

LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA Y SU DIFERENCIA CON OTRAS MEDIDAS QUE IMPONEN CARGAS A LOS ADMINISTRADOS EN EL CONTEXTO ESPAÑOL*

María Lourdes Ramírez Torrado**

* Este artículo es resultado de la investigación "Potestad sancionadora de la Administración, en España", realizada en el marco del Programa de Doctorado en Derecho (Universidad Carlos III de Madrid). Trabajo financiado por la Fundación Universidad del Norte.

** Abogada. Candidata a doctora en Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid. Magíster en Derechos Humanos por la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Profesora investigadora, adscrita al Grupo de Investigación en Derecho y Ciencia Política (GIDCEP), categoría B de Colciencias, de la Universidad del Norte. Dirección postal: Universidad del Norte, Km 5, vía a Puerto Colombia. A.A. 1569, Barranquilla (Colombia). torrado@uninorte.edu.co

REVISTA DE DERECHO
Nº 27, Barranquilla, 2007
ISSN: 0121-8697

Resumen

Sin lugar a dudas, la sanción administrativa es una de las instituciones más relevantes en el campo del derecho administrativo sancionador. Esta es la herramienta con que cuenta la Administración para sancionar a los administrados en tanto su conducta se encuentre descrita en una infracción administrativa. Si bien a primera vista esta figura jurídica no presenta mayores inconvenientes en su definición, el panorama se complica cuando, en ocasiones, se les asimila a otras instituciones que generan efectos gravosos para los asociados. De ahí la importancia de la claridad en los elementos que conforman la noción de sanción administrativa y de su requisito por excelencia, el carácter represivo, que se erige como el pilar sobre el que descansa el concepto.

Palabras claves: Sanción, *Ius puniendi*, administración.

Abstract

Beyond any doubts the administrative sanction is one of the most relevant institutions in the area of sanctioning Administrative Law. The Administration has the tool to sanction its administrates as long as their behaviour is described under an administrative violation. Even though this administrative figure does not present great inconveniences at first sight, things complicate when they are assumed by other institutions generating sanctions for their associates. Therefore, the importance of the clearness of the elements conforming the notion of administrative sanction and its necessary requirement: the repressive character, which becomes the foundation of this concept.

Key words: Administrative sanction, *Ius puniendi*, administration.

Fecha de recepción: 15 de febrero de 2007
Fecha de aceptación: 23 de febrero de 2007

1. CONCEPTO DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA

García de Enterría la ha definido como¹: “un mal inflingido por la Administración al administrado como consecuencia de una conducta ilegal”². A su vez, Bermejo Vera la ha calificado como: “una resolución administrativa de gravamen que disminuye o debilita –incluso elimina– algún espacio de la esfera jurídica de los particulares, bien porque se le priva de un derecho, bien porque se le impone un deber u obligación, siempre como consecuencia de la generación de una responsabilidad derivada de la actitud de los mismos”³. Carretero Pérez y Carretero Sánchez se refiere a ella como “un mal jurídico que la Administración inflinge a un administrado, responsable de una conducta reprehensible antecedente”⁴. Por su parte, para Suay Rincón la sanción administrativa es la “irrogación de un mal: la sanción administrativa es, como se sabe, un acto de gravamen, un acto, por tanto, que disminuye o debilita la esfera jurídica de los particulares, bien sea mediante la privación de un derecho (interdicción de una determinada actividad, sanción interdictiva), bien mediante la imposición de un deber antes inexistente (condena al pago de una suma de dinero: sanción pecuniaria)”⁵. En opinión de Gamero Casado, la sanción administrativa consiste en “la privación, restricción o suspensión de determinados derechos o bienes jurídicos del sujeto responsable de la infracción, precisamente como reacción –castigo– a la comisión de la misma”⁶. Y el Tribunal Constitucional sentencia que la sanción administrativas

¹ Merece la pena anotar cómo un sector considerable de la doctrina se centra en el estudio de la sanción administrativa y se preocupa por la diferencia que existe con las sanciones penales. Ejemplo de este panorama: Cid Moliné, Suay Rincón; Bacigalupo ; De la Cuetara (CID MOLINÉ, José (1996). Garantías y sanciones (argumentos contra la tesis de la identidad de garantías entre las sanciones punitivas. *Revista de Administración Pública*, N° 140, pp. 131-172; SUAY RINCÓN, J. *Sanciones Administrativas*. Bolonia: Publicaciones del Real Colegio de España, 221p; BACIGALUPO, Silvina (2001). *Derecho penal económico* (pp. 71-82). Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces; CUETARA, Juan Manuel de la (1983). *La actividad de la administración* (pp. 268-270). Madrid: Tecnos.

² GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón (2004). *Curso de derecho administrativo*, II, 9ª ed. (p. 163). Madrid: Civitas.

³ BERMEJO VERA, José (1999). *Derecho Administrativo, parte especial*, 4ª ed. (p. 81). Madrid: Civitas.

⁴ CARRETERO PÉREZ, Adolfo y CARRETERO SÁNCHEZ, Adolfo (1995). *Derecho administrativo sancionador*, 2ª ed. (p. 172). Madrid: Editoriales reunidas.

⁵ SUAY RINCÓN, *op. cit.*, p. 27.

⁶ GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2005). *Manual básico administrativo*, 2ª ed. (p. 365). Madrid: Tecnos.

consiste en “una decisión administrativa con finalidad represiva, limitativa de derechos, basada en una previa valoración negativa de la conducta”⁷.

De las anteriores propuestas de definición de sanción administrativa denotamos que existen tres elementos⁸ que son comunes en todos los intentos de conceptualizarla. Con ello nos referimos a: la carga que se le impone al individuo⁹; el gravamen que debe ser consecuencia de una conducta lesiva a un bien jurídico protegido en una infracción administrativa¹⁰ y el poder que ostenta las autoridades administrativas para imponerla, de acuerdo con las normas y principios que rigen la actividad sancionadora.

De este modo, la sanción es un signo de la autoridad represiva¹¹, que se acciona frente cualquier tipo de perturbación que se ocasione¹², y se traduce en el poder para reprimir a los individuos¹³, sin hacer la distinción entre relaciones de sujeción general y especial¹⁴, por las infracciones al orden jurídico-administrativo¹⁵. Siendo su objeto el de “reprimir una conducta contraria a Derecho y restablecer el orden jurídico previamente quebrantado por la acción del trasgresor”¹⁶, y asimismo el de

⁷ STC 132/2001, de 8 de junio, F.J. 3.

⁸ STC 132/2001, de 8 de junio, F.J. 3. El Tribunal Constitucional examina los requisitos de las sanciones administrativas. “Se trata, con claridad, de una decisión administrativa con finalidad represiva, limitativa de derechos, basada en una previa valoración negativa de la conducta del titular de la licencia a la luz de lo dispuesto en la Ordenanza Municipal del taxi de Madrid”.

⁹ Cuando la Administración ejercita el poder punitivo del que es titular su conducta aparece como resultado la imposición de una respuesta de naturaleza aflictiva para el individuo, que puede revestir diversas formas: sea multa; la suspensión del ejercicio de actividades particulares; la privación, temporal o definitiva del ejercicio de una actividad, la privación de un bien o derecho de particulares.

¹⁰ La sanción administrativa no puede ser estudiadas aisladamente; por el contrario, éstas junto con las infracciones conforman un binomio indisoluble y funcionan como unidad conceptual, llegando al extremo que el binomio “ilícito-sanción” es imprescindible, no existiendo una infracción sin una sanción y viceversa (CARRETERO PÉREZ y CARRETERO SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 174; SUAY RINCÓN, *op. cit.*, p. 56; CANO CAMPOS, Tomás (1999). *El régimen jurídico-administrativo del tráfico* (p. 685). Madrid: Civitas.

¹¹ BERMEJO VERA, *op. cit.*, p. 77. LOZANO CUTANDA, Blanca (1999). *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias* (p. 40-41). Madrid.

¹² SUAY RINCÓN, *op. cit.*, p. 20.

¹³ CUETARA, J. M. de la, *op. cit.*, p. 266.

¹⁴ STC 61/1990, de 29 de marzo, F.J. 6.

¹⁵ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2005). *Derecho Administrativo. Parte general* (p. 651). Madrid: Tecnos.

¹⁶ SUAY RINCÓN, *op. cit.*, p. 56.

producir un efecto disuasorio¹⁷. Hasta el punto que algunos han llegado a decir que estas medidas tienen un carácter intimidatorio¹⁸.

2. EL CARÁCTER REPRESIVO DE LA SANCIÓN: ELEMENTO DIFERENCIADOR CON OTRAS INSTITUCIONES JURÍDICAS QUE IMPONEN CARGAS AL ADMINISTRADO

El carácter represivo es el eje sobre el que se edifica el concepto de sanción. Carretero Pérez y Carretero Sánchez lo afirman claramente: *“La finalidad de la sanción es punitiva y no puede ser sustituida por otra”*¹⁹. De igual forma, ha sido resaltado por Marín-Retortillo Baquer, quien manifiesta que aquella *“se caracteriza por su aspecto punitivo”*²⁰, a lo que se le ha sumado el Tribunal Constitucional cuando sostiene que *“si la medida desfavorable careciese de tal función represiva no estaríamos en el ámbito punitivo”*²¹, sino que quizás podríamos adentrarnos en el de la responsabilidad civil, en donde se pretende es indemnizar a las víctimas²² y no castigar a las personas que deben afrontar la reparación e indemnización a que haya lugar.

Este carácter represivo de la sanción ha sido puesto en evidencia por el propio Tribunal Constitucional cuando afirma que este rasgo es el que marca la diferencia entre una sanción y otras resoluciones administrativas que limitan los derechos individuales, pero que tienen fines diversos: coerción y estímulo para el cumplimiento de las leyes; disuasión ante posibles incumplimientos; resarcimiento o compensación

¹⁷ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco (1999). *Comentarios a la Ley de Regimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, 2ª ed. (p. 2673). Madrid: Civitas.

¹⁸ Como lo sostiene Pemán Gavín: *“La eventual clausura de un establecimiento en caso de inexistencia de previo título, o demolición de una obra en caso de actuación contraria al ordenamiento pueden conllevar perfectamente un efecto represor de futuras actuaciones de la población”* (PEMÁN GAVÍN, Ignacio (1999). “Dificultades para una delimitación sustantiva del concepto de sanción. Pautas para un replanteamiento de la cuestión”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, N° 14, p. 181).

¹⁹ CARRETERO PÉREZ y CARRETERO SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 183.

²⁰ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (1976). “Multas administrativas”. *Revista de Administración Pública*, N° 79, p. 10.

²¹ STC 276/2000 16 de noviembre, FJ. 3.

²² STC 169/1989, de 13 de enero, FJ. 3, *“pues no tiene carácter sancionador la responsabilidad civil”*.

por incumplimientos efectivamente realizados, restablecimiento de derechos fundamentales o del orden jurídico infringido, revocación de una autorización²³ o las consecuencias de una obligación contractual, medidas tuitivas²⁴.

El carácter represivo no puede ser mal entendido en el sentido que toda actividad que ocasione una carga al administrado es una sanción. Como lo pone de relieve Sánchez Morón: *“No toda medida o acto de gravamen que la Administración puede adoptar como consecuencia de una vulneración del orden jurídico es una sanción administrativa”*²⁵. O como lo recalca Rebollo Puig: *“En el Derecho Administrativo Sancionador se implican aspectos distintos no incluibles todos ellos en las diversas materias conforme a idénticos criterios. Por lo pronto urge depurar el concepto mismo para excluir de él las falsas sanciones y, consiguientemente, todo el régimen jurídico de otras medidas administrativas igualmente gravosas pero de naturaleza no propiamente represiva”*²⁶. Por su parte, Martín-Retortillo Baquer afirma: *“En unos tiempos de desregularización administrativa –de forma que se estima positivo que la Administración reduzca y aminore sus intervenciones– es lógico que la constatación de incumplimientos y la apreciación de que no se respetan las reglas del juego hayan de provocar medidas contundentes que no por eso sean sanciones”*²⁷.

²³ En estos casos, la administración ha optado por diversos argumentos a la hora de sustentar su posición. En algunos eventos, el Tribunal ha manifestado la posibilidad de revocar la autorización administrativa debido a que esta medida lo que busca es proteger el ordenamiento administrativo, pues lo que se evita es que el individuo continúe causando daño sobre la base de dicho acto (STS 5794/1996, de 18 de julio, F.J. 2). En otras ocasiones, el Tribunal ha sostenido que la revocación de las autorizaciones se debe a la desaparición de las condiciones que dieron lugar a su otorgamiento, situación que de ninguna manera es una manifestación del poder sancionador, sino resultado del imprescindible control administrativo de la subsistencia de las circunstancias, aptitudes y condiciones exigibles para ser titular del permiso y licencia otorgadas (STS 8848/1998, de 24 de octubre, F.J. 2).

²⁴ SSTC 76/1990, de 26 de abril, F.J. 9 B; 164/1995, de 13 de noviembre, F.J. 4; ATC 323/1996, de 11 de noviembre, F.J. 3; SSTC 276/2000, de 16 de noviembre F.J. 3 y 4; 132/2001, de 8 de junio, F.J. 3; SSTS 1432/1990, de 13 de febrero, F.J. 1; 4018/1990, de 30 de mayo, F.J. 2; 860/1992, 26 de febrero, F.J. 2; 8848/1998, de 24 de octubre, F.J. 2; 9041/1998, de 30 de octubre, F.J. 5; 1866/2000, de 2 de febrero, F.J. 4; 1363/2002, 19 de febrero, F.J.5.

²⁵ SÁNCHEZ MORÓN, *op. cit.*, p. 652.

²⁶ REBOLLO PUIG, Manuel (1990). Derecho administrativo sancionador de las Comunidades Autónomas. *Revista andaluza de administración pública*, N° 2, p. 42.

²⁷ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (1991). Las sanciones administrativas en relación con la defensa de los consumidores con especial referencia a la publicidad de las mismas. *Revista de Administración Pública*, N° 126, p. 155.

De manera que muchas de las medidas que pueden ser adoptadas por las autoridades administrativas implican una carga para el individuo, pero ello no es un indicador de que se trate del ejercicio del poder punitivo sobre él²⁸. Como lo explica Nieto García, en el ordenamiento jurídico existen diversas consecuencias jurídicas muy similares a la sanción administrativa, que se rigen por diversos regímenes jurídicos²⁹; es el caso de las multas coercitivas, la responsabilidad civil³⁰, medidas provisionales, medidas que afectan la eficacia de los títulos jurídicos otorgados por la misma Administración. En palabras del Tribunal Supremo:

En las dos medidas de suspensión o paralización de las obras y en la reposición restauración de la finca a su estado anterior, (...) no tienen naturaleza de sanción y, en consecuencia, es indiferente que sean reiteradas por una u otra Administración, pues su índole de medidas de defensa y garantía de la legalidad consienten e incluso hacen deseable tal reforzamiento del mantenimiento de dicha legalidad³¹.

Asimismo, se ha expresado el propio Tribunal Constitucional cuando intenta diferenciar el concepto de sanción de otras medidas con consecuencias negativas para el administrado:

No basta, pues, la sola pretensión de constreñir al cumplimiento de un deber jurídico (como ocurre con las multas coercitivas) o de establecer la legalidad conculcada frente a quien se desenvuelve sin observar las condiciones establecidas en el Ordenamiento Jurídico para el ejercicio de una determinada actividad. Es preciso que, de manera autónoma o en concurrencia con esas pretensiones, el perjuicio causado responda a un sentido retributivo. El carácter de castigo criminal o administrativo de la reacción del ordenamiento sólo aparece cuando, al margen de la voluntad separadora, se inflinge un perjuicio añadido³².

²⁸ STC 239/1988, de 14 de diciembre, F.J. 2; STC 196/1995, de 13 de noviembre, F.J. 4.

²⁹ NIETO GARCÍA, Alejandro (2005). *Derecho administrativo sancionador*, 4ª ed. (p. 197). Madrid: Tecnos.

³⁰ STS 1732/1989, de 6 marzo, "Que respecto a la indemnización de daños y perjuicios la Sala ha de efectuar las siguientes precisiones: a) su ejercicio es lógica consecuencia del deterioro producido en la riqueza Psíquica. Y en el equilibrio ecológico; tiene su fundamento en la responsabilidad civil implícita en toda conducta lesiva. (...) si bien el acto generador, es el mismo que ha dado lugar a la sanción impuesta, su virtualidad jurídica no se agota en el examen de la citada infracción, sino que, y al margen de ésta, sirve de causa legitimadora para la reclamación de daños y perjuicios, acción que no puede quedar enervada por el principio non bis in ídem, al no tener carácter sancionador".

³¹ STS 3516/1987, de 9 de marzo, F.J. 1.

³² STC 48/2003, de 12 de marzo, F.J. 8.

Para evitar esta confusión entre la sanción y las medidas que producen cargas para los administrados, ciertas leyes se han pronunciado al respecto afirmando que algunas de sus medidas que generan cargas al administrado no tienen la naturaleza de sanción: *“El cierre de un establecimiento o la prohibición de desarrollar una actividad o espectáculo que no cuente con la correspondiente licencia o autorización no tendrá carácter de sanción (...)”*³³.

A continuación se presentan algunas figuras legales que pese a tener efectos negativos para el administrado no son considerados como sanción, caso de: medidas coercitivas, las medidas de policía, la revocación de autorizaciones y licencias o caducidad de concesiones, o la imposibilidad de acceder a subvenciones del gobierno.

2.1. Multas coercitivas

Lo que diferencia esencialmente a esta figura jurídica de la sanción administrativas es que mientras éstas poseen un carácter marcadamente represivo, las multas coercitivas buscan forzar al individuo a que cumpla con cierta obligación³⁴. Apegado a esta lectura constitucional de las multas coercitivas se destaca a González Pérez³⁵, quien afirma que la multa coercitiva no es una sanción y no se opone, por tanto, al ejercicio del poder sancionador, sino se desarrolla en el marco del ejercicio de los poderes administrativos de ejecución³⁶.

De manera que, de acuerdo con Tribunal Supremo,

se trata, pues, de una medida para coaccionar la voluntad del particular al cumplimiento de la obligación que se le ha impuesto en anterior acuerdo,

³³ La Ley 1/1998, de 8 de enero, de régimen jurídico de los espectáculos públicos y actividades clasificadas de Canarias, art. 54.2.

³⁴ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, Francisco (2002). *Las sanciones municipales*, 2ª ed. (p. 99). Madrid: El consultor.

³⁵ GONZÁLEZ PÉREZ (1993). *Procedimiento administrativo local*, 2ª ed., tomo I (p. 600-601). Madrid: El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados.

³⁶ STC 22/1984, de 17 de febrero, F.J. 4. *“La potestad administrativa de autotutela, en virtud de la cual se permite que la Administración emane actos declaratorios de la existencia y límites de sus propios derechos con eficacia ejecutiva inmediata, hay enseguida que señalar que la Administración, que, a través de sus órganos competentes, procede a la ejecución forzosa de actos administrativo, tiene en los actos de ejecución que respetar los derechos fundamentales de los sujetos pasivos de la ejecución”*. En igual línea 137/1985, de 17 de octubre, F.J.5; 144/1987 de 23 de septiembre, F.J. 2.

pero sólo válida si se comprueba la existencia por su parte de una actitud de rebeldía y de obstrucción a lo ordenado, que se presume por la simple pasividad, por el no hacer³⁷.

Esta situación ha sido puesta en evidencia no solamente por el Tribunal Supremo, sino también por el mismo intérprete constitucional, que entiende por multas coercitivas *“una medida de constreñimiento económico, adoptada previo el oportuno apercibimiento, reiterada en lapsos de tiempo y tendente a obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo dispuesto en la decisión administrativa previa”*³⁸. Siendo el objetivo de este instrumento jurídico la autotutela ejecutiva de la Administración, contempladas en el ordenamiento jurídico con carácter general, y no en el ejercicio de la potestad administrativa.

Así mismo, el Tribunal Constitucional ha confirmado el carácter no sancionador de esta medida cuando se refiere a la aplicación del principio de legalidad en esta figura. De esta manera, como el órgano constitucional lo ha explicado en repetidas ocasiones, los principios que rigen la potestad sancionadora, entre ellos el de legalidad, no rigen en lo relacionado con esta figura jurídica, pues ella no busca castigar una conducta realizada porque sea antijurídica, sino que se constriñe la realización de una prestación o al cumplimiento de una obligación concreta y previamente determinada por el acto administrativo que se trata de ejecutar. Y todo ello en razón de que las dos garantías que salvaguarda el principio de legalidad: la seguridad jurídica (saber a qué atenerse) y la libertad (regla general de la ilicitud de lo no prohibido), no son predicables de las multas coercitivas³⁹. La exigencia de la legalidad es solamente reconducible al sector de la sumisión de la Administración a la ley en el marco general del principio de legalidad *“proclamado ciertamente en los arts. 9.3 y 103 de la Constitución, pero sin el carácter de un correlativo derecho fundamental susceptible de amparo, y como tal únicamente residenciable en sede judicial ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a la función revisora que le atribuye el art. 106 C.E.”*.

³⁷ STS 5577/1984, de 10 de julio.

³⁸ STC 239/1988, de 14 de diciembre, F.J. 2.

³⁹ STC 101/1988, de 8 de junio de 1988; STC 239/1988, de 14 de diciembre de 1988, F.J. 2.

En cuanto a la acumulación de estas figuras jurídicas con la sanción, la misma normativa acepta esta posibilidad dada la autonomía de sendas instituciones. Prueba de ello es lo dispuesto en la Ley de Régimen Jurídico de Administraciones Públicas y en la legislación sectorial. Nombrando entre estas últimas lo dispuesto en la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales de la Rioja, art. 65.4; Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del Medio Ambiente de la Rioja, art. 59. De la lectura de las diversas previsiones legales se destaca el hecho que algunas de ellas son más extensas que otras, pues mientras unas se limitan a proclamar la plena acumulación de las dos figuras jurídicas, otras normas se adentran más en su estudio y detallan los criterios para determinar su cuantía⁴⁰.

2.2. Medidas de policía

En lo que respecta a las medidas de policía, este tipo de medidas tienen por fin la consecución del buen orden en el uso de los bienes públicos, así como el de velar por el cumplimiento estricto de las leyes y disposiciones complementarias⁴¹. A diferencia de la sanción administrativa, las medidas de policía no son una manifestación del *ius puniendi* del Estado, como tampoco una consecuencia de las medidas prohibitivas⁴². Y por ende, al no ser una expresión del poder sancionador de la Administración, es totalmente posible la acumulación con la sanción administrativas, sin quebrantar con ello el principio *non bis in ídem*. En palabras del Tribunal Supremo:

Tratándose, por consiguiente, con dicha medida de intervención no de sancionar sino de evitar y precaver el peligro que implica la conducción de vehículos por una persona que tiene en entredicho sus condiciones para manejar un vehículo hasta tanto supere las pruebas a que sea sometido (...) el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos o medidas pueden coexistir ambas, máxime si una de ellas, como se ha dicho, por las razones expuestas no reviste el carácter de sanción administrativa sino el de una medida administrativa adoptada por la Administración en el ejercicio de la actividad tuitiva de prevención de riesgos⁴³.

⁴⁰ Entre las legislaciones ambientales que detallan detenidamente los criterios que se deben tener en cuenta para establecer la cuantía de esta figura jurídica y la manera de exigir esta figura nos encontramos con las siguientes normas: Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del Medio Ambiente de la Rioja, art. 59.2.

⁴¹ CARRETERO PÉREZ y CARRETERO SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 174.

⁴² *Ibid.*, p. 174.

⁴³ STS 4018/1990, de 30 de enero.

En este sentido, citamos, entre otras, la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del Medio Ambiente de la Rioja, art. 59; Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de las Canarias, art. 75.3; en la que manifiestan expresa o tácitamente la posibilidad de sancionar administrativamente y la imposición de una medida de policía.

En definitiva, la diversidad en el objeto de cada una de estas figuras jurídicas permite que en sede de una misma persona sean perfectamente acumulables una sanción administrativa y una policiva, pues mientras la primera tiene una finalidad punitiva, la segunda busca la prevención de los daños en los bienes y servicios públicos.

2.3. Otras medidas restrictivas

Al igual que las medidas de policía y las multas coercitivas, la revocación de las autorizaciones o licencias, la caducidad de las concesiones administrativas y la pérdida de la condición de funcionario no implican el ejercicio del poder sancionador del estado⁴⁴.

2.3.1. Pérdida de la condición de funcionario

Respeto a la pérdida de la condición de funcionario, el Tribunal Supremo ha argumentado que esta situación es consecuencia del ejercicio del control administrativo respecto a la existencia o subsistencia de las circunstancias, aptitudes o condiciones exigibles para ser titular de permisos o licencias⁴⁵ y no del ejercicio del *ius puniendi* del Estado. El Tribunal Supremo ha defendido igualmente la idea que la inhabilitación del servicio como medida accesoria a la sanción principal no se entiende como manifestación del poder punitivo, como tampoco la consecuencia de la condena jurisdiccional⁴⁶; o la pérdida de la condición de funcionario que se produce automáticamente por la condena o la infracción correspondiente⁴⁷.

⁴⁴ SSTS 1617/1995, de 27 de febrero, F.J. 1; 5109/1995, de 30 de junio, F.J. 2; 5794/1996, de 18 de julio, F.J. 2).

⁴⁵ SSTS 2896/1992, de 22 de septiembre de 1997, F.J. 2; 8759/1992, de 24 de octubre de 1998, F.J. 1.

⁴⁶ SSTS 1162/1979 de 30 de marzo.

⁴⁷ STS 4876/1995 de 7 de junio F.J, 2.

2.3.2. *Revocación de las autorizaciones y licencias*

En lo que concierne a la revocación de las autorizaciones y licencias, ellas tienen lugar cuando desaparecen las condiciones existentes al momento de su otorgamiento y se encuentra en manos de la potestad discrecional de decidir en consecuencia⁴⁸.

Frente a esta figura, el Tribunal Supremo se ha pronunciado manifestando que la naturaleza de las medidas de revocación de las autorizaciones o licencias no depende de su ubicación en una ley, pues en ciertas ocasiones se encuentran contenidas en el mismo capítulo de la sanción como medida accesoria de la multa para los casos en que la Administración considere justificada dicha retirada⁴⁹. Esta situación no convierte la naturaleza de esta medida en una sanción, sino que conserva su propio significado de revocación de la previa autorización por haber desaparecido las condiciones demandadas para disfrutar de la misma⁵⁰. Algunas leyes contemplan expresamente esta posibilidad, es el caso de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de protección de los ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca en Castilla y León, art. 63.6.

2.3.3. *Imposibilidad de acceder a subvenciones del gobierno*

Esta es otra de las medidas que se contemplan en las legislaciones para los infractores de la normativa. Ciertas leyes autonómicas contemplan disposiciones encaminadas a que los individuos, en general personas jurídicas, se les prohíba obtener cualquier tipo de ayudas o subvenciones de la respectiva Comunidad Autónoma. En realidad, estas medidas no tienen ningún efecto sancionador propiamente dicho, sino que buscan que aquellas personas que hayan desconocido la ley se conviertan en beneficiarias de los auxilios que otorgan las administraciones públicas. Entendemos que el objetivo de la norma es el de no premiar a aquellas personas que no se sujetan al orden normativo y no el de sancionar

⁴⁸ STS 8759/1992, de 24 de octubre de 1998, FJ.1.

⁴⁹ Muestra de ello es la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León. Art 76.

⁵⁰ STS 8759/1992, de 24 de octubre, FJ. 2.

determinada conducta⁵¹, aunque con ello se imponga un perjuicio al administrado.

2.3.4. *Responsabilidad civil*

En el supuesto de las consecuencias de la responsabilidad civil, como resultado de la infracción, el Tribunal Constitucional y la doctrina científica se han referido a ellas en diversos momentos, cuando confirman que cada institución jurídica responde a naturaleza diversa, pues mientras el objeto de la primera es devolver las cosas a su estado anterior, en tanto sea posible, la finalidad de la sanción administrativa es castigar al individuo por contravenir el ordenamiento.

De este modo lo ha subrayado el propio Tribunal Supremo:

Por ello mismo no es aplicable el principio non bis in ídem aducido también por el demandante, pues la compatibilidad de la sanción de 10.000 pesetas que el fue impuesta por la Diputación Provincial (por la realización de obras sin su autorización), con la orden de demolición impugnada, dimana de que la primera fue efectivamente una sanción y, en cambio, la segunda no tenía este carácter⁵².

Consecuente con lo anterior, el Tribunal Supremo ha aceptado la compatibilidad de la obligación de reponer las cosas al estado anterior y el cumplimiento de la sanción administrativa, ya que la coercibilidad de la normativa se disocia en dos mecanismos de protección conectados entre sí y compatibles entre ellos: la obligación de reponer las cosas a su estado anterior y las consecuencias de la sanción⁵³. Así lo ha manifestado el mismo Tribunal Supremo: el hecho que la misma autoridad conozca de la sanción y la responsabilidad civil no da lugar a que se altere la naturaleza de cada una de estas figuras jurídicas⁵⁴.

Prueba de la independencia y diversidad de los fines que buscan sendas instituciones, lo constituye el hecho de que un individuo puede

⁵¹ Claro ejemplo de esta medida son las leyes autonómicas: Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección el Medio Ambiente de la Rioja, art. 56.6; Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, art. 75.

⁵² STS 2089/1989, de 16 de marzo, F.J. 1.

⁵³ SSTS 4359/2000, 19 de mayo, F.J. 4; 6954/2000, de 30 de junio, F.J. 6.

⁵⁴ STS 174/2002, de 22 de noviembre, de 2004, F.J.5.

no ser sancionado administrativamente pero le queda subsistente la obligación de responder civilmente por los daños y perjuicios producidos⁵⁵.

Incluso, el Tribunal Supremo ha afirmado que la obligación civil queda indemne aun en los eventos en que la sanción que se haya impuesto se anule, pues cada una de ellas responde a fines diversos⁵⁶.

⁵⁵ Vale traer a colación las palabras del profesor Betancor Rodríguez: "Un mismo hecho puede ser merecedor de una sanción administrativa y desencadenar la responsabilidad civil por los daños producidos, pero se trata de la coincidencia de dos instituciones jurídicas sobre un mismo hecho y las consecuencias jurídicas que llevan aparejadas sirven a fines distintos: en el primer caso, la finalidad represiva, mientras que en el segundo es reparadora. Ahora bien, las infracciones administrativas llevan aparejadas como se establece en la legislación correspondiente, la obligación de reparación de todos los daños y perjuicios producidos. En consecuencia, un mismo hecho dañoso produciría el surgimiento de dos obligaciones de reparación: una de naturaleza administrativa y otra civil". (BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (2001). *Instituciones de derecho ambiental* (p. 1249). Madrid: La Ley. La decisión STS 3466/1995, de 29 de noviembre de 2001, F.J. 4., se pronuncia al respecto: "En conclusión, la Sala de instancia no aplica debidamente al caso de autos semejante principio y las normas legales en que se concreta, pues vincula de modo necesario la indemnización a la sanción cuando precisamente dichas normas reconocen la "independencia" de una y otra". En el mismo sentido, en un caso relacionado con la Ley de Aguas, el Tribunal Supremo, STS 3645/1998, de 27 de abril, F.J. 3, sostiene que "la sentencia apelada afirma la inexistencia de culpabilidad no significa que convierta en conforme a derecho el aprovechamiento de aguas públicas sin título, referido tal hecho a la fecha de los actos impugnados. Consiguientemente, las consecuencias de la apreciación de la inexistencia de la culpabilidad –apreciación estrictamente limitada al ámbito en que se produce, esto es el de la imputación de una infracción y correspondiente exigencia de responsabilidad– no puede exceder de lo que no es sanción sino comprobación de una situación de ilegalidad y adopción de las medidas que impidan su continuación. De aquí que, a juicio de esta Sala, la sentencia de instancia, en cuanto anula los pronunciamientos de las resoluciones recurridas por lo que, respectivamente, se impone al denunciado la obligación de abonar en concepto de daños al dominio público la cantidad de 900.000 pts., se prohíbe la explotación del pozo mientras no se obtenga la necesaria concesión administrativa de la Confederación Hidrográfica del Segura y se prohíbe el riego con aguas públicas sin contar con la preceptiva concesión administrativa, debe ser revocada. En otro caso, estaríamos legalizando el mantenimiento de una actuación que, aunque no reprochable por ausencia de culpabilidad, no era conforme con la Ley de Aguas, ello dejando a salvo lo que, con posterioridad a la fecha de aquellas resoluciones recurridas, haya podido suceder, que este Tribunal desconoce". Muestra de esta postura son igualmente las decisiones SSTS 979/1996, de 25 de marzo de 2002, F.J. 3; 2488/2002, de 29 de noviembre F.J. 4; 174/2002, de 22 de noviembre, de 2004, F.J.17. "Sin embargo, aunque la decisión sobre las reparaciones procedentes se haya adoptado en el mismo expediente sancionador, se trata, como ya dijimos, de acciones diferentes que tienen distinto fundamento. No cabe hablar de que la Administración ha actuado torcidamente en el ejercicio de su potestad sancionadora porque, como declaró esta Sala en sentencia de 29 de noviembre de 2001, incluso aunque no hubiera habido pronunciamiento sancionatorio la Administración podía haber acordado la reposición de las cosas al estado anterior".

⁵⁶ Al respecto la profesora Parra Lucán realizó una recopilación de decisiones del Tribunal Supremo en donde se declaran la independencia de una y otra figura. "Así, en la sentencia de 22 de noviembre de 1960 (Colección legislativa, 682; ponente D. Bernabé A. Pérez Jiménez) (...) Igualmente en la sentencia de 18 de enero de 1961 (Colección legislativa, 11, ponente, D. Luis Vacas Andino). Igualmente en la sentencia de 23 de septiembre de 1969 (Colección legislativa, 472, D. Francisco Bonet Ramón) (...) De modo parecido en la sentencia de 22 de diciembre de 1972 (Colección legislativa, 599, ponente D.

3. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS PROPIOS DE LA ACTIVIDAD SANCIONADORA

Una de las consideraciones más importante del concepto mismo de sanción administrativa se encuentra relacionado con los principios que deben regir la actividad sancionadora, pues ésta se encuentra presidida por una serie de máximas que rigen el susodicho ejercicio, como los son: el principio de legalidad, en sus dos vertientes: tipicidad y reserva de ley; culpabilidad, proporcionalidad, interdicción de la analogía, *non bis in ídem*⁵⁷, entre otros. En este sentido, el Tribunal Constitucional, desde sus primeras decisiones en providencias relacionadas con el principio *non bis in ídem*, toma la postura, que venía empleando el Tribunal Supremo⁵⁸, de aplicar los principios del derecho penal al campo del derecho administrativo, con ciertas modulaciones, supliendo de esta forma la laguna legal que existía en la legislación en aquel entonces.

La aplicación de tales principios son únicamente exigibles en los casos en que se manifieste el *ius puniendi* del Estado. Entonces la demanda de la legalidad, culpabilidad, *non bis in ídem*, entre otros, puede solamente darse en el marco de la actividad sancionadora y no podrá extenderse a otros ámbitos regidos por otros principios y fines del ordenamiento. En este sentido, el intérprete constitucional ha sido enfático cuando expresó que “*ha de recordarse que en distintas ocasiones hemos advertido ya de la improcedencia de extender indebidamente el concepto de sanción con la finalidad de obtener la aplicación de las garantías constitucionales propias de este campo a medidas que no responden verdaderamente al ejercicio del ius puniendi del Estado*”⁵⁹. El Tribunal Constitucional confirma esta línea cuando sostiene que los postulados que regulan la actividad sancionadora no

Federico Rodríguez Solano y Espín) (...)” (PARRA LUCÁN, María Ángeles (1992). *La protección al medio ambiente. Orientaciones de la jurisprudencia civil* (p.115). Madrid: Tecnos; JORDANO FRAGA, Jesús (2000). Responsabilidad civil por daños al medio ambiente en Derecho Público: última jurisprudencia y algunas reflexiones de *lege data* y contra *lege ferenda*. *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 107, p. 352).

⁵⁷ Al respecto se destacan las palabras de Nieto García: “*El bloque temático central del Derecho Administrativo Sancionador (...) se encuentra indudablemente en los principios de legalidad (...), de culpabilidad y de non bis in ídem*” (NIETO GARCÍA, *op. cit.*, p. 27).

⁵⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 168. En tal sentido, Sánchez Morón manifiesta cuáles son las decisiones a que se refiere García de Enterría, y ellas se tratan de la SSTS de 29 de septiembre y la de 10 de noviembre de 1980 (SANCHEZ MORÓN, *op. cit.*, p. 651).

⁵⁹ STC 164/1995, de 13 de noviembre, FJ 4.

pueden aplicarse a sectores que no sean específicos del ilícito penal o administrativo, siendo totalmente improcedente su aplicación analógica a otros supuestos o actos, por su mera condición de ser restrictivos de derechos⁶⁰, aunque en una misma resolución administrativa queden comprendidos figuras jurídicas diversas, como lo son la sanción y la responsabilidad civil⁶¹.

En el campo administrativo, tal como señalaba Suay Rincón antes que se promulgase la LRJAJ, los principios que rigen la actividad sancionadora tenían un papel trascendental en la actividad del ejercicio del poder punitivo del Estado, porque a aquéllos les correspondía, de alguna manera, la labor de demarcar los derroteros de la actividad sancionadora administrativa. Entonces, los principios eran los únicos instrumentos disponibles para dar sentido a las instituciones y, del mismo modo, articular éstas en el sistema general del ordenamiento⁶². Como lo explicó De Castro y Bravo en su momento, *“estos principios están fuera de la estricta subordinación jerárquica de las fuentes, ya que ha de ser tenidos en cuenta antes, en y después de la ley y la costumbre”*⁶³.

La doctrina se ha pronunciado al respecto afirmando que la aplicación de los principios de la actividad sancionadora se encuentran restringidos al ejercicio del *ius puniendi* de la Administración. Así se ha pronunciado Rebollo Puig:

en las policiales, por el contrario, rigen principios completamente opuestos derivados del carácter especial de esta actividad administrativa dominada, sí, por el principio de legalidad, pero con una cierta inadaptación irreductible a su formalismo severo, con una esencial atipicidad de las conductas que combate, con una indeferencia absoluta por la culpabilidad del perturbador. Diferencias también en aspectos formales como la exigencia o no del procedimiento administrativo sancionador⁶⁴.

⁶⁰ SSTC 73/1982, de 2 de diciembre, F.J. 3; 69/1983, de 26 de julio, F.J. 4; 96/1988 de 26 de mayo, F.J. 3; 239/1988, de 14 de diciembre, F.J. 2, ATC 323/1996, 11 de noviembre, F.J. 3.

⁶¹ SSTS 6085/2002, de 3 de octubre, F.J. 2.

⁶² GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1963). Reflexiones sobre la ley y los principios generales del derecho en el derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, N° 40, p. 195.

⁶³ CASTRO y BRAVO, Federico de (1984). *Derecho civil de España* (p. 342). Madrid: Civitas.

⁶⁴ REBOLLO PUIG, Manuel (1989). *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública* (p. 471). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Y qué decir del principio de culpabilidad, que tiene un desarrollo opuesto dependiendo del campo que nos movamos. Comprendiéndose por esto: en el derecho penal, administrativo⁶⁵, y ni qué decir del derecho civil.

⁶⁵ Durante un largo período, después de que fuera dictada la Norma Constitucional (El escenario que se vivía en la etapa preconstitucional es descrito por el maestro García de Enterría que comparaba la aplicación y exigencia del principio de culpabilidad en el orden penal con lo sucedido en los terrenos del derecho administrativo sancionador. Este último campo es descrito como “el derecho sancionatorio administrativo ha aparecido durante mucho tiempo como un derecho represivo primario y arcaico, donde seguían teniendo cabida las antiguas y groseras técnicas de la responsabilidad objetiva, del *versare in re ilícita*, de supuestos estimativos y no tipificados legalmente de las infracciones sancionables, de las pruebas por presunciones, con desplazamiento al reo de la carga de probar su inocencia, de los procedimientos sancionatorios no contradictorios, de recursos en justicia condicionados a la previa efectividad de la sanción, o de los que puede resaltar la sorpresa de una *reformatio in pejus*, de la persistencia imprescriptible de la responsabilidad, de la ilimitación o indeterminación de las penas o sanciones, de inaplicación de técnicas correctivas, como la del concurso de delitos, o de causas de exclusión de la responsabilidad, o de la acción, o de la antijuricidad, o del sistema de atenuantes, de condenas condicionables, etc. Sin hipérbolo puede decirse que el Derecho Administrativo sancionatorio es un derecho represivo *pre-beccariano*”. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1976). El problema jurídico de las sanciones administrativas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 10, p. 409, el principio de culpabilidad no contaba ni con un asidero constitucional (Bacigalupo estudia las posibles razones por las que no se incluyó el principio de culpabilidad en el texto constitucional, que pueden ser, según el autor: el origen intelectual y cultural que rodearon las teorías sobre los derechos inalienables del individuo en el iluminismo europeo de la edad moderna y, por otra parte, que la idea de culpabilidad en las primeras décadas del siglo pasado estuvo sometida a la influencia de la concepción preventivo - especial de la pena, con lo que se recargaba con elementos sintomáticos del autor. BACIGALUPO, Enrique (1982). ¿Tienen rango constitucional las consecuencias del principio de culpabilidad? *La Ley*, N° 2, pp. 936-942), ni legal. (Hasta antes que se dictara la LRJAP la Ley General Tributaria, art. 77, se constituía en la única ley que contenía una previsión expresa relativa al principio de culpabilidad. REBOLLO PUIG. *Potestad sancionadora, alimentación...*, *op. cit.* p. 623, pie de página 265), por lo que existía la incertidumbre del tipo de responsabilidad que se debía exigir en la imposición de sanciones administrativas.

Las decisiones del Tribunal Constitucional en cuanto al principio de culpabilidad durante largo tiempo se limitaban a los efectos del postulado en el campo penal, caso de: SSTC 504/1986, de 10 de febrero, F.J. 1; 65/1986, de 22 de mayo de 1986, F.J.1; 159/1986, de 16 de diciembre, F.J. 8; 44/1987, de 9 de abril de 1987, F.J.1; 154/1987, de 14 de octubre, F.J. 5; 19/1988, de 16 de febrero, F.J. 1; 105/1988, de 8 de junio de 1998, F.J. 3; 150/1989, de 25 de septiembre, F.J.1; 150/1991, de 4 de julio de 1991, F.J. 4 a). En tanto nos enfrentamos a decisiones del Tribunal Supremo contradictorias, que admitían, por un lado, la aplicación de una responsabilidad objetiva (SSTS 1303/1981, de 4 de marzo, F.J. 3; 5332/1981, de 30 de noviembre; 2887/1983, de 4 de mayo; 1022/1989, de 7 de febrero, F.J.3; 4220/1985 15 de junio, F.J. 4) y, por otra parte, la aplicación de la responsabilidad con culpa (SSTS 5332/1981 de 30 de noviembre; 4795/1982, de 15 de junio; 2220/1985, de 22 de abril; 2461/1989 de 7 de diciembre, F.J.2; 71/1986, de 28 de enero, F.J. 12), llegando al extremo, en algunas ocasiones, de aceptar que cada una de estos tipos de culpa fuesen aceptados en el campo administrativo. La plena operatividad de la aplicación del principio de culpabilidad ausente de toda idea de culpa no era únicamente en el seno del Tribunal Supremo, cierto sector doctrinal adoptaba posturas que proclamaban la idea de culpabilidad sin culpa. Caso de De la Cuetara, que en tanto analizaba la divergencia entre sanciones penales y administrativas, sostuvo: “La condena penal se rige por el principio *nullum crimen sine culpa*, mientras

que la infracción administrativa puede entenderse cometida sin apelación a las circunstancias subjetivas (inútil en todo caso para las personas jurídicas)” (CUETARA. J. M. de la, *op. cit.*, p. 269). Postura idéntica es la de Garberí Llobregat, quien sostiene: “La culpabilidad se ciñe solamente a la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico materializada en el hecho cometido, y en esos términos debe quedar también en la esfera administrativa de sanción, sin potenciar el estudio de la intencionalidad o negligencia que haría caer al procedimiento administrativo en idénticos defectos (lentitud, dilación...) que los que hoy aquejan a nuestra Justicia Penal” (GARBERÍ LLOBREGAT, José (1980). *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento administrativo sancionador* (p. 93 y 82). Madrid: Trivium. O lo propio de Villar Palasí, quien es de la creencia que en la aplicación de las sanciones administrativas las nociones de culpa y dolo son indiferentes. O lo que en su momento proponía Montoro Puerto: “La infracción administrativa puede existir aun cuando no concurra en ella dolo ni culpa. La Infracción Administrativa existirá aun cuando en ella no haya más voluntad que la referida a la realización de la conducta” (VILLAR PALASÍ, José Luis (1955). Poder de policía y precio justo. El problema de la tasa de mercado. *Revista de Administración Pública*, N° 16, p. 29; MONTORO PUERTO, Miguel (1965). *La infracción administrativa* (p. 271). Barcelona: Nauta.

Retomando las decisiones del Tribunal Supremo, la ambigüedad de su posición llegaba al punto de que en una misma decisión el órgano judicial afirmaba que el procedimiento administrativo sancionador se sustentaba sobre los principios de culpabilidad, tipificación de la infracción y la prueba de que el hecho se encontrara probado para poder sancionar, y al mismo tiempo sostenía que en algunas circunstancias se imponía la responsabilidad objetiva (STS 1303/1981, de 4 de marzo, F.J. 3). Situación que refleja un panorama que ha sido calificado por Suay Rincón como lleno de contradicciones que alcanzan extremos increíbles. Con ello da la impresión de que el Tribunal Supremo no tiene unos criterios generales y únicos que rigen su actuar, sino que va resolviendo de acuerdo con el arbitrio e intuición de cada ponente. Llegaría luego la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional sobre el principio de culpabilidad. El Tribunal Constitucional manifestó en la sentencia 150/1990 FJ, 4 que este principio es uno de los pilares del derecho penal, pero sería en una decisión de un año más tarde cuando el intérprete constitucional despejara las dudas, afirmando que el principio de culpabilidad era aplicable en materia administrativa, tanto en el terreno de las relaciones de sujeción general como en las de sujeción especial (QUINTERO OLIVARES, Gonzalo (1991). La autotutela, los límites al poder sancionador de la administración pública y los principios inspiradores del derecho penal. *Revista de Administración Pública*, N° 126, p. 266. Al igual que el principio *non bis in ídem*, el de culpabilidad es un postulado jurisprudencia (CALVO CHARRO, María (1999). *Sanciones medioambientales* (p. 119). Madrid: Marcial Pons; STC 150/1991, de 4 de julio, F.J. 4 a); 246/1991 de 19 de diciembre, F.J. 2). Así, en la STC 246/1991 el órgano constitucional expresó: “Este Tribunal ha declarado que, en efecto, la constitución española consagra sin duda el principio de culpabilidad como principio estructural básico del Derecho Penal y ha añadido que, sin embargo, la consagración constitucional de este principio no implica en modo alguno que la Constitución haya convertido en norma un determinado modo de entenderlo (...) Este principio de culpabilidad rige también en materia de infracciones administrativas, pues en la medida en que la sanción de dicha infracción es una de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado resulta inadmisibles en nuestro ordenamiento un régimen de responsabilidad objetiva” (STC 246/1991, de 19 de diciembre, F.J. 2; en el caso del Tribunal Supremo, STS 8824/1994, 17 de noviembre, F.J. 6). La idea de la culpabilidad es hija del principio de presunción de inocencia, “ya que si la responsabilidad fuera objetiva y dependiera del dato objetivo de la infracción, independientemente de las condiciones de imputabilidad, la presunción que regiría sería justamente la contraria; es decir, la presunción de culpabilidad, recayendo en el infractor la obligación de probar la corrección de su conducta” (ESCUIN PALOP, Catalina (2003). *Curso de derecho administrativo* (p. 552). Valencia: Tirant lo Blanch.

De acuerdo con la lectura que el Tribunal Constitucional ha hecho del principio de culpabilidad, éste tiene plena operancia en el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, tanto en el orden penal como administrativo, pero, claro está, la trasposición de los principios penales al campo administrativo se realizará de una manera matizada en el momento de determinar si la

En virtud de lo anterior, los principios generales que informan toda la actividad sancionadora de la Administración, y en general del Estado, tienen un marco de aplicación concreta, que se relaciona con el ejercicio del *ius puniendi* del Estado. Es decir, los principios tienen plena operancia en tanto se ejercite el poder sancionador del Estado y no cuando se impongan medidas que ocasionen cargas no deseadas por el administrado.

CONCLUSIONES

Luego de haber realizado un estudio de las diversas posiciones de la doctrina científica y de los tribunales, Supremo y Constitucional español, de la sanción administrativa se puede concluir que

- La sanción administrativa es la herramienta con que cuenta la Administración para sancionar a los individuos que incurran en una conducta tipificada como infracción por el ordenamiento.
- La sanción administrativa, en cualquiera de sus modalidades, conlleva una consecuencia negativa para el administrado. Sin embargo, este efecto no implica que todas las instituciones jurídicas que tengan resultados no deseados por los administrados sean sanciones administrativas. Con ello nos referimos a otras figuras, como: multas coercitivas, revocación de títulos habilitantes, pérdida de la calidad de funcionarios, entre otras, pues mientras cada una de éstas tiene diversos fines, el de la sanción está relacionado, exclusivamente, con el ejercicio de la actividad sancionadora de la Administración.
- Por último, la calificación que se haga de sanción administrativa implica que durante el proceso sancionador administrativo se apliquen una serie de principios o garantías al administrado que no

conducta merecedora del reproche aflictivo es culpable o no. Esta lectura relajada del principio se observa en diversas ocasiones, caso de la aceptación de la responsabilidad de las personas morales; así como la cuestión relativa a la solidaridad y subsidiaridad de la responsabilidad; y la exigencia del deber de cuidado que es exigido para que una conducta sea reputada violatoria del ordenamiento administrativo, siendo este principio en el que mayores matizaciones van a producirse. Y todo ello, en opinión del mismo Tribunal Constitucional, porque no es lo mismo moverse en uno y otro orden, pues en el administrativo no se encuentra en juego la libertad personal.

son extensivos a otras figuras jurídicas ajenas al *ius puniendi* del Estado.

Referencias

- BACIGALUPO, Silvina (2001). *Derecho penal económico*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- BERMEJO VERA, José (1999). *Derecho Administrativo, parte especial*, 4ª ed. Madrid: Civitas.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (2001). *Instituciones de derecho ambiental*. Madrid: La Ley.
- CALVO CHARRÓ, María (1999). *Sanciones medioambientales*. Madrid: Marcial Pons.
- CANO CAMPOS, Tomás (1999). *El régimen jurídico-administrativo del tráfico*. Madrid: Civitas.
- CARRETERO PÉREZ, Adolfo y CARRETERO SÁNCHEZ, Adolfo (1995). *Derecho administrativo sancionador*, 2ª ed. Madrid: Editoriales reunidas.
- CASTRO Y BRAVO, Federico de (1984). *Derecho civil de España*. Madrid: Civitas.
- CID MOLINÉ, José (1996). Garantías y sanciones (argumentos contra la tesis de la identidad de garantías entre la sanción punitivas. *Revista de Administración Pública*, N° 140.
- CUETARA, Juan Manuel de la (1983). *La actividad de la administración*. Madrid: Tecnos.
- ESCUIN PALOP, Catalina (2003). *Curso de derecho administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- GAMERO CASADO Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2005). *Manual básico administrativo*, 2ª ed. Madrid: Tecnos.
- GARBERÍ LLOBREGAT, José (1980). *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento administrativo sancionador*. Madrid: Trivium.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón (2004). *Curso de derecho administrativo*, Vol. II, 9ª ed. Madrid: Civitas.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1976). El problema jurídico de la sanción administrativas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 10.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1963). Reflexiones sobre la ley y los principios generales del derecho en el derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, N° 40.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco (1999). *Comentarios a la Ley de Regimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, 2ª ed. Madrid: Civitas.
- GONZÁLEZ PÉREZ (1993). *Procedimiento administrativo local*, 2ª ed., tomo I. Madrid: El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados.

- JORDANO FRAGA, Jesús (2000). Responsabilidad civil por daños al medio ambiente en Derecho Público: última jurisprudencia y algunas reflexiones de *lege data* y contra *lege ferenda*. *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 107.
- LOPEZ-NIETO Y MALLO, Francisco (2002). *La sanción municipales*, 2ª ed. Madrid: El consultor.
- LOZANO CUTANDA, Blanca (1990). *La extinción de la sanción administrativas y tributarias*. Madrid.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (1991). La sanción administrativas en relación con la defensa de los consumidores con especial referencia a la publicidad de las mismas. *Revista de Administración Pública*, N° 126.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (1976). "Multas administrativas". *Revista de Administración Pública*, N° 79.
- MONTORO PUERTO, Miguel (1965). *La infracción administrativa*. Barcelona: Nauta.
- NIETO GARCÍA, Alejandro (2005). *Derecho administrativo sancionador*, 4ª ed. Madrid: Tecnos.
- PARRA LUCÁN, María Ángeles (1992). *La protección al medio ambiente. Orientaciones de la jurisprudencia civil*. Madrid: Tecnos.
- PEMÁN GAVÍN, Ignacio (1999). Dificultades para una delimitación sustantiva del concepto de sanción. Pautas para un replanteamiento de la cuestión. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, N° 14.
- QUINTERO OLIVARES, Gonzalo (1991). La autotutela, los límites al poder sancionador de la administración pública y los principios inspiradores del derecho penal. *Revista de Administración Pública*, N° 126.
- REBOLLO PUIG, Manuel (1990). Derecho administrativo sancionador de las Comunidades Autónomas. *Revista Andaluza de Administración Pública*, N° 2.
- REBOLLO PUIG, Manuel (1989). *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- SÁNCHEZ MORÓN Miguel (2005). *Derecho Administrativo. Parte General*. Madrid: Tecnos.
- SUAY RINCÓN, J. (1989) *Sanciones Administrativas*. Bolonia: Publicaciones del Real Colegio de España.
- VILLAR PALASÍ, José Luis (1955). Poder de policía y precio justo. El problema de la tasa de mercado. *Revista de Administración Pública*, N° 16.