

LECCIÓN 8

LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS (I): CONCEPTO Y ELEMENTOS¹

José Vida Fernández
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario:

- 8.1. *Los principios constitucionales y el régimen legal de la potestad sancionadora.*
- 8.2. *Consideraciones generales sobre la potestad sancionadora.*
- 8.3. *La imposición y ejecución de las sanciones.*

8.1. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y EL RÉGIMEN LEGAL DE LA POTESTAD SANCIONADORA

§ 190. La potestad sancionadora constituye el elemento esencial que sirve para garantizar la observancia general de las normas jurídicas en las que se encuentra programado un predeterminado equilibrio entre el interés general, como interés público, y los intereses de los particulares. En este sentido las sanciones administrativas –junto a su correlato en las sanciones penales– constituyen la cláusula de cierre del ordenamiento jurídico ya que si bien las normas son obligatorias, cuando se dirigen a los ciudadanos prescribiendo o proscribiendo determinadas actuaciones, éstos las cumplen no tanto por su naturaleza imperativa y el deber general de cumplimiento sino por el efecto disuasorio que produce la existencia de un mecanismo de reacción frente a su incumplimiento con consecuencias negativas para sus intereses.

Cuando del **incumplimiento se deriva una lesión que afecta a intereses generales** o bien a valores objeto de una especial protección por el ordenamiento, la reacción asume un carácter punitivo (*ius puniendi*) ya que se pretende infligir un mal o castigo al infractor con una doble finalidad: por una

¹ Actualizado en mayo de 2017.

parte asegurar que ese sujeto no volverá a incurrir en la misma conducta transgresora de la legalidad (prevención especial) y, asimismo, desalentar ese mismo tipo de conductas por otros (prevención general).

§ 191. La potestad sancionadora es la manifestación del **uso institucionalizado de la fuerza** por parte del Estado, ya que se emplea como medio coactivo para se cumpla lo dispuesto en las normas. Así, en el contenido de la mayoría de las Leyes que ordenan la actividad de los particulares, tras dedicar la mayoría de sus títulos a la ordenación de las actividades privadas, reserva el último de ellos al régimen sancionador para asegurar que lo establecido en ella se cumple.

Como se ha indicado, esta función del Derecho Administrativo sancionador la comparte con el Derecho Penal, que constituye el núcleo duro del ***ius puniendi del Estado***. De hecho, para algunos autores se trata del único y verdadero *ius puniendi*, pues consideran que el Derecho sancionador presenta una naturaleza distinta. El Código Penal define los delitos y faltas que constituyen los presupuestos de la aplicación de la forma suprema que puede revestir el poder coactivo del Estado: la pena criminal. Si bien desde el ámbito penal también se garantiza, en general, el cumplimiento del ordenamiento jurídico, el Código Penal constituye un último recurso que tutela, en particular, los valores y principios básicos de la convivencia social. En consecuencia, ocupa un lugar preeminente en el conjunto del ordenamiento, hasta el punto de que, no sin razón, se ha considerado como una especie de «Constitución negativa» en tanto garantiza el cumplimiento de los valores y principios que esta contiene.

Estas **diferencias** se proyectan en la estructuración del sistema penal y administrativo sancionador, ya que, se trata de sendos sistemas punitivos que ejercen poderes diferenciados, como son el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo (se ejerce mediante sentencia judicial o mediante acto administrativo), a partir de una calificación diferente de los comportamientos ilícitos (delitos y faltas

frente a las infracciones administrativas) y con unas consecuencias jurídicas distintas (penas frente a las sanciones)². Por lo demás, se puede apreciar una última diferencia esencial en cuanto a las consecuencias, ya que no caben sanciones administrativas privativas de libertad –lo que no significa que todas las penas sean privativas de libertad, ya que caben otras penas privativas de derechos o penas de multa–, si bien esto no implica que la reacción administrativa sancionadora tenga que ser siempre menor³.

La separación entre la dimensión penal y la sancionadora-administrativa resulta **compleja**, no ya por su naturaleza común, sino porque se deriva de la proyección que haga el legislador de la política criminal en función de evolución de los valores y principios básicos que la sociedad considera merecedores de una especial protección jurídica. De este modo no existe una frontera inamovible sino que es frecuente la modificación de sus respectivos límites, con lo que determinadas conductas que habían sido consideradas infracciones administrativas pasan a constituir delitos o, a la inversa⁴.

² STS de 30 de abril de 2007, recurso núm. 9858/2003: «[...] Tal como significa la jurisprudencia (por todas, Sentencia de fecha 31 de octubre de 2007), la cuestión jurídicamente debatida en este asunto entra de lleno en el ámbito de la potestad sancionadora de la Administración Pública, potestad que enlaza directamente con los principios que inspiran el Derecho Penal, dado que ambas potestades son expresión del Ordenamiento Jurídico del Estado, tal y como expresa el propio Texto Constitucional (art. 25) y reconoce la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (desde la STC 18/1981, de 8 junio) y una muy reiterada doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo (desde las SSTs 29 septiembre y 4 y 10 noviembre 1980, entre otras), si bien ello no es óbice a que se reconozcan aspectos diferenciadores –una vez advertida la naturaleza, los intereses y los bienes jurídicamente protegidos en el marco propio del ejercicio de ambas potestades jurídicas–, así como límites a su ejercicio, que circunscritas a la potestad sancionadora de la Administración Pública quedaron definidas por Sentencia 77/1983, de 3 octubre, en los siguientes términos, y según cabe desprender del artículo 25 de la Constitución: a) La legalidad que determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora con una norma de rango legal; b) La interdicción de las penas de privación de libertad; c) El respeto a los derechos de defensa, reconocidos en el artículo 24 de la Constitución, y d) La subordinación a la autoridad judicial».

³ De hecho existen sanciones de multa como son las impuestas por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia que son muy superiores a cualquier pena de multa impuesta por un juez o tribunal –en 2004 se llegó a sancionar a Telefónica de España, SAU con 57 millones de euros, mientras que la pena de multa máxima conforme al cálculo del artículo 50 Código Penal es de 292.000 euros, aunque puede modularse su máximo–.

⁴ Así, el exceso de velocidad que había sido desde siempre considerada una infracción administrativa, fue tipificado como delito a raíz de la última modificación del Código Penal en 2007. La [Ley Orgánica 15/2007, de 30 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica](#)

§ 192. La naturaleza común del Derecho Penal y del Derecho administrativo sancionador ha caracterizado **la evolución** de éste último hasta alcanzar su configuración actual. Dicha evolución ha pasado de la búsqueda de una identidad propia del Derecho administrativo sancionador frente al Penal, a la reivindicación de su misma naturaleza y su participación en unos principios y garantías comunes.

En el **origen del Estado** constitucional, el poder represivo se atribuyó exclusivamente a jueces y tribunales, para limitar el poder del monarca y garantizar los derechos de los ciudadanos conforme al viejo principio de la Carta Magna de que nadie podía ser penado sin previo juicio.

En España, la introducción del principio judicialista con la **Constitución de 1812** no se produjo de forma absoluta sino que se dejaron espacios propios al poder punitivo de las autoridades administrativas, dando lugar a un sistema mixto en el que progresivamente se fue afianzando la capacidad represiva de la Administración Pública hasta llegar a convivir de forma natural con la propia de jueces y tribunales. En concreto, en el ámbito local, las potestades sancionadoras se mantuvieron en manos de los Alcaldes. Asimismo las autoridades gubernativas tenían atribuidas potestades sancionadoras relacionadas con el orden público, y en los Códigos Penales se reconocía de forma implícita la existencia de un Derecho Penal de «segundo tono» en manos de la Administración.

La normal convivencia de las funciones represivas tanto judiciales como administrativas fue necesaria por el progresivo incremento de la actividad

[10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de seguridad vial](#), modificó, entre otros, del artículo 379 del Código Penal, que actualmente dispone: «*El que condujere un vehículo de motor o un ciclomotor a velocidad superior en sesenta kilómetros por hora en vía urbana o en ochenta kilómetros por hora en vía interurbana a la permitida reglamentariamente, será castigado con la pena de prisión de tres a seis meses o a la de multa de seis a doce meses y trabajos en beneficio de la comunidad de treinta y uno a noventa días, y, en cualquier caso, a la de privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores por tiempo superior a uno y hasta cuatro años*».

administrativa a lo **largo del siglo XIX** en el tránsito de un Estado liberal abstencionista a un Estado intervencionista, primero, mediante medidas de fomento y, posteriormente, de servicio público. Para afrontar estas nuevas tareas la Administración Pública requería del poder punitivo en sus propias manos para ser eficaz e independiente. Además, el aparato judicial se mostraba incapaz de ejercer como garante de un creciente número de normas y, asimismo, del consiguiente incremento del incumplimiento de las mismas.

Una vez consolidada la potestad sancionadora administrativa, ésta evolucionó expandiéndose de forma exponencial e incrementando su intensidad durante el período de la **dictadura franquista**. La ausencia de un sistema de derechos y libertades fundamentales, dio lugar a la creación de un derecho sancionador primitivo que fue calificado como prebeccariano (GARCÍA DE ENTERRÍA), por carecer de las garantías esenciales que en el ámbito penal.

La **Constitución Española de 1978** supuso un profundo replanteamiento de esta potestad sancionadora contraria a los fundamentos básicos de un Estado de Derecho. Se formalizó así lo que había venido configurándose desde la jurisprudencia contencioso-administrativa como una reacción penalizadora de la potestad administrativa sancionadora para imponerle sus garantías⁵.

Dentro del nuevo marco supralegal derivado de la Constitución para la configuración y el ejercicio de la potestad sancionadora, el **artículo 25 CE** reconoce específicamente la potestad administrativa sancionadora y la somete expresamente al principio de legalidad, añadiendo la exclusión en el ámbito civil de las sanciones que supongan privación de libertad. Su configuración en este artículo 25 como parte del poder punitivo del Estado en paralelo al penal confirma la extensión al ámbito sancionador de las mismas garantías propias del ámbito penal derivadas de la Constitución, aunque con algunos matices

⁵ En efecto, a partir de sus sentencias de 2 y 28 de marzo de 1972 el Tribunal Supremo, se inició una jurisprudencia en la que, conforme a la consideración del Derecho administrativo sancionador como parte del *ius puniendi* del Estado junto al Derecho Penal, se le aplicaban determinadas garantías propias de este último.

como ha reiterado tanto la jurisprudencia constitucional como contencioso-administrativa⁶. No obstante, una parte de la doctrina rechaza la pertenencia del ámbito sancionador al *ius puniendi* del Estado por lo que consideran la aplicación de las garantías del ámbito penal como una excepción en tanto no se trata de la misma cosa.

§ 193. Dentro de **la Constitución**, el artículo 25 CE constituye la clave de bóveda del sistema administrativo sancionador en nuestro país, a lo que se añade lo dispuesto en el artículo 24 CE con respecto a las garantías jurisdiccionales y en el artículo 26 CE con respecto a la prohibición de los Tribunales de Honor⁷, así como los principios vinculados al Estado de Derecho contenidos en el resto de la Constitución.

La configuración constitucional de la potestad sancionadora se proyectó inicialmente en el **Título IX de la LRJPAC**. Debe tenerse en cuenta que la tardía aprobación de la LRJPAC en el año 1992 supuso una falta de concreción legal de los principios propios del nuevo Derecho administrativo sancionador. Ante la ausencia de una formulación legal de los principios constitucionales, fueron los jueces y tribunales los que con su jurisprudencia fueron forjando estos nuevos principios del Derecho administrativo sancionador cuyo contenido sería posteriormente recogido en la LRJPAC. Este régimen ha pasado con escasas modificaciones a **la LRJSP y a la LPACA**.

Los principios aplicables al Derecho administrativo sancionador pueden

⁶ En tal sentido resulta expresiva y concluyente la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 1981 (STC 18/1981) en la que afirma que «*los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho Administrativo sancionador dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución y una reiterada Jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido con técnicas administrativas o penales (...)*».

⁷ La prohibición por el artículo 26 CE de «*los Tribunales de Honor en el ámbito de la Administración Civil y de las organizaciones profesionales*», se debe a que en el ámbito de la propia Administración y de los colegios profesionales se daba un ámbito sancionador difuso basado en infracciones no definidas claramente (este tipo de Tribunales castigaban soterradamente, por ejemplo, tendencias políticas o sexuales).

clasificarse, como apunta SANTAMARÍA PASTOR, entre aquéllos correspondiente a la propia estructura del sistema sancionador y aquéllos relativos a su dinámica. Entre los primeros, a partir del reconocimiento de la potestad sancionadora a la Administración, se encuentra el principio de legalidad, el principio de tipicidad, el principio de prescripción de infracciones y sanciones y la prohibición de sanciones privativas de libertad. En cuanto a los principios relativos al ejercicio de la potestad sancionadora son el principio de culpabilidad, el principio de proporcionalidad y el principio de *non bis in idem*.

§ 194. En primer lugar hemos de partir del **reconocimiento de la potestad** sancionadora administrativa y su vinculación al ámbito penal en el seno del *ius puniendi* del Estado. La atribución de dicha potestad sancionadora se contiene en el artículo 25 CE en el que se dispone que «*Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento*». Puede apreciarse cómo dentro de los derechos fundamentales que se regulan en esta Sección 1ª del Capítulo II, se disponen estas garantías básicas frente a la capacidad punitiva del Estado que se reconoce implícitamente. Y así se hace en pie de igualdad para la dimensión administrativa-sancionadora y la penal, al hacer referencia a delitos, faltas (ambas penales) o infracciones (administrativas).

§ 195. El **principio de legalidad sancionadora** constituye una manifestación del principio de legalidad analizado en lecciones anteriores, y de hecho, es en el ámbito sancionador donde alcanza su máxima expresión ya que en éste se disponen medidas que afectan directamente a la libertad de los ciudadanos y se prevén consecuencias que afectan a patrimonio. Por ello en este contexto, al igual que en el ámbito penal, se exige *lex previa* y *lex certa*. Si bien el

primer requisito encaja perfectamente con el principio de legalidad, la certeza tiene más que ver con el principio de tipicidad que se verá más adelante.

El reconocimiento formal del principio de legalidad sancionadora tiene lugar en el **artículo 25 CE** que vincula la posibilidad de imponer condena o sanción a su previa inclusión en la «**legislación vigente**». El Tribunal Constitucional ha interpretado de forma reiterada que este derecho fundamental recogido en el art. 25.1 CE constituye el principio *nullum crimen nulla poena sine lege* y lo extiende también al ordenamiento administrativo sancionador. Incluye este precepto una doble garantía: la primera, de orden material y alcance absoluto, es la exigencia de la predeterminación normativa de toda conducta que se considere constitutiva de un ilícito de carácter penal o sancionador; la segunda, de carácter formal, conlleva que la norma que tipifique estos ilícitos y sus correspondientes penas o sanciones deba tener rango de Ley, pues, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada y unánime de este Tribunal, el término “legislación vigente” contenido en el art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora (por todas, STC 297/2005, de 21 de noviembre, FJ 6).

Los aspectos concretos de la **dimensión material** del principio de legalidad remiten a la cuestión de la concreción normativa de las conductas ilícitas y nos remite, como veremos, al ámbito de la tipicidad.

En cuanto a la **dimensión formal**, la exigencia de norma con rango de Ley ha sido muy rigurosa. El Tribunal Constitucional ha señalado (STC 42/1987), que no es suficiente para la tipificación de las infracciones y las sanciones con la simple habilitación a la Administración por una Ley vacía de todo contenido material propio, por lo que se obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones correspondientes. Este principio resultó finalmente en el [artículo 25 LRJSP](#), referido específicamente al principio de legalidad en el que se dispone que «*La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido*

expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta Ley y en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, cuando se trate de Entidades Locales, de conformidad con lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril».

Esta dimensión formal de la reserva de Ley requiere dos matizaciones. Por una parte en cuanto al **tipo de Ley**, orgánica u ordinaria, que resulta necesaria. El Tribunal Constitucional afirmó que el artículo 25 CE al referirse a la «legislación vigente» alude a una «norma de adecuado rango», que el propio Tribunal «ha identificado como Ley en sentido formal» (STC 24/2006, 60/1991 y 26/1994). Por lo tanto, es suficiente una Ley ordinaria –Ley de origen parlamentario o disposiciones del Gobierno con fuerza de Ley–, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito penal en el que, en la medida que las penas y medidas de seguridad afecten a derechos fundamentales y libertades públicas, como es la propia libertad individual, será necesaria su aprobación mediante ley orgánica conforme a lo dispuesto en el artículo 81 CE, en relación a los artículo 53.1 y 25 CE.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la reserva formal de Ley, no impide que puedan emplearse los **reglamentos** para la concreción de determinados aspectos de las infracciones o sanciones que, en todo caso, ha debido quedar previamente definidos de forma adecuada por una Ley⁸.

⁸ En relación con esta reserva formal de ley que se deriva del art. 25 CE, este Tribunal ha señalado, por todas STC 26/2005, de 14 de febrero, FJ 3 que, «en el contexto de las infracciones y sanciones administrativas el alcance de la reserva de Ley no puede ser tan riguroso como lo es por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto; y ello tanto ‘por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas’ como ‘por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en determinadas materias, bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad’» (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2)».

Por esta razón, como pone de relieve, entre otras muchas, la citada STC 26/2005, de 14 de febrero, FJ 3, en este ámbito, la reserva de Ley tiene «una eficacia relativa o limitada», lo que significa «que no excluye la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, pero sí que tales remisiones hicieran posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley».

Esta colaboración de los reglamentos se produce para concretar y especificar aquello que ha sido definido como infracción o sanción por una Ley, por lo que nos remite a la cuestión de la tipicidad. De hecho, en el desarrollo de este principio de tipicidad por el [artículo 27.3 LRJSP](#) se reconoce implícitamente el recurso al desarrollo reglamentario con limitaciones: «Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes». En cualquier caso no cabe una remisión legal en blanco a los reglamentos ya que estos se deben limitar a «desarrollar» y «precisar» los tipos de infracciones previamente establecidos en la Ley por lo que la remisión a éstos no puede servir para permitir que por vía reglamentaria se introduzcan nuevas infracciones o sanciones *ex novo* no previstas en una norma con rango de Ley⁹.

⁹ Así, en la STC de 29 de abril de 2009, cuestiones núms. 1354-2002 y 3863-2003 se cuestiona por el Juez de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Santander la constitucionalidad del art. 64 h) de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista. Considera el Juez que el precepto, en cuanto que tipifica como infracción leve "el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Ley o en las normas dictadas para su desarrollo, que no sean objeto de sanción específica", vulnera el principio de legalidad sancionadora contenido en el art. 25.1 CE, en su vertiente formal, particularmente en lo que respecta al inciso "en las normas dictadas para su desarrollo". **El TC estima la cuestión** virtud, declarar inconstitucional y nulo el inciso "o en las normas dictadas para su desarrollo" contenido en el art. 64 h) de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista.

En la STC de 2 de diciembre de 2010 se afirma que el art. 35 b) 1 de la Ley general de sanidad al que se refiere la resolución sancionadora de 23 de mayo de 2005, remite de manera genérica a la normativa especial aplicable al caso, pero no puede entenderse que esa normativa especial pueda ser el reglamento. Una interpretación tal sería contraria a la doctrina constitucional sobre el principio de legalidad que ya hemos expuesto, de forma que, podemos concluir, que la genérica remisión realizada por el art. 35 b) 1 de la Ley general de sanidad no constituye una norma general habilitante que determine los elementos esenciales de la conducta antijurídica, y bien la contrario deja un campo de acción al reglamento que permite a éste determinar qué infracciones tienen la calificación de graves, mediante una regulación independiente y no obviamente subordinada a la ley, lo que excede de la mera colaboración reglamentaria admitida en el marco del art. 25.1 CE.

En el mismo sentido la STC de 28 de enero de 2013, se estima la cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, se declara inconstitucional y nulo el apartado 7 del art. 16.2

Un inciso específico a efectos de la tipificación de infracciones y sanciones a través de normas reglamentaria merece la situación de los **Ayuntamientos**, ya que, como entes locales carecen de potestad legislativa para determinar el ámbito sancionador correspondientes a las normas mediante las que ejercen su autonomía. Por lo tanto, más allá de las potestades sancionadoras atribuidas por la Leyes sectoriales (por ejemplo, las ordenanzas de movilidad –que encuentran su fundamento en las Leyes sobre tráfico–), se planteaba un problema para unos entes con plena autonomía y legitimidad democrática directa al no poder definir el marco sancionador aplicable a normas dictadas exclusivamente con referencia al interés local (por ejemplo, una ordenanza de convivencia ciudadana, una ordenanza sobre reparto gratuito de prensa en la vía pública). La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local, modificó esta situación ya que introdujo un nuevo Título XI en la LBRL sobre «Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias», que ofrece cobertura legal a los entes locales para establecer sus regímenes sancionadores.

Dentro del principio de legalidad se incluye expresamente la **predeterminación del órgano sancionador**. El [artículo 25.2 LRJSP](#) dispone expresamente que el *«ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario»*. El respeto de la competencia en el ejercicio de la actividad

b) de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid, toda vez que el precepto incluye un apartado 7 conforme al que serán también condiciones esenciales «cualesquiera otras que puedan establecerse reglamentariamente», siendo que esta previsión supone la atribución de un amplísimo margen al reglamento para la fijación de las conductas sancionables, imponiendo un solo límite: las infracciones administrativas pueden referirse a cualesquiera condiciones de la autorización o licencia siempre que puedan considerarse esenciales; sin acotación material alguna ni referencia a bienes jurídicos cuya protección pudiera justificar la sanción. El concepto jurídico indeterminado «condiciones esenciales de la autorización o licencia» es un parámetro legal que en alguna medida orienta al reglamento.

administrativa es común a todas las potestades administrativas, si bien en el caso de la potestad sancionadora se hace esta referencia específica como trasunto del derecho al juez natural propio del ámbito penal que se reconoce en el artículo 25 CE que afirma que todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley. En este punto debe señalarse la flexibilidad existente a la hora de la atribución de esta potestad que puede llevarse a cabo reglamentariamente y, asimismo, ser objeto de delegación¹⁰.

Por último, el estudio del principio de legalidad exige analizar su proyección en el tiempo y, por tanto, su conexión con el **principio de irretroactividad** de las normas sancionadoras. Este principio, reconocido con carácter general en el artículo 9.3 CE, que establece la garantía irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, se considera asimismo implícito en el artículo 25 CE por lo que respecta a la normativa administrativa sancionadora por parte del Tribunal Constitucional, que en su sentencia núm. 196/1991 señaló que en éste se establece un derecho fundamental a la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, y que esta «imperiosa exigencia de predeterminación normativa», conlleva, lógicamente, la prohibición de aplicación retroactiva de la ley penal o sancionadora tipificadora. El [artículo 26 LRJSP](#) recoge expresamente dicho principio y dispone que «*serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa*», a lo que añade que «*las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la*

¹⁰ El artículo 127.2 LRJPAC –precedente del actual artículo 25.2 LRJSP– fue objeto de una modificación por la Ley 4/1999, que, en la línea de la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 19 de noviembre de 1998) eliminó la prohibición de delegar el ejercicio de la potestad reglamentaria como consecuencia de la situación de los Alcaldes de determinados municipios de gran población que tenían atribuida exclusivamente la potestad sancionadora y no podían asumir todas las resoluciones sancionadoras (en particular las multas de tráfico).

infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición».

Principio de
tipicidad

§ 196. El **principio de tipicidad** se encuentra estrechamente vinculado al principio de legalidad en tanto la fijación por el legislador de las conductas que se califican como infracciones y las consecuencias jurídicas por su comisión contenidas en las sanciones (*lex previa*) debe llevarse a cabo de una forma concreta y precisa que no dé lugar a equívocos y se impida así una utilización abusiva en el ejercicio de la potestad sancionadora (*lex certa*).

La **descripción específica y precisa** de las infracciones y las sanciones en la legislación penal como sancionadora permite a los operadores jurídicos tener la certeza de lo que se debe o no se puede hacer, y, asimismo, de la reacción que conlleva actuar en sentido contrario (por ejemplo, todavía persisten tipos infractores tan ambiguos como el aplicable a los alumnos universitarios contenido en el artículo 5 del Decreto de 8 de septiembre de 1954, por el que se aprueba el Reglamento de disciplina académica, que permite sancionar con la inhabilitación perpetua en los Centros Docentes a los alumnos que cometan una falta grave por algo tan impreciso como es la «ausencia de probidad»). Se trata de una proyección de la garantía de la seguridad jurídica propia de un Estado de Derecho a la que se refiere el Preámbulo de la Constitución (arts. 1 y 9.3 CE), y que se entiende implícita en el artículo 25 CE cuando afirma que nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción administrativa según la legislación vigente en aquel momento.

Este principio, reconocido por la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa tras la aprobación de la Constitución, se contiene de forma expresa y específica en el [artículo 27 LRJSP](#), que afirma, por una parte que «*Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para*

la Administración Local en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril», asimismo, que «únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley».

La exigencia de una delimitación y concreción suficiente deriva el principio de tipicidad al problema del desarrollo reglamentario de las Leyes sancionadoras. Se ha planteado con anterioridad esta cuestión desde la perspectiva de las características de la Ley, que no puede contener remisiones reglamentaria en blanco¹¹. Las disposiciones reglamentarias pueden contribuir a la salvaguarda del principio de tipicidad gracias a las concreciones y especificaciones que pueden introducir en lo dispuesto en la correspondiente Ley pero, por otra parte, una extralimitación en esta función puede derivar en una ruptura del principio de legalidad.

Así lo reconoce el artículo 27.3 LRJSP, que señala que las disposiciones reglamentarias pueden introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que contribuyan a la correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes. Pero, asimismo, dispone que estas especificaciones o graduaciones reglamentarias no pueden en ningún caso constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla.

Por último, el principio de tipicidad alcanza las **reglas de interpretación** de las normas jurídicas, en concreto con respecto a la analogía que se admite, con carácter general, como criterio interpretativo para la integración de lagunas en nuestro ordenamiento en el sentido que dispone el artículo 4 del Código Civil (*«procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un*

¹¹ No obstante el Tribunal Constitucional lo admite siempre que se den los requisitos de que *«el reenvío normativo sea expreso; esté justificado en razón del bien jurídico protegido por la norma penal; y la ley, además de la pena, contenga el núcleo esencial de la protección»* (STS de 12 de enero de 2000; STS de 10 de diciembre de 2002; STS de 23 de julio de 2002 y STS de 27 de octubre de 2004).

supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón»). El problema surge en el caso de la normativa sancionadora, ya que la aplicación de la analogía permitiría flexibilizar el rigor en la exigencias del cumplimiento del principio de legalidad y de tipicidad, admitiéndose la existencia de infracciones o sanciones no establecidas y precisadas específicamente por una Ley. Por esta razón, desde la exigencia del principio de legalidad material, el Tribunal Constitucional ha reiterado la prohibición de la interpretaciones extensivas o analógicas *in malam partem*¹². El [artículo 27.4 LRJSP](#), en línea con esta jurisprudencia, dispone taxativamente que «*las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica*»¹³.

§ 197. El principio de prescripción es consecuencia del principio de seguridad jurídica, razón por la que se establece un plazo para la exigibilidad jurídica de la responsabilidad por incumplimiento de las normas, transcurrido

¹² A este respecto ha señalado que «*la garantía material del principio de legalidad comporta el mandato de taxatividad o certeza, que se traduce en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas punibles y de sus correspondientes sanciones (lex certa). Esta exigencia tiene implicaciones no sólo para el legislador, sino también para los órganos judiciales. En su labor de interpretación y aplicación de las leyes penales, estos últimos se hallan también sometidos al principio de tipicidad, en el sentido de que, por un lado, se encuentran en una situación de sujeción estricta a la ley penal (SSTC 133/1987, de 21 de julio, FJ 5; 182/1990, de 15 de noviembre, FJ 3; 156/1996, de 14 de octubre, FJ 1; 137/1997, de 21 de julio, FJ 6; 151/1997, de 29 de septiembre, FJ 4; 232/1997, de 16 de diciembre, FJ 2) y, por otro, les está vedada la interpretación extensiva y la analogía in malam partem (SSTC 81/1995, de 5 de junio, FJ 5; 34/1996, de 11 de marzo, FJ 5; 64/2001, de 17 de marzo, FJ 4; 170/2002, de 30 de septiembre, FJ 12), es decir, la exégesis y aplicación de las normas fuera de los supuestos y de los límites que ellas mismas determinan. El que estas técnicas jurídicas, que tan fértiles resultados producen en otros sectores del ordenamiento jurídico, estén prohibidas en el ámbito penal y sancionador obedece a que en caso contrario las mismas se convertirían en fuente creadora de delitos y penas y, por su parte, el aplicador de la nueva norma así obtenida invadiría el ámbito que sólo al legislador corresponde, en contra de los postulados del principio de división de poderes (SSTC 133/1987, de 21 de julio, FJ 4; 137/1997, de 21 de julio, FJ 6; 142/1999, de 22 de julio, FJ 3; 127/2001, de 4 de junio, FJ 4)» (STC 38/2003, de 27 de febrero, FJ 8)».*

¹³ Así, por ejemplo, en la Sentencia del TJS Castilla La Mancha, de 22 de junio de 1998 anula la suspensión de empleo y sueldo durante cinco días impuesta en sustitución de la sanción prevista en el artículo 67.1 b) y c) del Estatuto Jurídico del Personal Médico de la Seguridad Social, que disponía la «pérdida de cinco a veinte días de haberes», en tanto esta última no podía imponerse ya que implicaría la realización de un tiempo de trabajo no remunerado, equivalente al «trabajo forzoso», que prohíbe el artículo 25.2 CE. El Tribunal justifica su decisión en el principio de legalidad, y, en concreto, en la prohibición de la analogía en perjuicio del autor.

el cual ya no es posible imponer las sanciones o ejecutar las sanciones impuestas, por lo que el principio de prescripción afecta tanto a las infracciones cometidas y no sancionadas, como a las sanciones ya impuestas. De otro modo los ciudadanos quedarían expuestos *sine die* a las consecuencias jurídicas de una determinada actuación u omisión acaecida en un momento concreto o de una sanción impuesta y no cumplida voluntariamente pero tampoco ejecutada.

El régimen de la prescripción se fija en las normas sectoriales, aunque el [artículo 30.1 LRJSP](#) fija una **norma supletoria** para los casos en que no se establezcan en éstas. Hasta la aprobación de este régimen general de la prescripción en la LRJPAC, la jurisprudencia contencioso-administrativa y, posteriormente, la constitucional reconoció este principio, si bien, a falta de un régimen general se aplicaba a veces el plazo de prescripción de las faltas o de los delitos del Código Penal en función de la gravedad lo que suponía una situación de gran inseguridad.

Esto es precisamente lo que pretende solucionar el [artículo 30.1 LRJSP](#) que dispone que las infracciones y las sanciones prescriben según lo dispuesto en las leyes que la establezcan, y si en estas no se fijan se establecen los plazos de prescripción en función de la gravedad de las infracciones y sanciones – conforme al principio de proporcionalidad–, distinguiendo un régimen algo distinto para unas y otras –siendo más prolongadas para las sanciones–. Así se establece, por un lado, que:

- a) Las infracciones y sanciones muy graves prescribirán a los 3 años.
- b) Las infracciones y sanciones graves a los 2 años.
- c) Las infracciones leves a los 6 meses y las sanciones leves al año.

Asimismo se determina el **comienzo** del plazo de prescripción. En el caso de la prescripción de las infracciones, éste comienza a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido, aunque en el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comienza a correr desde que finalizó la conducta infractora. Este plazo se interrumpe por la iniciación, con

conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsables ([art. 30.3 LRJSP](#)).

En el caso de la prescripción de las sanciones, éste comienza a contarse desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla. Interrumpe la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviéndose a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor ([art. 30.3 LRJSP](#))¹⁴.

§ 198. La **exclusión de las sanciones privativas de libertad**. En el marco constitucional en el que pasa a situarse la potestad sancionadora se excluye expresamente las sanciones que supusieran la privación de libertad personal. En concreto el artículo 25.3 CE dispone expresamente «*la Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad*». Las sanciones privativas de libertad serían, de por sí, incompatibles con los principios de un Estado de Derecho, por razón de la falta de proporcionalidad entre la gravedad de la infracción cometida y la consecuencia que se le apareja que afecta al elemento más esencial de la dignidad humana. Por esta razón la privación de libertad se reserva exclusivamente como reacción frente a las infracciones más grave que afectan a los valores más esenciales que protege el ordenamiento jurídico como son las infracciones penales. En este artículo 25.3 CE se indica, asimismo, que no cabe la imposición directa de

¹⁴ Por ejemplo, en la SAN 19 de abril de 2013, se indica que la determinación del «*dies a quo*» para el cómputo del plazo de prescripción de dos años debe tener en cuenta el tipo de infracción cuya sanción se recurre. La infracción administrativa por la que se sanciona a la parte recurrente es la prevista en el art. 44.3.c) de la LOPD, por infringir el principio de calidad del dato. Pues bien, el plazo de prescripción comienza a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido, ex art. 47.2 de la citada Ley Orgánica, pero la infracción no se comete tan solo en el momento en el que se inscribe el dato en el fichero de solvencia patrimonial sino que se sigue produciendo mientras persiste.

sanciones que impliquen la privación de libertad, ni tampoco subsidiariamente, con lo que se pretende evitar que se reserve dicha sanción para los casos de incumplimiento de sanciones de otra naturaleza (bajo el régimen franquista el impago de una sanción de multa podía derivar en una sanción de privación de libertad).

Sin embargo, el propio artículo 25.3 restringe dicha exclusión a la Administración civil, dejando la posibilidad de que puedan existir sanciones de privación de libertad en el ámbito de la **Administración militar**¹⁵.

§ 199. Dentro de los principios correspondientes a la dinámica del sistema penal, la aplicación de las sanciones se lleva a cabo, en primer lugar, conforme al **principio de responsabilidad o culpabilidad**.

Este principio ha sido aplicado al ámbito administrativo sancionador por la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa, que ha venido exigiendo la existencia de una cierta **voluntariedad** bajo la forma del dolo o culpa para la comisión de un ilícito administrativo, puesto que sin tales manifestaciones de la culpabilidad se produciría una responsabilidad objetiva¹⁶.

Por lo tanto, junto a la antijuridicidad y la tipicidad, se sitúa el requisito de que la acción o la omisión sean en todo caso imputables a su autor por malicia o por imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusable.

¹⁵ La singularidad jurídica de la posición del personal militar con respecto al Estado al que prestan sus servicios, que se identifica como una relación especial de sujeción, justifica esta excepción que se extiende a todo el sistema punitivo al que se encuentran sometidos para garantizar el adecuado cumplimiento de unas funciones esenciales para el Estado, así como para corregir las posibles desviaciones en el uso de los especiales poderes que tienen reconocidos. Así, se someten a una norma penal propia (Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, de Código Penal Militar) y en su régimen disciplinario se prevén sanciones que implican la privación de libertad (en el artículo 9 de la Ley Orgánica 8/1998, de 2 diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas se prevé como sanción a imponer por falta leve, la privación de salida de la Unidad hasta ocho días).

¹⁶ Entre otras, por las sentencias del Tribunal Constitucional de 26 de abril de 1990, núm. 76/1990, y del Tribunal Supremo a partir de las de 24 y 25 de enero de y de 9 de mayo de 1983.

La determinación de la responsabilidad se basa entonces en una imputación objetiva, por la que se vincula el hecho ilícito con su autor, y por otra parte, en una imputación subjetiva, que exige que su autor esté en condiciones de asumir la responsabilidad derivada de la misma.

La **imputación objetiva** se encuentra recogida en el [artículo 28.1 LRJSP](#) que dispone que «*Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa*».

En función del principio de personalidad de las penas se indica que éstas se imputarán a quienes efectivamente las hayan cometido, sean personas físicas o jurídicas¹⁷. Esta era una particularidad frente al Derecho Penal antes de la reforma del Código Penal¹⁸ que terminó con el principio *societas delinquere non potest*, ya que hasta ese momento solamente desde el Derecho administrativo sancionador era posible sancionar a personas jurídicas que pueden ser pública (por ejemplo, un Ayuntamiento¹⁹) o privadas (por ejemplo, una empresa).

La imputación depende de las responsabilidades por la comisión de infracciones que se especifiquen en la normativa sectorial, aunque existen

¹⁷ La STC 246/91, de 19 de diciembre, que partiendo de que efectivamente las personas jurídicas no poseen una voluntad propia y por su propia naturaleza la actuación en el mundo externo ha de hacerse a través de sus empleados o representantes, se entiende que toman prestada de estos que han cometido la acción punible, tal voluntad, sin perjuicio de la acción de regreso sobre los responsables.

¹⁸ A través de la Ley Orgánica 5/2010, de 23 de junio, de modificación del Código Penal.

¹⁹ Por ejemplo, la STS de 24 de noviembre de 2008 anula una sanción por la concesión ilegal de una licencia de obras por haberse impuesto a la Comisión de Gobierno en vez de a sus miembros o al propio Ayuntamiento. Según afirma el TS: «*La Comisión de Gobierno del Ayuntamiento no es una persona jurídica sino un órgano de éste, de manera que, como recabó desde el inicio el Ayuntamiento, el procedimiento sancionador debería haberse seguido frente a las personas físicas integrantes de la Comisión de Gobierno o frente al propio Ayuntamiento, lo que no se hizo, sin que pueda lícitamente entenderse que, en contra de lo claramente sucedido, el procedimiento se ha dirigido frente al Ayuntamiento recurrente cuando la realidad es que se ha seguido y se ha sancionado a la Comisión de Gobierno*».

algunas reglas comunes, en concreto, para los casos de autoría múltiple. Así, cuando el cumplimiento de una obligación establecida por una norma con rango de Ley corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan. No obstante, cuando la sanción sea pecuniaria y sea posible se individualizará en la resolución en función del grado de participación de cada responsable ([art. 28.3 LRJSP](#)).

Si bien el principio de personalidad de la pena da lugar a que la responsabilidad haya de ser consecuencia de la participación en los hechos constitutivos de la infracción, también es posible la infracción por actos u omisiones ajenos. Así, las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores pueden tipificar como infracción el incumplimiento de la obligación de prevenir la comisión de infracciones administrativas por quienes se hallen sujetos a una relación de dependencia o vinculación. Asimismo, podrán prever los supuestos en que determinadas personas responderán del pago de las sanciones pecuniarias impuestas a quienes de ellas dependen o estén vinculadas ([art. 28.4 LRJSP](#))²⁰.

Por otra parte, **la imputación subjetiva** apunta a la responsabilidad que se deriva de la voluntad del infractor. A este respecto debe tenerse en cuenta que el [artículo 28.1 LRJSP](#) dispone que serán sancionados por hechos constitutivos de infracción administrativa aquellos que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa.

Como se ha indicado, no cabe la responsabilidad objetiva en el ámbito sancionador, ya que la jurisprudencia constitucional ha afirmado la exigencia

²⁰ Así, por ejemplo, el artículo 138.4 de la dispone que « *La responsabilidad administrativa se exigirá a las personas físicas o jurídicas a que se refiere el apartado 1, independientemente de que las acciones u omisiones de las que dicha responsabilidad derive hayan sido materialmente realizadas por ellas o por el personal de su empresa, sin perjuicio de que puedan deducir las acciones que a su juicio resulten procedentes contra las personas a las que sean materialmente imputables las infracciones*». Es decir, una empresa de transportes tendrá que asumir la responsabilidad de una infracción cometida por un conductor que carga en exceso el vehículo por voluntad propia.

culpabilidad. En la STC 76/1990, de 26 de abril, el Tribunal Constitucional afirmó que un principio de responsabilidad objetiva es inadmisibles en nuestro ordenamiento, y frente a las infracciones tributaria cometidas a título de «simple negligencia» afirmaba que, una infracción así daba por supuesta la exigencia de culpabilidad en los grados de dolo y culpa o negligencia grave²¹.

Dentro de la responsabilidad, además de la responsabilidad sancionadora, en el caso de que la infracción cometida genere un daño, se deriva la **responsabilidad patrimonial**. A esto se refiere el [artículo 28 LRJPS](#), que concentra la depuración de ambas, ya que dispone expresamente que las responsabilidades administrativas que se deriven de la comisión de una infracción serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados, que será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora. En caso de que no se satisfaga la indemnización en el plazo que al efecto se determine en función de su cuantía, se procederá a hacer efectiva dicha indemnización con carácter forzoso a través de un apremio sobre el patrimonio del sancionado.

Principio de proporcionalidad de las sanciones

§ 200. El segundo de los principios específicos en la aplicación del sistema sancionador es el **principio de proporcionalidad** de la sanción.

²¹ SAN 22 de mayo de 2006 «La falta de culpabilidad que aduce la parte recurrente, se fundamenta en que la culpabilidad es, y constituye, un elemento indispensable para la imposición de sanciones, tratándose de un principio previsto en el artículo 130.1 de la Ley 30/1992, que dispone que sólo pueden ser sancionados por hechos constitutivos de infracción administrativa los responsables de los mismos, aun a título de simple inobservancia. Esta simple inobservancia no puede ser entendida como la admisión en el derecho administrativo sancionador de la responsabilidad objetiva, pues la jurisprudencia mayoritaria de nuestro Tribunal Supremo (a partir de sus sentencias de 24 y 25 de enero y 9 de mayo de 1983) y la doctrina del Tribunal Constitucional (después de su STC 76/1990), destacan que el principio de culpabilidad, aún sin reconocimiento explícito en la Constitución, se infiere de los principios de legalidad y prohibición de exceso (artículo 25.1 CE), o de las exigencias inherentes a un Estado de Derecho, y requieren la existencia de dolo o culpa».

Se trata de un principio derivado de la **funcionalidad** propia de la sanción en tanto que sirve de instrumento para garantía y protección del interés general, por lo que la reacción punitiva debe ser moderada por el grado de afección al mismo que causa la infracción.

El Tribunal Constitucional, en su STC 62/82, de 15 de octubre, señalaba que el principio de la proporcionalidad de la pena es competencia del legislador y no cabe deducir del artículo 25 CE un derecho fundamental a la proporcionalidad abstracta, pero reconocía igualmente el valor constitucional de este principio general conforme a los principios que consagra el Estado de Derecho y proclama la justicia como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1 CE).

El [artículo 29 LRJSP](#) se refiere a la proporcionalidad de las sanciones y, en primer lugar, dispone unos límites máximos y mínimos en la imposición de las sanciones. Así, la proporcionalidad impide, como ya hemos visto, que las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad. En cuanto al mínimo, en el establecimiento de sanciones pecuniarias se debe prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

La exigencia de proporcionalidad supone una **limitación a la discrecionalidad** administrativa en la concreción de la sanción correspondiente a cada infracción concreta, ya que, dentro de las distintas soluciones admisibles, deberá optar por aquella que manifieste una equivalencia entre la gravedad de la infracción y el consiguiente daño al interés general y el daño que implica la sanción. Esto implica que la decisión sancionadora es plenamente controlable en sede jurisdiccional que puede entrar a considerar el cumplimiento de este principio, ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes al objeto de

alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida²².

Por esta razón se disponen unos **criterios generales** para la aplicación del principio de proporcionalidad mediante la graduación de las sanciones (art. 131.2 CE). Así, tanto en la determinación normativa del régimen sancionador – esto es en la fijación de las sanciones previstas para las distintas infracciones–, y en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas –la concreción de las sanciones correspondientes al caso concreto–, se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción ²³ , considerándose especialmente como criterios para la graduación de la sanción a aplicar:

- a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.
- b) La continuidad o persistencia de la conducta infractora.
- c) La naturaleza de los perjuicios causados.
- c) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.

En virtud del principio de proporcionalidad, también se aplica la regla de que cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la

²² STS de 24 de noviembre de 1987, de 23 de octubre de 1989, de 14 de mayo de 1990 y de 3 de mayo de 1995. Así, por ejemplo, en la sentencia del STJ La Rioja, de 19 de junio de 1998, se anula una sanción por considerar excesivamente riguroso y desproporcionado sancionar, además de con una multa de 35000 pesetas (250 euros), con la inhabilitación para conducir durante un mes por el hecho de marchar a 81 km/h por un tramo de carretera nacional limitado a 50 sin dejarse constancia, ni colegirse, de cualquier otra circunstancia relativa a personas, tiempo o lugar que revelen una agravación de la conducta infractora, ya de por sí calificada legalmente como grave.

²³ La adecuación al principio de proporcionalidad se comprueba con el cumplimiento del criterio establecido por el Tribunal Constitucional (STC 186/2000) para apreciar su cumplimiento por parte de las medidas restrictivas de derechos: si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ellas más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflictos (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).

comisión de otra u otras, aunque puedan ser sancionadas de forma autónoma por no incurrir en *bis in idem*, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida ([art. 29.5 LRJSP](#)).

Principio de non bis
in idem

§ 201. Entre los principios relativos a la aplicación del sistema sancionador se encuentra la prohibición de bis in idem o también llamado **principio non bis in idem** (*ne bis in idem*), que impide la doble sanción.²⁴

Aunque no se encuentre consagrado de manera expresa en la Constitución, nada impide reconocer su vigencia en nuestro ordenamiento, porque está íntimamente unido a los de legalidad y tipicidad de las infracciones, recogidos en el artículo 25 CE. Este principio supone la interdicción de que recaiga duplicidad de sanciones penales y/o administrativas en los casos en que se aprecie identidad de sujetos, hechos y fundamentos²⁵.

Este principio ha sido interpretado por el propio Tribunal Constitucional que ha señalado una doble vertiente material y procesal²⁶. Desde el **punto de**

²⁴ Con respecto a las infracciones que tipifican como infracción muy grave la comisión de más de dos faltas graves en un periodo de tiempo, el Tribunal Constitucional ha concluido que no es contrario al principio non bis in idem. En la STC 150/1991, de 29 de julio; FJ 8) sobre la agravante penal genérica, concluía que *«es una opción legítima y no arbitraria del legislador el ordenar que, en los supuestos de reincidencia, la pena a imponer por el delito cometido lo sea en una extensión diferente que para los supuestos de no reincidencia. Y si bien es indudable que la repetición de delitos propia de la reincidencia presupone, por necesidad lógica, una referencia al delito o delitos repetidos, ello no significa, desde luego, que los hechos anteriores vuelvan a castigarse, sino tan sólo que han sido tenidos en cuenta por el legislador penal para el segundo o posteriores delitos, según los casos, bien (según la perspectiva que se adopte) para valorar el contenido y su consiguiente castigo, bien para fijar y determinar la extensión de la pena a imponer. La agravante de reincidencia, por tanto, queda fuera de círculo propio de principio non bis in idem. Finalmente, tampoco es aceptable el argumento de que no es conforme con la Constitución agravar la pena por hechos anteriores a la comisión del delito, que el Juez razona a partir de lo dispuesto en el art. 25.1 in fine CE. Basta con señalar, al efecto, que la exigencia del art. 25.1 CE se refiere a la vigencia, en el momento de cometerse el nuevo delito, de la norma sancionadora; por ello, lo determinante, a efectos de la adecuación a la Constitución, es que se aplique una norma reguladora de la reincidencia que esté vigente en ese momento, según la exigencia de previa lege; norma que, como se ha dicho, no sanciona hechos anteriores, sino los constitutivos del nuevo delito, agravando la correspondiente pena»*.

²⁵ STC de 30 de enero de 1981, núm. 2/1981 y STC de 27 de noviembre de 1985, núm. 159/1985.

²⁶ La sentencia de 21 de julio de 2008, STC 91/2008, expone que este principio *«se configura como un derecho fundamental, integrado en el art. 25.1 CE, con una doble dimensión material*

vista material el principio postula que no haya duplicidad de sanciones por los mismos hechos, ya sean administrativas o penales, ya sean dos sanciones administrativas. Así se recoge actualmente recogido en el [artículo 31 LRJSP](#) que dispone que «no podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento». En esta triple exigencia, la más conflictiva de determinar es la cuestión del distinto fundamento que se refiere a normas que protegen bienes o intereses distintos²⁷.

Debe tenerse en cuenta que cuando se produce una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión, si bien las distintas acciones u omisiones no pueden ser sancionadas de forma autónoma por razón del principio *non bis ídem*, se considerará como infracción continuada a efectos de imponer una sanción más grave ([art. 29.6 LRJSP](#)).

y procesal. La material o sustantiva impide que un mismo sujeto sea sancionado en más de una ocasión con el mismo fundamento y por los mismo hechos, toda vez que ello supondría una reacción punitiva desproporcionada que haría quebrar, además, la garantía del ciudadano de previsibilidad de las sanciones. La procesal o formal proscribire, en su sentido originario, la duplicidad de procedimientos penales en caso de que exista la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento. Ello implica la imposibilidad de proceder a un nuevo enjuiciamiento penal si el primer proceso ha concluido con una resolución de fondo con efecto de cosa juzgada, ya que, en el ámbito de lo definitivamente resuelto por un órgano judicial, no cabe iniciar un nuevo procedimiento, pues se menoscabaría la tutela judicial dispensada por la anterior decisión firme y se arroja sobre el reo la carga y la gravosidad de un nuevo enjuiciamiento».

²⁷ A este respecto la STC 188/2005, de 4 de julio (FJ 5) afirma que «la exigencia de un fundamento diferente requiere "que cada uno de los castigos impuestos a título principal estuviesen orientados a la protección de intereses o bienes jurídicos diversos, dignos de protección cada uno de ellos en el sentir del legislador o del poder reglamentario (previa cobertura legal suficiente) y tipificados en la correspondiente norma legal o reglamentaria (respetuosa con el principio de reserva de ley). O, expresado en los términos de la STC 234/1991, de 10 de diciembre, no basta 'simplemente con la dualidad de normas para entender justificada la imposición de una doble sanción al mismo sujeto por los mismos hechos, pues si así fuera, el principio *ne bis in idem* no tendría más alcance que el que el legislador (o en su caso el Gobierno, como titular de la potestad reglamentaria) quisieran darle. Para que la dualidad de sanciones sea constitucionalmente admisible es necesario, además, que la normativa que la impone pueda justificarse porque contempla los mismos hechos desde la perspectiva de un interés jurídicamente protegido que no es el mismo que aquel que la primera sanción intenta salvaguardar o, si se quiere, desde la perspectiva de una relación jurídica diferente entre sancionador y sancionado' (FJ 2)».

Por lo que respecta a su **dimensión procesal**, consiste en evitar que un mismo hecho sea objeto de dos procedimientos distintos, lo que se consigue dando prioridad al ámbito penal, ya que en el caso de que haya condena penal no puede haber sanción administrativa, y si no la hubiera, para la imposición de esta última la Administración queda vinculada por los hechos probados en el proceso penal ([art. 77.4 LPAP](#)).

Dentro de estas dos dimensiones, se impone la dimensión material, ya que el objetivo es impedir que un mismo sujeto reciba una doble sanción por unos mismos hechos. De este modo, aunque se deba dar prioridad procesal al ámbito penal, si existiera ya una sanción administrativa no sería posible que recayese una sentencia penal, no sólo por evitar la doble incriminación en caso de que se cumplan los requisitos del *bis in ídem*, sino también para evitar las disfunciones que supondrían dos pronunciamientos de signo contrario (STC de 11 de octubre de 1999).

El principio *non bis in ídem* resultaba sistemáticamente exceptuado en el ámbito de las relaciones de sujeción especial a las que se hará referencia más adelante, no obstante la última jurisprudencia del Tribunal Constitucional presenta una evolución en sentido restrictivo a esta situación contraria a las garantías.

7.2. LA POTESTAD SANCIONADORA: RÉGIMEN GENERAL Y SECTORIAL

§ 202. El **régimen jurídico** de la potestad sancionadora encuentra su fundamento en la propia Constitución como hemos tenido ocasión de comprobar, en concreto en su artículo 24, 25 y 26 CE y en el resto de su contenido referido a los principios propios de un Estado de Derecho así como el relativo a las Administraciones Públicas.

A partir de estas bases constitucionales la ordenación de la potestad sancionadora se desarrolla a nivel legal con una sistemática común a la del resto del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, por lo que se divide en un régimen general y un régimen especial o sectorial.

La **configuración legal general** de la potestad sancionadora se encuentra dividida entre el [Capítulo III del Título Preliminar de la LRJSP](#), en el que se disponen los principios generales, y la LPACA, a lo largo de la cual se entreveran disposiciones específicas relativas a los procedimientos sancionadores. Este régimen dividido en la LRJSP y la LPACA sirve de estructura para la configuración y la aplicación de los distintos sistemas sancionadores que existen a nivel autonómico o local, y que necesariamente se concretan en la normativa sectorial.

Si bien estos principios son aplicables, en principio, a todas las Administraciones Públicas en todos los ámbitos sancionadores, deben señalarse **notables excepciones** en materia tributaria y aduanera, en el orden social (prevención de riesgos laborales, Seguridad Social, etc.), en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería (disposición adicional primera LRJSP), que son ámbitos cuya complejidad y especialidad es tan acusada –de hecho, algunos de ellos constituyen una rama dentro del Derecho Público distinta de la Derecho Administrativo– que han de contar con sus propios principios para ejercer la potestad sancionadora. Por otra parte, dejan de estar excluidos los procedimientos disciplinarios relativos al personal al servicio de las Administraciones Públicas que si bien habían quedado fuera del régimen sancionador común ahora quedan sometidos al mismo.

Criterio territorial

§ 203. Por lo que respecta a la **perspectiva territorial**, el régimen básico contenido en la LRJSP y LPACA se aplica a la potestad sancionadora de todas las Administraciones Públicas y, puede ser desarrollado para adaptar este

contenido básico a las especialidades propias de cada Comunidad Autónoma, así como al ámbito local.

Son pocas las CCAA que han dictado una normativa de desarrollo de estas bases del régimen sancionador²⁸. Por lo tanto, para establecer y aplicar el régimen sancionador sectorial en una materia de competencia autonómica (por ejemplo, la tipificar y sancionar la actividad edificación ilegal en el ámbito del urbanismo), deberá tenerse en cuenta todo el bloque normativo general aplicable a dicha Comunidad Autónoma, que arranca de la Constitución e incluye lo dispuesto en la LRJSP y LPACA, a lo que se añadirá lo dispuesto en la normativa autonómica general sobre sanciones, en caso de que exista.

En el caso de los **Ayuntamientos** debe tenerse en cuenta, junto a los principios del el Capítulo III del Título I de la LRJSP lo dispuesto con carácter general para éstas en la LBRL. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local supuso un punto de inflexión en la configuración de la potestad sancionadora local, ya que introdujo en la LBRL un nuevo Título XI sobre «Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias», en la que se recoge la doctrina constitucional desarrollada a partir de la STC 131/2001, de 8 de junio, en la que se resuelve el problema de la imposibilidad de tipificar infracciones y sanciones por parte de los entes locales que dejaba sin sentido su potestad sancionadora y el alcance de su autonomía. De este modo se ofrece respaldo a la autorizada línea doctrinal que sostiene que las ordenanzas locales, en tanto que normas dictadas por órganos representativos de la voluntad popular, son el equivalente en el ámbito local de las Leyes estatales y autonómicas y tienen fuerza de Ley en dicho ámbito. Esta jurisprudencia reconoce que, por razón del principio de autonomía es posible flexibilizar en el ámbito local el alcance de la reserva de

²⁸ Es el caso de Madrid, con el Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid, o el País Vasco con la Ley autonómica 2/1998, de 20 de febrero, que regula la potestad sancionadora en las Administraciones Públicas del País Vasco.

ley en materia sancionadora, siempre que la Ley fije, no ya las conductas sancionables sino los criterios mínimos de antijuricidad con arreglo a los cuales cada entidad local pueda tipificar las infracciones y asimismo las sanciones. Así lo hace la Ley 57/2003, razón por la cual se incluye en el [artículo 27.1 LRJSP](#) un inciso tras manifestar que sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, «sin perjuicio de lo dispuesto para la administración local en el título XI de la LBRL».

Criterio material

§ 204. Por lo que respecta a la **perspectiva material**, la potestad sancionadora se proyecta, con carácter general, a partir de la normativa básica contenida en la LRJSP y LPACA, así como en las normas de desarrollo autonómico y las aplicable al ámbito local.

Sobre la base de este régimen general, el régimen sancionador se concreta en la normativa específica de cada ámbito material. De este modo, y conforme a los principios analizados, en las Leyes sectoriales se van tipificando las conductas infractoras, así como las sanciones correspondientes a las mismas.

La normativa sectorial en la que se van concretando los principios sancionadores en los diferentes ámbitos, contiene así el régimen sancionador propio de cada uno de ellos.

Relaciones de
sujeción especial

§ 205. Por último, y dentro de la diversidad de regímenes sancionadores, se pueden distinguir aquellos en los que los particulares quedan sometidos a condiciones comunes, denominadas **relaciones de sujeción general**, frente a otros regímenes sancionadores que afectan a determinados sujetos que por su especial situación se encuentran en lo que se ha llamado **relación de sujeción especial**, que se distingue por presentar un régimen de garantías diverso en el

que algunas de éstas se encuentran limitadas o bien se aplican de forma más flexible²⁹.

Se trata de determinados colectivos que, por razón de la singularidad de su relación con la Administración, requiere un refuerzo a través del régimen sancionador. Entre estos colectivos se encuentran los usuarios de determinados servicios públicos que se integran en los mismos temporalmente (como son los internos en instituciones sanitarias públicas y los estudiantes), los internos en instituciones penitenciarias que se encuentran en situación de privación de libertad, los concesionarios que prestan determinados servicios en nombre de las Administraciones, y el personal al servicio de las Administraciones Públicas (empleados públicos y, con mayor intensidad, el personal militar).

Los regímenes sancionadores previstos para todos estos colectivos cuentan con unas características singulares hasta el punto que adquiere una sustantividad propia como regímenes disciplinarios en los que algunas garantías ceden aunque no desaparecen³⁰.

§ 206. En el primer apartado, al hilo de las reflexiones sobre la configuración de la potestad sancionadora, se han puesto de manifiesto las diferencias de las **infracciones y sanciones administrativas** con respecto a otras medidas negativas para los particulares que se derivan del

²⁹ STS de 30 de abril de 2007, recurso núm. 9858/2003: «(...) A esto hemos de añadir que la citada aplicación de los principios del orden penal al Derecho Administrativo sancionador presenta una especial intensidad en las llamadas relaciones de supremacía general, donde la potestad punitiva de la Administración se ejerce sobre los ciudadanos o entidades no relacionados especialmente con ella, mientras que se difumina, en cierta medida, cuando el Derecho sancionador tiene por destinatarios sujetos vinculados con la Administración por relaciones de supremacía especial».

³⁰ En la a STC 234/1991 configura las excepciones al principio "non bis in ídem", esto es, los supuestos en los que constitucionalmente es posible una dualidad de sanciones por unos mismos hechos, en concreto la existencia de esta relación de sujeción especial tampoco basta por sí misma para justificar esa dualidad de sanciones, ya que esa clase de relaciones no son un ámbito en el que los sujetos queden despojados de sus derechos fundamentales. Para que sea jurídicamente admisible la sanción disciplinaria de una conducta que ya fue objeto de una condena penal es indispensable, además, que el interés jurídicamente protegido sea distinto y que la sanción sea proporcionada a la sanción.

incumplimiento de las normas que no tienen naturaleza sancionadora; así como de los delitos y faltas penales y sus correspondientes penas.

No se trata de una mera distinción académica a efectos de construir una determinada teoría sino que tiene indudables efectos prácticos ya que de la consideración del incumplimiento de las normas desde una perspectiva penal o sancionadora se deriva la aplicación de un régimen de garantías específico.

El deslinde entre el ámbito penal y el sancionador ya ha sido tratado con anterioridad, por lo que ahora haremos mención a aquellos supuestos en los que el incumplimiento de las normas desencadenan una consecuencia jurídica para los incumplidores de las normas sin que sean consideradas infracciones ni sus consecuencias negativas sanciones. Se trata de supuestos muy similares a las sanciones privativas de derechos, si bien, como se analizará a continuación, no lo serán en la medida que carezcan de la finalidad propia de las sanciones.

§ 207. Como ya se ha señalado, la configuración de las infracciones y de las sanciones administrativas se lleva a cabo en la normativa sectorial sobre la base de los principios generales dispuestos en el Capítulo III del Título I de la LRJSP así como en la normativa de desarrollo autonómica y local.

Por lo que respecta a la configuración de **las infracciones**, su concreción da lugar a una enorme diversidad de acciones y omisiones que son difícilmente reconducibles a un criterio común. Una característica común en la tipificación de estas infracciones es que, conforme al principio de proporcionalidad, se gradúan en infracciones leves, graves y muy graves para poder imponer así una sanción correspondiente. Esta clasificación en tres tipos de infracciones se contenía en el artículo 129 LRJPAC, si bien su modificación por la Ley 57/2003 ya mencionada, suprimió dicho inciso con lo que desaparece este patrón para la configuración de las infracciones, aunque la normativa sectorial mantiene por inercia esta estructura.

§ 208. En el caso de las **medidas sancionadoras**, su concreción en la normativa sectorial se produce de una forma más homogénea, ya que se imponen unos determinados tipos de sanciones que son, más o menos, comunes que se diferencian por su gravedad.

La configuración de las sanciones parte de la prohibición de las sanciones privativas de libertad a la que ya se ha hecho referencia. Tanto el artículo 25.3 CE como el [artículo 29.1 LRJSP](#) hace referencia expresa a que las sanciones administrativas, independientemente de su naturaleza, no pueden implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.

§ 209. A partir de esta exclusión, las sanciones que pueden imponerse a los infractores se estructuran en obligaciones pecuniarias (sanción de multa), o la limitación o rescisión de derechos (sanciones privativas de derechos).

La sanción más común que se impone con modelo es la **sanción de multa**, por la que se impone una obligación pecuniaria sobre los infractores. Debe prestarse especial atención ya que la multa puede imponerse como pena derivada de un delito o falta, por lo que, la sanción de multa o la pena de multa no se distinguen más que en su origen. No obstante, existen diferencias en tanto en el ámbito penal, las multas se estructuran siempre en días-multa cuya cuantía depende de la duración de la pena de privación de libertad que, subsidiariamente, se puede derivar en caso de incumplimiento.

Conforme al principio de proporcionalidad, y forma paralela a las infracciones, las sanciones de multa se estructuran en sanciones leves, graves y muy graves, estableciendo los mínimos y máximos de multas para tipo de infracción (a lo que puede añadirse límites de las multas que puede imponer cada autoridad competente). Si bien estos límites (en particular los máximos) venían consistiendo en cifras concretas, en determinados ámbitos (consumo, competencia) se va extendiendo la fijación de estos límites en función del daño

causado o el beneficio obtenido, lo que ha sido criticado por ser una práctica de dudosa compatibilidad con el principio de tipicidad.

El límite máximo en la determinación de las sanciones de multa por la normativa sectorial plantea algunos problemas por el alcance que han llegado a tener. En principio sería lógico que las sanciones de multas no pudieran ser más graves que las penas de multas derivadas del Código Penal, y así se encontraba regulado con anterioridad al actual Código Penal, si bien en la leyes sectoriales se superaba este límite sistemáticamente.

A falta de un límite concreto, las distintas normas sectoriales disponen como máximo, los seiscientos mil euros. Esta cifra plantea el problema del carácter confiscatorio que pueden tener las sanciones de multa, ya que una cifra excesiva puede ser contraria a lo dispuesto en los artículo 31 y 33 CE. Si bien esta prohibición de las sanciones de carácter confiscatorio ha permitido la anulación de algunas sanciones de multa exageradas, debe tenerse en cuenta que este carácter confiscatorio se considera con carácter abstracto sin que puede descenderse a su consideración en cada caso concreto ya que convertiría en algo inefectivo el sistema sancionador.

Las sanciones
rescisorias de
derechos

§ 210. Junto a las sanciones de multa, también se prevén sanciones que implican la **limitación o rescisión de derechos**. Estas sanciones rescisorias de derechos son comunes en el ámbito disciplinario (separación del servicio, suspensión de funciones), y se prevén en aquellos ámbitos en los que existe un previo reconocimiento de derechos por parte de la Administración. Se trata de títulos habilitantes para el desarrollo de actividades, como son las autorizaciones, licencias o las concesiones.

Este tipo de sanciones plantean el problema de su distinción de los supuestos de simple aplicación del ordenamiento³¹. A lo que se añade la

³¹ Las dificultades de la distinción entre la sanción o no son importante. La STC 61/1990, de 29 de marzo, en la que otorgó el amparo considerando que se trata de una sanción que debe

alteración del procedimiento de revocación de los actos administrativos y la indemnización de los mismos. Por esta razón se exige que estas medidas sancionadoras respondan a las finalidades de prevención especial y general propias de éstas, y que no impliquen un daño al interés general por la interrupción o pérdida de la actividad (por ejemplo, en el caso de la pérdida de una concesión para la recogida de residuos), aunque debiera tenerse en cuenta también los efectos a terceros (trabajadores de las empresas que cesan en su actividad al perder su título habilitante).

§ 211. Al margen de las sanciones, deben tenerse en cuenta **otras medidas** que pueden tener una consecuencias negativas para los particulares pero que no pueden ser consideradas como sanciones ya no son la reacción que se prevé a título principal frente a las infracciones, sino que son medidas destinadas a asegurar la finalidad y a eficacia de aquéllas. Son medidas accesorias entre las que se incluye el comiso, las inhabilitaciones y el deber de reposición y resarcimiento.

El **comiso** se prevé en algunas normas sancionadoras sectoriales como medida accesoria que implica la privación de la propiedad sin indemnización alguna de los bienes que han sido materialmente utilizados en las infracciones.

estar tipificada y, en principio, ha de venir contenida en una ley aunque se admita la remisión al reglamento; mientras que en su sentencia de 15 de noviembre de 1990 (STC 181/1990), se desestimó el amparo en un caso similar en el que se revocó una licencia otorgada a un empresario dedicado a la actividad del llamado «video comunitario». En esta última sentencia se indica que «la revocación de una licencia constituye una actuación administrativa que en ocasiones tiene una dimensión sancionadora y otras no. En efecto, en tanto en cuanto la revocación de una licencia, al igual que su no otorgamiento, se base en el incumplimiento de los requisitos establecidos por el ordenamiento para el desarrollo de la actividad pretendida, no cabe afirmar que se esté ante una medida sancionadora, sino de una simple aplicación del ordenamiento por parte de la Administración competente, tarea en la que el margen de apreciación es escaso. En otros casos, en cambio, la revocación de la licencia responde a un más amplio margen de apreciación en manos de la Administración, que ve posibilitada para valorar determinadas conductas como contrarias al ordenamiento, en esos casos, típicos de la denominada por la doctrina “revocación-sanción”, este último elemento parece mucho menos patente». Asimismo se indica en esta misma sentencia que «ciertamente trazar una línea divisoria entre ambas medidas, con pretensión de validez general, resulta poco menos que imposible y, en consecuencia, calificar unas medidas concretas como sanción o simple aplicación de las normas administrativas habilitantes para la gestión de una actividad requiere tener en cuenta las circunstancias de cada caso».

Esta privación se justifica en la medida que estén destinadas a garantizar el bien o el interés general que se protege (sí ocurre, por ejemplo, con la salud, que justifica el comiso de las sustancias estupefacientes, de enfermedades).

Las inhabilitaciones también se prevén en la normativa sectorial e impiden el ejercicio de determinadas actividades relacionadas con las infracciones. No se trata de sanciones en la medida que solamente pretenden proteger el interés general que podría verse afectado de nuevo por el infractor. Son supuestos como los previstos en la normativa sobre contratación pública que impide volver a contratar a los sancionados con carácter firme por determinadas infracciones (art. 49 LCSP), o en la normativa sobre subvenciones que imposibilita el acceder subvenciones durante determinado tiempo (art. 59.3 Ley Subvenciones).

Por último, se prevé la **supresión de las consecuencias** derivadas de las infracciones. Como se ha indicado al hilo del análisis del principio de culpabilidad, el deber de reposición y de resarcimiento obliga a reponer en términos materiales la situación a las condiciones previas a la infracción y, en caso de que no sea posible, indemnizar. Así está previsto en el [artículo 28.2 LRISP](#), que dispone que las responsabilidades sancionadoras administrativas son compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados. Por lo tanto, la reposición o la indemnización no son consideradas sanciones, por lo que no vulneran el principio *non bis in idem*, ya que se trata de las consecuencias de la depuración de dos tipos distintos de responsabilidad. Como novedad, si bien la imposición de la obligación de reponer e indemnizar tenía que hacerse acudiendo a la vía judicial, ahora se reconoce expresamente que será el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora el que la determine y, asimismo, en caso de no satisfacerse la indemnización en el plazo señalado, podrá hacer uso de la autotutela ejecutiva a través del apremio sobre el patrimonio del infractor

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- [Constitución Española.](#)
- [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.](#)
- [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.](#)

LECTURAS COMPLEMENTARIAS:

- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Lecciones de Derecho Administrativo*, 6ª ed., Tirant lo Blanch, Madrid, 2013.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, 2009.

BIBLIOGRAFÍA ESPECIALIZADA:

- SANZ RUBIALES, Íñigo; GÓMEZ TOMILLO, Tomás: *Derecho administrativo sancionador. Parte General*, 3ª ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2013.
- VV.AA. (2013): *Manual derecho administrativo sancionador*, Aranzadi-Abogacía del Estado.