencias); aquí se trata de que la sufra uno o no la sufra nadie. Por eso, es la misma lógica –la razón, en suma– la que determina que buscar a quien peche con las

Vid. también I. LASAGABASTER HERRARTE e I. LÓPEZ CÁRCAMO, «Artículo. 8. Personas responsables», en I. LASAGABASTER HERRARTE (dir.), *Ley de la Potestad Sancionadora. Comentario sistemático*, IVAP, Bilbao, 2006, p. 182. Creo que la solución correcta está entre ambos extremos, aunque más próxima a la segunda, como iré explicando. Por ahora baste anticipar que la mayor disociación entre autor y responsable se produce con los que son meramente responsables (solidarios o subsidiarios) del pago de la sanción; pero esto es algo bastante distinto, como explicaré en el capítulo sexto, epígrafe IV.

⁸⁵ Lo que acaba de decirse no necesita aclaraciones ni matizaciones cuando se trata del Derecho de daños, es decir, de la responsabilidad patrimonial por daños, sea la de un sujeto privado o sea la de la Administración. Pero si lo aplicamos –como efectivamente puede y debe aplicarse– a las medidas no reparadoras sino a las encaminadas a restablecer la legalidad sí es conveniente alguna aclaración. En tal ámbito puede que no haya todavía una lesión efectiva al bien protegido sino solo una conducta ilícita que produce un peligro concreto o abstracto para ese bien. Entonces lo que se pretenderá con la medida que se adopte no será exactamente la reparación del daño causado pero sí la superación del peligro existente por medio de una conducta que modifique el estado de cosas producido. Tampoco formalmente lo que se atribuirá al sujeto sobre el que recaiga la medida serán las consecuencias patrimoniales de la ilicitud ni del peligro creado; de ordinario, ni siquiera se le llama responsable. Pero en el fondo, al imponerle la medida correctora de la situación ilícita, se está ante un fenómeno muy similar al del Derecho de daños: que sea él quien haga a su costa todo lo necesario para reparar, si así puede decirse, la situación de peligro. En suma, con estas pequeñas adaptaciones, en las medidas de restablecimiento de la legalidad hay en sustancia un problema idéntico al que resuelve el Derecho de daños y diametralmente distinto al que abordan los Derechos punitivos.

⁸⁶ Vid. M. REBOLLO PUIG, «El contenido de las sanciones», cit., pp. 155 a 157.

consecuencias de una lesión ya existente y buscar a quién imponer un castigo se resuelva con criterios por completo distintos⁸⁷.

VI. LO QUE ESTOS PRINCIPIOS NO IMPIDEN

VI.1. ENUMERACIÓN DE RESPONSABILIDADES SANCIONADORAS COMPATIBLES CON ESTOS PRINCIPIOS

Estos principios de legalidad, personalidad y culpabilidad impiden que se sancione a quien no ha realizado culpablemente la conducta típica (sea la infracción o una forma típica de participación en la infracción), pero no obstan a otros fenómenos distintos que son perfectamente conciliables con estos principios.

Así, por lo pronto, estos principios de ninguna forma niegan la posible responsabilidad por participar en la infracción de la que es autor otro, siempre que así esté previsto en la ley y se sancione al partícipe por su propia conducta y por su propia culpa⁸⁸.

Tampoco se oponen a la responsabilidad sancionadora de las personas jurídicas, fenómeno que, en contra de lo que a veces se dice, no entraña la admisión de una responsabilidad objetiva⁸⁹. En realidad, ni siquiera se oponen a la posible responsabilidad sancionadora de entes sin personalidad jurídica, como a veces prevén las leyes⁹⁰.

Asimismo, los principios expuestos no impiden que en ocasiones se pueda ser responsable por una infracción en la que se haya incurrido a consecuencia del hecho de otro (por ejemplo, de un empleado) siempre que se pueda detectar una acción u omisión propia y una culpa igualmente propia, porque en

⁸⁷ Se apunta esta idea en A. HUERGO LORA, *Las sanciones administrativas*, cit., p. 397. Por lo expuesto no puede compartirse íntegramente la afirmación de A. NIETO, *Derecho Administrativo sancionador*, cit., p. 426, según la cual «lo que al Estado fundamentalmente importa es encontrar un responsable, es decir, alguien que “responde” de las consecuencias del ilícito». Eso, si acaso, vale para para el Derecho de daños y para otras responsabilidades no punitivas (aunque tampoco creo que en esos ámbitos se pueda elegir con absoluta libertad al responsable, pero no entraré en ello ahora). Pero de ninguna forma vale, como pretende NIETO, cuando se trata de imponer castigos. Para ello en absoluto lo que le importa al Estado (por lo menos, lo que debe importar al Estado de Derecho y al Derecho mismo) es encontrar a toda costa un responsable cualquiera sino solo a aquél que merezca el castigo. Y hasta cabe recordar que prefiere que el hecho quede sin castigo a que se castigue al inocente y, por tanto, a que se castigue a alguien por la conducta de otro o que se le castigue sin culpa.

⁸⁸ Por todos, R. PIZARRO NEVADO, «La responsabilidad personal por infracciones administrativas», cit., p. 612. Lo desarrollaré en el capítulo segundo, epígrafe III.

⁸⁹ Trataré de demostrarlo en el capítulo tercero, epígrafe I.

⁹⁰ Véase capítulo tercero, epígrafe VI.

tales hipótesis, a fin de cuentas, se responderá por una infracción propia. Ello a veces ocurre porque el otro es un mero instrumento del verdadero autor; o porque, sin llegar a tanto, tiene el dominio del hecho un sujeto distinto del que materialmente realizó elementos del tipo. También porque la conducta del otro ha llevado a desatender un deber propio⁹¹.

Todas estas posibles responsabilidades no solo no son contrarias a los principios de legalidad, personalidad y culpabilidad sino que constituyen en puridad perfectas aplicaciones de ellos. No son excepciones ni relajaciones de estos principios ni entrañan una falsificación de su significado⁹². De hecho, con pocas variantes se conocen fenómenos muy similares en el Derecho Penal. Sucede, sin embargo, que mal entendidos esos supuestos de responsabilidad y peor explicados y acotados, se aplican a veces sin ton ni son, sin ninguna medida, sin que se den las condiciones necesarias y, entonces sí, con admisiones lamentables de responsabilidades objetivas y por hecho ajeno. Y sucede también que una visión cargada de prejuicios antidogmáticos y de supuesto realismo jurídico, lleva precipitadamente a convertir los preceptos y las sentencias erróneos, patológicos o abiertamente inconstitucionales en la clave del sistema. En contra de todo esto, es necesario analizar detenidamente esos fenómenos y algunos otros, como los de responsabilidad de los administradores o de los sujetos dominantes de personas jurídicas, responsabilidad sancionadora de las Administraciones públicas, responsabilidades solidarias y subsidiarias... De estos y otros extremos nos ocuparemos en los siguientes capítulos.

VI.2. COMPATIBILIDAD CON LA ACCIÓN DE REGRESO DEL SANCIONADO CONTRA OTRO SUJETO

Pero interesa ya aquí abordar la posibilidad de que quien ha sido sancionado administrativamente y/o ha tenido que pagar una multa a la Administración reclame a otro sujeto el importe de la multa o incluso una indemnización por otros perjuicios que le haya causado la sanción no pecuniaria que le ha

⁹¹ En el caso de empleadores por hechos de los empleados, capítulo cuarto.

⁹² A. NIETO, *Derecho Administrativo sancionador*, cit., pp. 565-566, habla de ciertas falsificaciones de la Constitución para hacerle decir lo que no dice y de una «segunda falsificación» para rebajar lo que antes se ha entronizado indebida y frívolamente para así conseguir que el sistema pueda funcionar. Estas segundas falsificaciones se producen, en efecto, algunas veces, y por la vía de las matizaciones, flexibilizaciones, modulaciones y demás subterfugios infundados se llega a la más competa inseguridad y se cuelan soluciones que son la negación misma de los principios que previamente se han proclamado. Nos importa aclarar, frente a ese peligro, que nada de lo que ahora se está admitiendo forma parte de esas falsificaciones y que son aplicaciones puras de los principios que sí que entronizamos pese a que en una visión simplista pueda parecer otra cosa.

impuesto la Administración. Puede hablarse de una acción de regreso o de repetición; pero no es del todo exacto porque ese término se suele reservar a la reclamación de lo pagado por una deuda ajena, y aquí no se trata –o no se trata siempre– de eso: solo en el caso de la reclamación de los responsables solidarios o subsidiarios del pago de una multa se reclama por el pago de una deuda ajena, una deuda que es del autor de la infracción. En los demás casos, lo que se reclama es una indemnización por los daños y perjuicios (basada en el Derecho Civil o en el laboral o el de sociedades...) causados al reclamante por la conducta ilícita de otro sujeto que ha incumplido sus obligaciones para con él. Es conveniente plantearlo aquí porque cabría pensar que si esa reclamación se acepta es que el sujeto que la ejerce fue sancionado sin ser realmente el autor de la infracción y que, por tanto, el éxito de esta acción equivale a confesar que, al sancionarlo, se violó el principio de responsabilidad personal⁹³. O, a la inversa, que el principio de responsabilidad personal obliga a rechazar ese género de acciones y que el sancionado es que quien finalmente debe sufrir en su patrimonio el daño que la sanción entraña sin trasladarlo o repercutirlo sobre otro⁹⁴. No es así e importa demostrarlo. Y conviene, además, hacerlo aquí porque es una cuestión general que afecta a diversos supuestos.

Los supuestos en que podría prosperar tal acción son muy diversos⁹⁵. Cabe, para empezar, cuando se haya impuesto una sanción solidariamente a varios

⁹³ Así, M. GÓMEZ TOMILLO e I. SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo sancionador...*, cit., pp. 352-353, entienden que la acción de regreso no permite exigir el importe de las multas porque eso vulneraría el principio de personalidad de las sanciones. Asimismo, L. GRACIA MARTÍN, «Consideraciones críticas sobre las erróneamente supuestas capacidades de infracción y sanción de la persona jurídica en Derecho sancionador administrativo», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 55 (2020), p. 30, habla del «hecho, por definición absolutamente extraño a toda sanción, de que una persona jurídica pueda “repetir” contra la física que cometió el hecho...». También I. PEMÁN GAVÍN, *El sistema sancionador español. Hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas*, Cedecs, Barcelona, 2000, pp. 361-362. Por el contrario, me pronuncié ya decididamente a favor de admitir esta acción incluso sin norma que expresamente la consagre y sin ver en ello nada que suponga que un sujeto fue sancionado por una infracción ajena en *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, cit., pp. 778-779. Y en similar dirección G. QUINTERO OLIVARES, «La autotutela. Los límites al poder sancionador de la Administración pública y los principios inspiradores del Derecho Penal», *RAP*, n.º 126 (1991), p. 280, dijo: «Que la sociedad pueda repetir contra uno de sus miembros, o sancionarlo, o despedirlo, es cosa distinta y que no afecta a la relación administrativa que haya de servir de presupuesto para la sanción administrativa».

⁹⁴ Acaso por ello la posibilidad de una tal acción de regreso se ha rechazado legalmente en Austria y se cuestiona en Alemania. Lo explica D. RODRÍGUEZ CEMPELLÍN, *Potestad sancionadora y grupos de empresas*, cit., pp. 57 y ss., donde también da cuenta de que, por el contrario, se admite en Holanda. También RODRÍGUEZ CEMPELLÍN ofrece sentencias españolas en que se han estimado acciones de este género, sentencias a las que luego me referiré.

⁹⁵ Alguna ley, al abordar el régimen sancionador, se refiere expresamente a estas acciones. Por ejemplo, artículos 70.2 de la Ley 43/2003 de Montes; 21.5 de la Ley 28/2005 de medidas

sujetos y uno de ellos haya pagado la totalidad de la multa o, en procedimiento de recaudación, la haya visto íntegramente ejecutada sobre su patrimonio. En ese caso, podrá exigir a los otros sancionados la parte de la multa correspondiente a cada uno de ellos⁹⁶. Asimismo, quien, por ser declarado responsable solidario o subsidiario del pago de la multa impuesta al autor de la infracción, se haya visto efectivamente obligado a pagarla podrá reclamar la totalidad de lo satisfecho al autor y verdadero responsable de la infracción⁹⁷. Hasta aquí me parece evidente que nada de ello pone en entredicho de ningún modo el principio de personalidad de las sanciones.

Pero también caben este género de reclamaciones en supuestos como el de la persona jurídica que incurrió en infracción y fue sancionada a consecuencia de actuaciones que materialmente realizó su administrador⁹⁸; o como el del empleador sancionado por una infracción que tiene su origen en la actuación de sus empleados⁹⁹; o el de quien sufrió la sanción porque un empresario o profesional con el que había contratado (por ejemplo, mediante arrendamiento de servicios o mandato) determinadas prestaciones incumplió sus obligaciones contractuales. El hecho de que finalmente pudiera suceder que el importe de una multa acabe recayendo sobre el patrimonio de un tercero (el administrador social, el empleado o el colaborador externo) no significa en modo alguno que el sancionado por la Administración lo fuese con vulneración del principio de responsabilidad personal. Son cuestiones por completo diferentes que se producen en planos distintos. Será la persona jurídica (no su administrador) quien habrá incumplido un deber público que el ordenamiento le impone a ella; y en tanto que la violación de ese deber esté tipificada como infracción administrativa, es aquella persona jurídica la autora de la infracción y a quien, sin vulneración alguna del principio de responsabilidad personal, debe la Administración imponer la sanción. Lo mismo cabe decir de la empresa que incurre en infracción a causa de la acción u omisión de alguno de sus trabajadores. Para el ordenamiento es la empresa (el empleador) quien tiene ciertos deberes de Derecho público, es la que puede transgredirlos y es, por tanto, la autora de la infracción y a

contra el tabaquismo; 138.2 de la Ley 16/1987 de transportes terrestres; 19.2 de la Ley 3/1995 de Vías Pecuarias; y, sobre todo, 41.6 LGT. Pero, aunque no esté expresamente prevista por las leyes sancionadoras, esa acción existe en virtud de las normas de Derecho privado que en cada caso regulen la relación.

⁹⁶ Vid. capítulo sexto, epígrafe II.2.

⁹⁷ Vid. capítulo sexto, epígrafe IV.1.

⁹⁸ Vid. capítulo tercero, epígrafe II.1.

⁹⁹ Vid. capítulo cuarto, epígrafe III.3. Cosa distinta, como aclaro a continuación (III.4), es que si se sanciona al empleador por una infracción que realmente es del empleado, el hecho de que se le reconozca a aquél una acción contra este no permite superar la violación del principio de responsabilidad personal; solo se palián sus consecuencias económicas.

quien, consecuentemente, la Administración debe sancionar. Lo que ocurra de puertas para dentro es indiferente para la relación jurídico-pública y para la Administración. Igual que sucederá si un sujeto cualquiera contrata a otro (profesional o empresa) para el cumplimiento de sus deberes de Derecho público: es aquél quien han conculcado su deber, quien al hacerlo ha cometido infracción y quien se hace acreedor de la sanción¹⁰⁰.

En todos estos casos la Administración habrá sancionado al verdadero autor de la infracción que ha sido quien ha realizado la acción típica. Pero, al margen de eso, ya en otro orden de cosas, analizando una pura relación de Derecho privado entre dos particulares y aplicando normas que nada tienen que ver con el Derecho Administrativo ni con las sanciones, puede que haya habido un incumplimiento de obligaciones civiles y que ese incumplimiento genere la responsabilidad puramente patrimonial del administrador, del trabajador o del colaborador externo ante la persona jurídica o su empleador o quien contrató sus servicios profesionales o empresariales, una responsabilidad que le obligue a indemnizar los daños y perjuicios causados entre los que puede estar la multa satisfecha o, en su caso, los derivados de otras sanciones como la inhabilitación o el cierre de un establecimiento. Los ejemplos que suministran las sentencias de la Audiencia Provincial de Pontevedra 103/2018, de 5 de junio¹⁰¹, y 86/2019, de 20 de febrero¹⁰², así como la de *Girona* 1261/2020,

¹⁰⁰ Como ejemplifica D. RODRÍGUEZ CEMPELLÍN, *Potestad sancionadora y grupos de empresas*, cit., p. 108, «si la limpieza de un centro de trabajo es defectuosa, el responsable es (el) titular del centro de trabajo y no la empresa de limpieza». Y con este ejemplo ya se vislumbra que el hecho de que el titular del centro de trabajo pueda conseguir de la empresa limpiadora indemnización por su incumplimiento contractual, indemnización por los daños causados entre los que podrá estar la multa sufrida, no significa que al sancionarla la Administración violase el principio de responsabilidad personal. Cosa distinta es que, en algún caso, la sanción sí sea improcedente si se prueba que el incumplimiento se produjo pese a haber desplegado el titular del centro de trabajo toda la diligencia exigible y que, aun así, no pudo lograr que la empresa limpiadora cumpliera sus obligaciones para con él.

¹⁰¹ La Agencia Tributaria impuso varias multas a una sociedad limitada por facturas falsa con las que disminuía su deuda por IVA e IS. Además, la declaró responsable solidaria de la multa impuesta a otro sujeto. La sociedad reclamó de los administradores y esta SAP de Pontevedra 103/2018, en efecto, los condenó a pagar casi un millón de euros porque «concurren todos y cada uno de los requisitos legalmente exigidos para la apreciación de la responsabilidad de los administradores frente a la sociedad», a saber, «la acción dolosa, el daño consistente en las sanciones impuestas y una relación de causalidad entre aquellas y estas». El daño era, pues, exactamente las sanciones impuestas, pero me parece evidente que ni la Agencia Tributaria violó el principio de responsabilidad personal al sancionar a la sociedad ni es contrario a este principio que finalmente la sociedad se resarciera de los daños causados por la desleal administración.

¹⁰² La SAP de Pontevedra 86/2019 condena a los administradores de una Comunidad de Propietarios a indemnizar a esta por los daños causados por su negligente comportamiento. Lo hace en aplicación del artículo 1101 CC (responsabilidad contractual) e incluye entre otras partidas la multa impuesta a la Comunidad por no subsanar las deficiencias del ascensor. Me parece

de 11 de noviembre¹⁰³, son elocuentes, no solo porque efectivamente estiman este género de reclamaciones, sino porque permiten comprender, según creo, que esas justas estimaciones judiciales no chocan ni ponen en tensión el principio de personalidad de las sanciones.

En suma, las acciones que asistan al sancionado para reclamar a otro sujeto el importe total o parcial de una multa o los perjuicios sufridos por otras sanciones (por ejemplo, inhabilitación) no se basan en que este otro sea el que realmente cometió la infracción (si así fuese, sí que habría vulneración del principio de personalidad) sino en que este incurrió en un incumplimiento de las obligaciones que tenía respecto al sancionado; y lo reclamado no será propiamente el pago de una sanción sino los daños y perjuicios que ese incumplimiento de obligaciones de Derecho privado ha causado, daños y perjuicios entre los que podrá estar (junto con otros: el daño reputacional, el de las indemnizaciones que haya tenido que satisfacer por sus incumplimientos contractuales con terceros...) el importe de la multa que aquél sufrió y pagó.

VI.3. SUJETOS NO SANCIONADOS QUE SUFREN LAS CONSECUENCIAS DE UNA SANCIÓN

También es oportuno, al menos, completar lo dicho con la aclaración de que los principios de legalidad, personalidad y culpabilidad que han de presidir la solución de todos los problemas sobre responsabilidad no impiden que sujetos que ni siquiera han intervenido en la infracción sufran consecuencias de la

evidente que la infracción la cometió la Comunidad; pero es perfectamente razonable que la Comunidad pudiera reclamar a sus administradores negligentes indemnización por los daños que le causó su nefasta gestión, daños entre los que estaba la multa.

¹⁰³ En el caso, la CNMC sancionó a una compañía con sucesivas multas (importe total de 406.207 €) y finalmente la inhabilitó. Todo por no comprar energía suficiente para suministrar la que debía dar a sus clientes y ello debido, al parecer, a la pésima gestión de su administrador. La entidad reclamó a ese administrador no solo el importe de las multas sino además otros 445.890 € por el perjuicio (lucro cesante) que le originó la inhabilitación. Y esta SAP 1261/2020, entendiéndolo que el administrador «incumplió los deberes inherentes a su cargo, referido, concretamente, al empleo de la diligencia debida» y en aplicación de las normas sobre responsabilidad de los administradores de la Ley de Sociedades de Capital, estimó íntegramente la demanda y condenó al administrador a pagar 852.097 €; esto es, le condenó no solo a pagar todas las multas sino una indemnización por el perjuicio que causó su inhabilitación para el ejercicio de la actividad. Me parece irrefutable que la sanción se debía imponer a la compañía como autora de la infracción; que era imposible hasta la absurdidad que la CNMV hubiese sancionado al administrador; y que es perfectamente razonable, legal y conciliable con el principio de personalidad de las sanciones que la compañía eléctrica reclamase con éxito a su administrador negligente todos los daños causados por las sanciones.

sanción. Sí que es cierto, como ya he dicho, que por mor del principio de personalidad de las sanciones, el mal que toda sanción entraña ha de recaer sobre el infractor, no sobre otros sujetos ajenos a la infracción. Cosa distinta es que otros sujetos sí que puedan sufrir las consecuencias de la sanción. Aunque a veces se confunden¹⁰⁴, no es lo mismo ser sancionado que sufrir ciertos efectos de la sanción. Es evidente que hasta la pena de prisión tiene consecuencias perjudiciales para los familiares del condenado, como lo es que la sanción administrativa a una empresa podrá perjudicar a sus empleados o la de estos o la de sus directivos a aquella¹⁰⁵; piénsese en la sanción de suspensión a un deportista y el perjuicio que causa a todo su club el no poder disponer de él; o en el perjuicio de los familiares de quien es sancionado con una multa cuantiosa... Estas obviedades ponen sobre la pista de otras posibles consecuencias de la sanción que sí que pueden padecer quienes no han realizado la acción típica, aunque puede que ya no resulte tan obvio. El hecho de que se admita la responsabilidad sancionadora de las personas jurídicas abunda en esta posibilidad: así, si una sociedad anónima es sancionada, sufrirá las consecuencias de la sanción hasta el último accionista aunque no interviniera de ninguna forma en la infracción; y si se sanciona a un municipio todos los vecinos lo sufrirán de alguna forma... Pero en todos estos casos los principios de personalidad y de culpabilidad se respetan porque ni los accionistas ni los vecinos han sido sancionados¹⁰⁶. No hay que perder nunca de vista esta distinción.

De entre las diversas consecuencias de esta distinción importa destacar que se ha aceptado que para el cobro de multas se pueda ejecutar el crédito sobre bienes gananciales¹⁰⁷ con lo que el cónyuge no infractor, aunque

¹⁰⁴ Por ejemplo, se lee en la STS de 27 de marzo de 1998 (rec. 313/1996): «Un principio fundamental del Derecho sancionador lo constituye el de la personalidad de las sanciones, según el cual estas no pueden producir efectos perjudiciales respecto a las personas que no han sido sancionadas». Esto no es del todo exacto.

¹⁰⁵ Así, la STS de 11 de octubre de 2006 (rec. 10103/2003) admitió la sanción impuesta al directivo de la empresa consistente en suspensión de funciones y amonestación con publicación en el BOE pese a que la empresa alegó que, como era evidente, esto causaba un perjuicio a la credibilidad e imagen de la misma empresa.

¹⁰⁶ Es esta distinción la que debería haber bastado para desestimar las alegaciones a las que se enfrentó la STC 86/2017, de 4 de julio, FJ 5.e). Frente a una Ley que preveía la sanción de cese de las emisiones de un medio de comunicación, los recurrentes le achacaban vulneración del «principio de personalidad de la pena» pues tal sanción «acababa afectando, no solo al sujeto que efectivamente cometió la infracción, sino también al titular del medio (...) y al público en general –que se ve privado de su derecho a ser informado a través del medio de comunicación de su elección–...». La STC rechazó el alegato, aunque con razones incongruentes relativas a la responsabilidad sancionadora de las personas jurídicas. Lo obvio es que esos otros sujetos no son sancionados, aunque sufran algunas consecuencias de la sanción impuesta u otro.

¹⁰⁷ STC 36/2000, de 14 de febrero: «...una cosa es que, en virtud del principio de personalidad de la pena o sanción establecida en el art. 25 CE, no se pueda imponer una sanción

no es sancionado, sufre las consecuencias de la sanción¹⁰⁸. Asimismo, si un banco avala una multa para conseguir la suspensión, claro está que podrá acabar siendo el que ha de pagarla y contra él podrá dirigirse la Administración para lograr su cobro, pero nadie verá en ello violación de los principios de personalidad y culpabilidad. Lo mismo puede decirse si, en virtud de algún pacto entre particulares, un sujeto asume sufragar las multas que se impongan a otro¹⁰⁹ y, en concreto, si es que esto fuera admisible, que una

pecuniaria a quien no aparece como responsable de la misma, y otra muy distinta que (...) no se pueda proceder al cobro de la misma con bienes del cónyuge del sujeto infractor si, de conformidad con las normas reguladoras del régimen patrimonial del matrimonio, aquellos aparecen como gananciales». Naturalmente una persona no puede ser sancionada por las infracciones de su cónyuge, pero sus bienes gananciales sí pueden servir para cobrar la sanción impuesta a aquél.

¹⁰⁸ En contra, D. RODRÍGUEZ CEMPELLÍN, *Potestad sancionadora y grupos de empresas*, cit., p. 137: «...en el caso de los bienes gananciales, para mí sí se trata de un fenómeno “materialmente sancionador” (aunque el TC lo haya negado) y no de una consecuencia no sancionadora. Si se ejecuta una sanción contra un bien que es de un tercero, o en el que participa un tercero, como puede ser una cuenta de titularidad de ambos cónyuges, es evidente que una persona está respondiendo en parte por la sanción de otra. Esto es precisamente lo que proscribe el principio de personalidad de las sanciones. Pero la licitud de estas prácticas no pasa por negar toda condición material de sanción, sino por matizar la extensión del principio de personalidad de las sanciones en determinados supuestos y en atención a un fin legítimo». Ya se ha visto que no comparto este punto de vista. RODRÍGUEZ CEMPELLÍN escribe esto por su propósito de relativizar el principio de personalidad lo que le lleva, según creo, entre otras cosas, a considerar sanción lo que no lo es. Por mi parte, no solo es que crea que hay que acoger un concepto mucho más restrictivo de sanción, sino que mi propósito es justamente el contrario de no aceptar excepciones a la responsabilidad sancionadora personal.

¹⁰⁹ Imagínese que a un sujeto le pidiese otro que lo transporte en coche y se comprometiera a pagar las multas que se impongan al conductor. No me atrevo a afirmar que ese pacto sea válido. Pero, aceptando que lo fuese, a la postre la multa perjudicaría, no al autor de la infracción, sino a quien se comprometió a pagarla. Ahora bien, eso no sería contrario al principio de responsabilidad personal pues no afectaría de ningún modo a la potestad sancionadora: se declararía que la infracción la cometió el conductor, la sanción se le impondría a este y solo a él se le podría exigir en vía ejecutiva si fuese necesario. El pacto de Derecho privado entre esos dos particulares queda al margen de la relación jurídico-administrativa en donde se respeta escrupulosamente la personalidad de la sanción. De este ejemplo menor puede pasarse al más enjundioso de una sociedad anónima que se comprometa a pagar las multas que se impongan individualmente a sus administradores o de un partido político que asuma pagar las que se impongan a sus miembros por los actos ilícitos que a ese partido agradan. I. COCA VILA, en su sugerente estudio «La pena de multa en serio. Reflexiones sobre su dimensión y aseguramiento afflictivos a través del delito de quebrantamiento de condena (art. 468 CP)», *InDret*, 3.2021, pp. 69 a 99, radicalmente en contra de la posibilidad de que las multas las sufrague un tercero, sostiene que tal conducta sería constitutiva del delito de quebrantamiento de condena. Aunque esta tesis tan ingeniosa parezca extravagante, no entraré en ello. Tampoco en que solo está pensada para penas, no para sanciones de multas. Solo insistiré en que el pago por terceros de la multa no altera un ápice el que la sanción se ha impuesto al infractor y que, por tanto, el principio de personalidad de las sanciones queda incólume. Por lo demás, una sanción tiene carácter afflictivo cuando

compañía aseguradora adquiriese ese compromiso o el de paliar de alguna forma las consecuencias patrimoniales de una sanción no pecuniaria¹¹⁰. Y estos ejemplos me llevan ya a apuntar una idea que desarrollaré en el capítulo VI: en contra de lo que ha entendido el TC y de lo que mantiene la jurisprudencia ordinaria y la doctrina mayoritaria, sostengo que la mera responsabilidad solidaria o subsidiaria del pago de las sanciones pecuniarias no tiene que ser configurada como una sanción que se impone a tales responsables; que estos responsables solidarios y subsidiarios sufren consecuencias de la sanción pero no son sancionados; y que, en consecuencia, cabe que las leyes establezcan supuestos de responsabilidad solidaria o subsidiaria del pago de sanciones que no respetaran los principio de personalidad y de culpabilidad¹¹¹. Para estas otras figuras sí cabría la responsabilidad por hecho ajeno, objetiva, por riesgo, por beneficio... Pero esto no supone contradicción con nada de lo explicado antes: cuanto hemos venido diciendo seguimos manteniéndolo con igual radicalidad en cuanto a los responsables de las infracciones, mientras que ahora hablamos de otra cosa, de responsables del pago de una obligación pecuniaria, aunque esa obligación tenga su origen en una

teóricamente lo tiene, aunque en el caso concreto no cause un daño real: tan sanción será la privación del permiso de conducir a un taxista que a quien ya estaba decidido a no conducir más; y su imposición al taxista será una sanción aunque, al verse impedido de ejercer su profesión, se dedique a otra (se hace cantante de copla española) con la que es mucho más feliz y gana más dinero. Así que, si el infractor no sufre personalmente la multa que se le haya impuesto porque alguien asume pagarla, no se afecta a nada esencial.

¹¹⁰ Se plantea sobre todo con las llamadas póliza de seguro *Directors and Officers* en cuya virtud una compañía de seguros cubre los riesgos por sanción a los directivos societarios. Lo han estudiado minuciosamente I. COCA VILA y M. PANTALEÓN DIAZ, «Lo intransferible y lo asegurable en el sistema de responsabilidad de los administradores societarios. Un estudio sobre los límites de orden público a los seguros *D&O*», *Anuario de Derecho Civil*, tomo LXXIV (2021), fasc. I, pp. 163 a 176. Pero piénsese igualmente en aseguramientos similares de cualquier sujeto ante sanciones de tráfico o de medio ambiente o de seguridad laboral..., no solo multas sino pérdida temporal del permiso de conducir, cierre de establecimientos, inhabilitación... COCA y PANTALEÓN llegan a la conclusión –hoy mayoritaria pero no pacífica– de que tales pactos son contrarios al orden público y, por ende, nulos. Lo hacen radicalmente para los que suponen el compromiso de abonar multas y con más matices para aquellos que aseguran el lucro cesante que causan otro género de sanciones. Aunque sintonizo con su tesis, que además coincide con la de la Dirección General de Seguros expresada el 31 de marzo de 2008 en respuesta a la consulta de una aseguradora, no osaré terciar en el debate. Solo digo que, aunque tales pactos se reputen nulos por contrarios al orden público al arruinar la finalidad retributiva y las funciones de prevención especial y general de las sanciones, no alcanzan a vulnerar el principio de responsabilidad personal pues la sanción será impuesta por la Administración al infractor y solo a él podrá exigírle el pago; las relaciones entre este y su aseguradora (a la que ni siquiera cabría conferir el papel de interesada en el procedimiento sancionador) quedan por completo al margen de la relación jurídico-administrativa. El hecho de que al final la sanción afecte a la aseguradora es irrelevante desde este punto de vista.

¹¹¹ Se analizará en el capítulo sexto, IV.

sanción y esta, a su vez, en una infracción. Hablamos solo, por tanto, de personas que sufren consecuencias de la sanción –igual que el cónyuge del infractor en régimen de gananciales o el avalista de la sanción– pero que no son sancionados. También estas distinciones podrían justificar ciertas modalidades de responsabilidad de terceros ante las deudas por sanciones impuestas a personas jurídicas extintas¹¹².

¹¹² Véase capítulo tercero, IV.