

Configuración por el Tribunal Constitucional Español del Derecho a la legalidad sancionadora en el ámbito de las sanciones administrativas

Configuration by the Spanish Constitutional Court of the right to sanctioning legality in the field of administrative sanctions

Cristian Ismael MONTERO CARTES*

RESUMEN: El objetivo del presente texto es exponer sucintamente algunas de las principales líneas jurisprudenciales del TC español acerca del derecho fundamental a la (o principio de) legalidad penal -consagrado en el artículo 25.1 de la Constitución Española de 1978 (CE)-, señaladamente, su aplicación al Derecho administrativo sancionador a través de la afirmación de la teoría del *ius puniendi* único del Estado.

PALABRAS CLAVE: Derecho administrativo sancionador; derecho penal; *ius puniendi*, legalidad sancionadora; jurisprudencia.

ABSTRACT: The objective of this text is to succinctly expose some of the main jurisprudential lines of the TC about the fundamental right to (or principle of) criminal legality - ens-

* Investigador independiente. Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Concepción, Chile, y Magíster en Derecho Público por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile, y Máster Universitario en Derecho Público, Universidad Carlos III de Madrid, España. Contacto: <crmontero@udec.cl>. Fecha de recepción: 25/07/2021. Fecha de aprobación: 27/10/2021.

hrined in article 25.1 of the Spanish Constitution of 1978 (CE) -, notably, its application to administrative sanctioning law through the affirmation of the theory of *ius puniendi* unique to the State.

KEYWORDS: Administrative law sanctioning; criminal law; *ius puniendi*; sanctioning legality; jurisprudence.

I. INTRODUCCIÓN

Las relaciones e interacciones entre el Derecho administrativo y el Derecho penal han suscitado -desde el nacimiento del primero a consecuencia de la revolución francesa- controversias de profundo calado, particularmente, en sus zonas de contacto (en que la frontera entre uno y otro tiende a la volatilización).

La permanente dialéctica entre la exigencia de eficacia en el cumplimiento de la actividad administrativa y las mayores garantías que el orden penal otorga a los ciudadanos es una cuestión que plantea a los poderes públicos -señaladamente, al legislador- desafíos de gran porte: en especial, cuando éstos (con miras a la consecución de sus objetivos -p. ej. la seguridad ciudadana y el orden público-), previa ponderación de los derechos y bienes involucrados, determinan, de un lado, recurrir a uno u otro ordenamiento y, del otro, disciplinar sus interacciones recíprocas; manifestación clara de ello son los fenómenos denominados por la doctrina como de «penalización del Derecho administrativo» y de «administrativización del Derecho penal».

Pues bien, uno de los ámbitos en que con mayor intensidad se advierte dicha tensión es, sin duda alguna, el Derecho administrativo sancionador, caracterizado por la doctrina, incluso y por tal motivo, como «*mestizo*»¹ -mezcla de Derecho penal y Derecho administrativo.

¹ Vid., Parejo Alfonso, Luciano, “Algunas reflexiones sobre la necesidad de depuración del status de la sanción administrativa”, *Revista General de Derecho Administrativo*, Madrid, núm. 36, 2014, p. 8. Por su parte, también se ha calificado a las sanciones administrativas como de «una posición intermedia» entre el Derecho penal y el administrativo, añadiendo, además, que se trata de un «injerto penal en una planta administrativa, de un cuerpo extraño, en suma». Huergo Lora, Alejandro, “Ponencia sobre Derecho penal y administrativo”, *II Seminario de Teoría*

La explicación de esta última calificación radica, a nuestro juicio, en la asunción por el Tribunal Constitucional de España -TC- de la teoría del *ius puniendi* (*derecho a castigar*) único del Estado, cuyas manifestaciones estarían constituidas por el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador y, por tanto, siendo ambas expresiones del mismo ordenamiento punitivo, procede aplicar, con ciertos matices, los principios inspiradores del primero al segundo.

En el contexto apuntado, el objetivo del presente texto es exponer sucintamente algunas de las principales líneas jurisprudenciales del TC acerca del derecho fundamental a la (o principio de) legalidad penal -consagrado en el artículo 25.1 de la Constitución Española de 1978 (CE)-, señaladamente, su aplicación al Derecho administrativo sancionador a través de la afirmación de la aludida teoría del *ius puniendi*.

En esta línea, cabe destacar que la finalidad del trabajo es *explícitamente descriptiva y limitada*: descriptiva, toda vez que no se formulan apreciaciones valorativas² respecto de las sentencias

y Método del Derecho Público, celebrado en la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 29 de noviembre de 2013, p. 2.

² Sin perjuicio, cabe siquiera dejar constancia que la articulación, límites y consecuencias de los «matices» que ha introducido la jurisprudencia -los cuales, con el tiempo, han crecido tanto en cantidad como en intensidad- han concentrado los estudios dogmáticos de los especialistas, con descuido de otras cuestiones previas, como el fundamento normativo de esa teoría -el cual se da por supuesto, sin analizar, además, el origen de su comprensión actual-, como asimismo, su (des)ajuste al Estado Constitucional o la acusada necesidad de depuración de la configuración de la potestad administrativa sancionadora (singularmente, su impronta jurídico-administrativa y, por lo mismo, su carácter de instrumento destinado a la satisfacción del interés general). De aquí, pues, que por regla general, la doctrina no haya cuestionado i) el sustento normativo de tal tesis (antes al contrario, se advierte que dicho planteamiento constituye el presupuesto de toda elaboración argumen-

y los criterios en ellas contenidos (los que aquí se reproducen) y limitada, en tanto no se desarrollan ni todos los fallos ni en forma exhaustiva cada uno de sus fundamentos, sino aquéllos que se estiman más relevantes al efecto.

Se trata, en su suma, de un *esfuerzo meramente recopilatorio*, que no tiene pretensión alguna de agotar el tema tratado.

II. LA CONFIGURACIÓN POR EL TC DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA LEGALIDAD SANCIONADORA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO: ENTRE LA IDENTIDAD Y LA MATIZACIÓN

Como se acaba de enunciar, el artículo 25.1 CE proclama el derecho fundamental a la legalidad penal, en los siguientes términos: «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».

Al respecto, y siguiendo el criterio del Tribunal Supremo³, el TC determinó, desde el año 1981⁴, que ese precepto constitucional establece un derecho subjetivo de carácter fundamental⁵, el cual queda protegido, entre otras vías, a través del recurso de amparo constitucional⁶ o del recurso de inconstitucionalidad⁷, y se

tativa posterior) y ii) una de las principales consecuencias de ella: las potestades penal judicial y administrativa sancionadora persiguen, en esencia, el mismo objetivo punitivo (identidad punitiva o de castigo).

³ Entre otras, STS de 29 de septiembre de 1980 (RJ 1980\3464) y de 10 de noviembre de 1980 (RJ 1980\4408).

⁴ SSTC 18/1981, de 8 de julio, FJ 2, y 197/1995, de 21 de diciembre, FJ 7.

⁵ STC 77/1983, de 3 de octubre, FJ 2.

⁶ STC 3/1988, de 21 de enero, FJ 7.

⁷ STC 76/1990, de 26 de abril, FJ 6, a).

extiende al ordenamiento sancionador administrativo, puesto 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*⁸ o del *ius puniendi del Estado*⁹.

Tal construcción (genuinamente jurisprudencial)¹⁰, llevada a su máxima consecuencia, permite que el TC asuma que «un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales», con el único límite establecido en el artículo 25.3 CE (en lo relativo a la imposibilidad para la Administración civil de imponer sanciones que impliquen privación de libertad)¹¹.

Desde dicho presupuesto de identidad material entre penas y sanciones administrativas, el TC afirma que «en un sistema en que rigiera de manera estricta y sin fisuras la división de los poderes del Estado, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría estar nunca en manos de la Administración, pero un sistema semejante no ha funcionado nunca históricamente y es lícito dudar que fuera incluso viable, por razones que no es ahora momento de exponer con detalle, entre las que se pueden citar la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia como consecuencia de ilícitos de gravedad menor, la conveniencia de dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en relación con ese tipo de ilí-

⁸ SSTC 18/1981 de 8 de junio, FJ 2; 77/1983, de 3 de octubre, FJ 1, y 209/2013, de 16 de diciembre, FJ 2.

⁹ SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 8, b); 169/1998, de 21 de julio, FJ 2; 40/2008, de 10 de marzo, FJ 2, y 161/2016, de 3 de octubre, FJ 3.

^{En} la STC 188/2005, de 4 de julio, FJ 2, b), se afirma que “el *ius puniendi* aparece compartido en nuestro país entre los órganos judiciales penales y la Administración”.

¹⁰ Así lo ha puesto de relieve Nieto García, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Tecnos, 5ª ed., 2012, pp. 40 y 52.

¹¹ SSTC 18/1981, de 8 de julio, FJ 2, y 197/1995, de 21 de diciembre, FJ 7.

bitos y la conveniencia de una mayor intermediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados»¹².

Para completar el cuadro jurisprudencial, a continuación, se expondrán los principales *criterios jurisprudenciales* que el TC ha determinado respecto del derecho en cuestión.

A) CONTENIDO NORMATIVO Y ÁMBITO DE PROTECCIÓN

En cuanto al contenido normativo del principio de legalidad sancionadora proclamado en el artículo 25.1¹³, el TC ha precisado que alude a la *regla nullum crimen nulla poena sine lege* (no hay delito ni pena sin ley), y comprende una doble garantía¹⁴: la predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex praevia*) que permitan predecir con suficiente gra-

¹² STC 77/1983, de 3 de octubre, FJ 2.

¹³ “De acuerdo con la doctrina de este Tribunal relativa al art. 25.1 CE, la constitucionalidad de la aplicación de las normas sancionadoras depende tanto del respeto al tenor literal del enunciado normativo, como de su previsibilidad, que debe ser analizada desde las pautas axiológicas que informan nuestro texto constitucional y conforme a modelos de argumentación aceptados por la propia comunidad jurídica. Por ello, no solo vulneran el derecho fundamental a la legalidad sancionadora aquellas aplicaciones de la norma sancionadora que se sustenten en una subsunción de los hechos ajena al significado posible de los términos de la norma aplicada, sino que son constitucionalmente rechazables aquellas que conduzcan a soluciones esencialmente opuestas a la orientación material de la norma y, por ello, imprevisibles para sus destinatarios.” SSTC 54/2008, de 14 de abril, FJ 4, y 29/2014, de 24 de febrero, FJ 3.

¹⁴ SSTC 104/2009, de 4 de mayo, FJ 2; 90/2010, de 7 de mayo, FJ 4; 135/2010, de 2 de diciembre, FJ 4; 144/2011, de 26 de septiembre, FJ 4; 90/2012, de 7 de mayo, FJ 4; 13/2013, de 28 de enero, FJ 2; 34/2013, de 14 de febrero, FJ 19; 218/2013, 19 de diciembre, FJ 4, y 199/2014, de 15 de diciembre, FJ 3.

do de certeza (*lex certa*)¹⁵ aquellas conductas y a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción.

La segunda -de carácter formal¹⁶-, relativa a la exigencia y existencia de rango adecuado en las normas tipificadoras de las

¹⁵ Dicha garantía constitucional, como faceta específica del derecho a la legalidad sancionadora, “se desenvuelve, en dos ámbitos distintos: a) De un lado, la garantía de certeza puede resultar vulnerada por la insuficiente determinación *ex ante* de la conducta sancionable, como defecto inmanente a la redacción legal del precepto sancionador objeto de escrutinio; vulneración que afectaría a la calidad de la ley, esto es, a la accesibilidad y previsibilidad del alcance de la norma en el ámbito penal o sancionador (SSTC 184/2003, de 23 de octubre, FJ 3, y 261/2015, de 14 de diciembre, FJ 5); y b) En cambio, aun cuando la redacción de la norma sancionadora resulta suficientemente precisa, la garantía de *lex certa* puede verse afectada por la aplicación irrazonable de dicha norma, vertiente que se desdobra, a su vez, en dos planos, (i) el de la indebida interpretación *ad casum* del alcance semántico del precepto, más allá de su sentido literal posible (analogía *in malam partem*), y (ii) el de la subsunción irrazonable, en el precepto ya interpretado, de la conducta que ha sido considerada probada. En estos casos, pese a la «calidad» de la ley, su aplicación irrazonable se proyecta sobre la exigencia de previsibilidad del alcance de su aplicación.” SSTC 45/2013, de 25 de febrero, FJ 2; 146/2015, de 25 de junio, FJ 2; 150/2015, de 6 de julio, FJ 2; 219/2016, de 19 de diciembre, FJ 5; y 220/2016, de 19 de diciembre, FJ 5.

También se ha señalado que el principio de legalidad en el ámbito del derecho sancionador estatal implica, por lo menos, estas tres exigencias: la existencia de una ley (*lex scripta*); que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex previa*); y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*), lo que significa un rechazo de la analogía como fuente creadora de delitos y penas, e impide, como límite a la actividad judicial, que el juez se convierta en legislador. SSTC 133/1987, de 21 de julio, FJ 4; 372/1993, de 13 de diciembre, FJ 5, y 64/2001, de 17 de marzo, FJ 4.

¹⁶ En otros términos: “En cuanto a la garantía formal, que nos remite al alcance de la reserva de ley en el ámbito sancionador, este Tribunal tiene dicho que, en el contexto de las infracciones y sanciones administrativas, dicha reserva no puede ser tan rigurosa como lo es por referencia a los tipos y sanciones

infracciones y reguladoras de las sanciones¹⁷, por cuanto el término «legislación vigente» -contenido en dicho artículo 25.1 CE- es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora¹⁸.

En relación con esto último, ha determinado que el alcance de la reserva de ley en materia administrativa no puede ser tan estricta en comparación con la establecida para las infracciones y

penales stricto sensu, “bien por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias STC 2/1987, de 21 de enero, bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad” (STC 42/1987, FJ 2). Se abre así la posibilidad de que las leyes se remitan a normas reglamentarias en este ámbito, con el límite infranqueable, en todo caso, de que dicha remisión no facilite “una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley” (SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 101/1988, de 8 de junio, FJ 3; 61/1990, de 29 de marzo, FJ 8; 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 10; y 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4). En definitiva, según se destaca en la STC 113/2002, de 9 de mayo, FJ 3, reiterando lo ya dicho en el fundamento jurídico 3 de la STC 305/1993, de 25 de octubre, “el art. 25 de la Constitución obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones que les sean de aplicación, sin que sea posible que, a partir de la Constitución, se puedan tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra con rango de Ley”. STC 100/2003, de 2 de junio de 2003, FJ 3.

El sentido de esta garantía es “asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes.” STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2.

¹⁷ SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 161/2003, de 15 de septiembre, FJ 2; 26/2005, de 14 de febrero, FJ 3, 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2, y 166/2012, de 1 octubre, FJ 5.

¹⁸ SSTC 61/1990, de 29 de marzo, FJ 7; 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3; 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4; 113/2002, de 9 de mayo, FJ 3; 16/2004, de 23 de febrero, FJ 5; 77/2006, de 13 de marzo, FJ único; 116/2012, de 1 de octubre, FJ 2; 13/2013, de 28 de enero, FJ 2, y 218/2013, 19 de diciembre, FJ 4.

sanciones penales, bien por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas¹⁹, bien por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias²⁰, bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos.²¹ Además, ha excluido o flexibilizado la reserva de ley en el caso de normativas preconstitucionales²².

De ahí, pues, que la reserva de ley en esta materia tenga una eficacia relativa o limitada²³, que no excluye que la norma con rango legal contenga remisiones a reglas reglamentarias, en la medida que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica (de tal manera que sólo sean infracciones las acciones u omisiones subsumibles en la norma con rango de ley) y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer. El art. 25.1 CE, pues, prohíbe la remisión al reglamento que «haga posible una regulación independiente y no claramente

¹⁹ STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2.

²⁰ SSTC 2/1987, de 21 de enero, FJ 2; 34/2013, y 145/2013, de 11 de julio, FJ 6.

²¹ STC 87/1985, de 16 de julio, FJ 7.

²² Así, tanto los reglamentos preconstitucionales tipificadores de infracciones y sanciones, como los reglamentos postconstitucionales que se limiten a aplicar o reproducir reglamentos preconstitucionales, pero que en ambos casos que no innoven el sistema de infracciones y sanciones establecido antes de la vigencia de la Constitución constituyen excepción a la aplicación del principio de reserva de Ley, ya que no es posible exigir la reserva de Ley de manera retroactiva para anular disposiciones reguladoras de materias y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía, de acuerdo con la normativa vigente anterior a la Constitución. En tal sentido, SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 5; 15/1981, de 7 de mayo, FJ 7; 42/1987, de 7 de abril, FF JJ 3 y 5; 305/1993, de 25 de octubre, FJ 6; 45/1994, de 15 de febrero, FJ 5; 117/1995, de 17 de julio, FJ 3; 52/2003, de 17 de marzo, FJ 10, y 16/2004, de 23 de febrero, FJ 6.

²³ SSTC 177/1992, de 2 de noviembre, FJ 2; 242/2005, de 10 de octubre, FJ 10; 13/2013, de 28 de enero, FJ 2, y 34/2013, de 14 de febrero, FJ 19.

subordinada a la ley»²⁴, pero no impide la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora²⁵.

Ahora bien, en cuanto a la exigencia material, se ha entendido que no vulnera el principio de taxatividad o *lex certa* la regulación de los ilícitos administrativos mediante conceptos jurídicos indeterminados, si su concreción es razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia que permiten prever con suficiente seguridad la naturaleza y características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada²⁶.

Por su parte, esta exigencia material absoluta de predeterminación normativa comprende no sólo a la tipificación de las infracciones²⁷, sino también a la definición y, en su caso, graduación²⁸ o escala de las sanciones imponibles y a la correlación necesaria entre actos o conductas ilícitas tipificadas y las sanciones consiguientes a las mismas, de manera que el conjunto de las normas punitivas aplicables permita predecir, con suficiente grado de

²⁴ STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4.

²⁵ SSTC 3/1988, de 21 de enero, FJ 9; 305/1993, de 25 de octubre, FJ 3; 161/2003, de 15 de septiembre, FJ 2; 26/2005, de 14 de febrero, FJ 3; 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2; 181/2008, de 22 de diciembre, FJ 5, y 145/2013, de 11 de julio, FJ 5.

²⁶ STC 69/1989, de 20 de abril, FJ 1; 151/1997, de 29 de septiembre, FJ 3; 297/2005, de 21 de noviembre, FJ 8, y 14/2013, 11 de julio, FJ 7.

²⁷ STC 69/1989, de 20 de abril, FJ 1; 151/1997, de 29 de septiembre, FJ 3; 297/2005, de 21 de noviembre, FJ 8, y 14/2013, 11 de julio, FJ 7.

²⁸ Por lo mismo, la graduación de la sanción “no puede entenderse como una decisión singular, esto es, como una graduación *ad hoc* que en cada caso concreto lleva a cabo la misma autoridad que impone la sanción, puesto que ello ignora que la gradación de las sanciones o calificación *ad hoc* de las infracciones no resulta acorde con el principio de taxatividad en cuanto que no garantiza mínimamente la seguridad jurídica de los ciudadanos, quienes ignoran las consecuencias que han de seguirse de la realización de una conducta genéricamente tipificada como infracción administrativa.” SSTC 207/1990, de 17 de diciembre, FJ 3, y 100/2003, de 2 de junio, FJ 10.

certeza, el tipo y el grado de la sanción de la que puede hacerse merecedora quien cometa una o más infracciones concretas²⁹. Así, la técnica de la ley que no establece graduación alguna de las sanciones en función de las infracciones, sino un límite máximo de aquéllas en función del órgano que las impone, dejando a éste un amplísimo margen de apreciación en la fijación del importe de la multa que puede imponer al infractor, infringe el artículo 25.1 CE al encomendar por entero a la discrecionalidad judicial o administrativa el establecimiento de la correspondencia necesaria entre los ilícitos y las sanciones³⁰.

Asimismo, también vulneran el derecho fundamental a la legalidad sancionadora no sólo aquellas aplicaciones de la norma sancionadora que se sustenten en una subsunción de los hechos ajena al significado posible de los términos de la norma aplicada, sino que son constitucionalmente rechazables aquellas que conduzcan a soluciones esencialmente opuestas a la orientación

²⁹ SSTC 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 4 y 61/1990, de 29 de marzo, FJ 3. En todo caso, “la necesidad de que la ley predetermine suficientemente las infracciones y las sanciones, así como la correspondencia entre unas y otras, no implica un automatismo tal que suponga la exclusión de todo poder de apreciación por parte de los órganos administrativos a la hora de imponer una sanción concreta. Así lo ha reconocido este Tribunal al decir en su STC 207/1990, de 17 de diciembre, FJ 3, que el establecimiento de dicha correspondencia ‘puede dejar márgenes más o menos amplios a la discrecionalidad judicial o administrativa’; lo que en modo alguno puede ocurrir es que quede ‘encomendada por entero a ella’, ya que ello equivaldría a una simple habilitación en blanco a la Administración por norma legal vacía de contenido material propio, lo cual, como hemos dicho anteriormente (con cita de la STC 42/1987), contraviene frontalmente las exigencias constitucionales.” STC 113/2002, de 9 de mayo, FJ 6.

³⁰ STC 207/1990, de 17 de diciembre, FJ 2.

material de la norma y, por ello, imprevisibles para sus destinatarios³¹.

B) OTRAS GARANTÍAS SUSTANTIVAS QUE AMPARA
EL DERECHO DE QUE SE TRATA

Irretroactividad, proporcionalidad, culpabilidad y personalidad de la sanción

Pues bien, entre las garantías sustantivas amparadas por el derecho en estudio se encuentran, entre otras, el principio de la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (en concordancia con el

³¹ SSTC 54/2008, de 14 de abril, FJ 4; 30/2013, de 11 de febrero, FJ 3; 199/2013, de 5 de diciembre, FJ 13; 29/2014, de 24 de febrero, FJ 3, y 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 5; 2/2015, de 19 de febrero, FJ 8, y 21/2015, de 16 de febrero, FJ 3.

En tal orden, “[n]o debe olvidarse que el derecho a la legalidad penal y sancionadora supone que nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente, en el momento de la comisión del hecho, quebrándose este derecho cuando la conducta enjuiciada, la ya delimitada como probada, es subsumida de un modo irrazonable en el tipo que resulta aplicado.” SSTC 57/2010, de 4 de octubre, FJ 3; 153/2011, de 17 de octubre, FJ 8; 196/2013, de 2 de diciembre, FJ 5; 146/2015, de 26 de junio, FJ 2, y 150/2015, de 6 de julio, FJ 2.

artículo 9.3. CE)³², el principio de proporcionalidad³³, y el principio de culpabilidad, el cual 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

³² STC 38/1997, de 27 de febrero, FJ 6. En tanto, debe recordarse que si bien rige, a contrario sensu, el principio de retroactividad de la ley penal más favorable, el mismo no se encuentra amparado en el artículo 25.1. CE, sino en el artículo 9.3, con la consecuencia práctica que no es susceptible de ser invocado en el recurso de amparo. Así, el “principio de retroactividad de la ley penal más favorable, además de no conceder derecho de carácter constitucional susceptible de amparo (SSTC 8/1981, de 30 de marzo, y 15/1981, de 7 de mayo)”. STC 75/2002, de 8 de abril, FJ 4.

³³ “Una previsión legal de una concreta sanción puede incurrir en desproporción en relación a la conducta que se pretende reprimir y, en consecuencia, vulnera el principio de legalidad sancionadora garantizado por el art. 25.1 CE. Así, el punto de partida del análisis es la potestad exclusiva del legislador para configurar el sistema de infracciones y sanciones atendiendo a los bienes jurídicamente protegidos, de suerte que la proporción entre las conductas que se pretenden evitar y las sanciones con las que intenta conseguirlo es puramente un “juicio de oportunidad”, que corresponde realizar al legislador, estando el juicio de constitucionalidad limitado “a verificar que la norma penal no produzca un patente derroche inútil de coacción que convierte la norma en arbitraria y que socava los principios elementales de justicia inherentes a la dignidad de la persona y al Estado de Derecho. En tal sentido, SSTC 136/1999, de 20 de julio, FJ 23, y 60/2010, de 7 de octubre, FJ 7; 127/2009, de 26 de mayo, FJ 8, y AATC 233/2004, de 7 de junio, FJ 3, y 332/2005, de 13 de septiembre, FJ 4; 20/2015, de 3 de febrero, FJ 4, y 187/2016, de 15 de noviembre, FJ 5. Este criterio ha ido evolucionando, pues con anterioridad el TC vinculaba el principio de proporcionalidad con los principios de Estado de Derecho, el valor de la justicia y la dignidad de la persona humana (arts. 1 y 10 CE), negando la existencia de un derecho fundamental a la proporcionalidad de las sanciones como componente del principio de legalidad sancionadora. En tal sentido, SSTC 65/1986, de 22 de mayo, FJ 3 y 160/1987, de 27 de diciembre, FJ 6.

de responsabilidad objetiva o sin culpa³⁴. De lo ello se sigue que rige también el principio de la personalidad de la pena o sanción³⁵ (protegido por el artículo 25.1)³⁶, lo cual, no obsta, desde luego, a

³⁴ SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 4 y 181/2014, de 6 de noviembre, FJ 7.

³⁵ STC 219/1988, de 22 de noviembre, FJ 3.

³⁶ SSTC 254/1988, de 21 de diciembre, FJ 5; STC 146/1994, de 12 de mayo, FJ 4; 60/2010, de 7 de octubre, FJ 4; ATC 237/2012, de 11 de diciembre, y STC 69/2016, de 14 de abril, FJ 3 b).

En todo caso, debe aplicarse con matices al ámbito sancionador administrativo. Así, el principio general de la personalidad de las penas y sanciones no conlleva en todo caso la inconstitucionalidad de la responsabilidad solidaria o por actos de terceros cuando se trata de sanciones administrativas. No es trasladable al ámbito de las sanciones administrativas la interdicción de la responsabilidad solidaria en el ámbito del Derecho Penal, puesto que no es lo mismo responder solidariamente cuando lo que está en juego es la libertad personal que hacerlo a través del pago de una suma de dinero en la que se concreta la sanción tributaria siempre prorrateable a posteriori entre los distintos responsables individuales. De ahí la necesidad de tener en cuenta que la recepción de los principios constitucionales del orden penal por el Derecho Administrativo sancionador, no puede hacerse mecánicamente y sin matices, esto es, sin ponderar los aspectos que diferencian a uno y otro sector del ordenamiento jurídico. En tal sentido, SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 6 a), y 181/2014, de 6 de noviembre, FJ 7.

De tal forma, se afirmó que la responsabilidad administrativa por culpa *in eligendo* o *in vigilando* de los titulares de licencias de explotación de actividades no es inconstitucional cuando es construida sobre la posición del titular de la autorización como garante del cumplimiento de las condiciones administrativas y que justifica que se exija a éste el deber de prevenir que la persona dependiente realice determinadas acciones. Cuando se trata de garantizar la observancia de la normativa sobre la explotación

reconocer responsabilidad administrativa a las personas jurídicas, puesto que ellas están tienen capacidad infractora³⁷.

Non bis in ídem

En el mismo orden, el artículo 25.1 CE comprende, además, el principio del *non bis in ídem* (no dos veces por lo mismo)³⁸, el cual se configura como un derecho fundamental³⁹, que tiene una doble dimensión: a) la material o sustantiva, que impide sancionar al mismo sujeto en más de una ocasión por el mismo hecho, con el mismo fundamento, y que tiene como finalidad evitar una reacción punitiva desproporcionada⁴⁰, en cuanto dicho exceso punitivo hace quebrar la garantía del ciudadano de previsibilidad de las sanciones, pues la suma de la pluralidad de sanciones crea una sanción ajena al juicio de proporcionalidad realizado por el legislador y materializa la imposición de una sanción no prevista legalmente⁴¹; y b) la procesal o formal, que proscribe la duplicidad de procedimientos sancionadores en caso de que exista una

de la actividad que le es exigible, en primer lugar, al titular de la licencia, no se establece una responsabilidad por el hecho de otro, sino por el incumplimiento del deber de garantía que la ley impone a determinadas personas. Por tanto, no se lesiona el art. 25 CE y tampoco el art. 9.3 CE. AATC 193/2007, de 26 de marzo, FJ 4, y 237/2012, de 11 de diciembre, FJ 5.

³⁷ STC 246/1991, de 19 de diciembre, FJ 2.

³⁸ SSTC 2/2003, de 16 de enero, FJ 5; 229/2003, de 18 de diciembre, FJ 3; 188/2005, de 7 de julio, FJ 2; y 189/2013, de 7 de noviembre, FJ 2.

³⁹ STC 154/1990, de 15 de octubre, FJ 3.

⁴⁰ SSTC 159/1985, de 27 de noviembre, FJ 3; 94/1986, de 8 de julio, FJ 4; 154/1990, de 15 de octubre, FJ 3; 204/1996, de 16 de diciembre, FJ 2; 177/1999, de 11 de octubre, FJ 3; 2/2003, de 16 de enero, FJ 3, y 189/2013, de 7 de noviembre, FJ 2.

⁴¹ SSTC 2/2003, de 16 de enero, FJ 3 a); y 229/2003, de 18 de diciembre, FJ 3.

triple identidad de sujeto, hecho y fundamento, y que tiene como primera concreción la regla de la preferencia o precedencia de la autoridad judicial penal sobre la Administración respecto de su actuación en materia sancionadora en aquellos casos en los que los hechos a sancionar puedan ser, no sólo constitutivos de infracción administrativa, sino también de delito o falta según el código penal⁴².

De este modo, entre otros aspectos, lo que proscribe tal derecho es la imposición de una dualidad de sanciones «en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento»⁴³.

En este punto, es necesario consignar que, sin perjuicio de otras vinculaciones⁴⁴, tradicionalmente el TC entendió que la imposición de una sanción administrativa comportaba excluir una sanción penal⁴⁵ (predicamento que es distinto tratándose de las

⁴² SSTC 2/2003, de 16 de enero, FJ 3 c); y 229/2003, de 18 de diciembre, FJ 3.

⁴³ SSTC 2/1981, de 30 de enero, FJ 4; 66/1986, de 26 de mayo, FJ 2; 154/1990, de 15 de octubre, FJ 3; 234/1991, de 16 de diciembre, FJ 2; 270/1994, de 17 de octubre, FJ 5; 204/1996, de 16 de diciembre, FJ 2, y 189/2013, de 7 de noviembre, FJ 2.

⁴⁴ Las cuales pueden resumirse, en lo relativo a la vinculación de de los hechos investigados en sede penal, en términos del Tribunal Supremo, en: “a) si el Tribunal penal declara inexistente los hechos, no puede la Administración imponer por ellos sanción alguna; b) si el Tribunal declara la existencia de los hechos pero absuelve por otras causas, la Administración debe tenerlos en cuenta y, valorándolos desde la perspectiva del ilícito administrativo distinta de la penal, imponer la sanción que corresponda conforme al ordenamiento administrativo; y c) si el Tribunal constata simplemente que los hechos no se ha probado, la Administración puede acreditarlos en el expediente administrativo y, si así fuera, sancionarlos administrativamente”. STS 2602/1999, de 19 de abril, FJ 4, ponente Rafael Gómez Montalvo.

⁴⁵ Sobre ello, véase SSTC 2/1982, de 30 de enero, FJ 4; 77/1983, de 19 de octubre, FJ 3; 159/1987, de 26 de octubre, FFJJ 1 al 3, y 177/1999, de 11 de octubre, FFJJ 3 y 4.

sanciones disciplinarias, en el que el TC ha admitido la concurrencia de ambas, sin infracción al *non bis in ídem*, en la medida de que se considera que existen bienes jurídicos diversos)⁴⁶, no obstante esta doctrina fue rectificada, en el sentido de que unos mismos hechos pueden ser objeto de una pena con posterioridad la aplicación de una sanción administrativa⁴⁷. Así, por ejemplo, la agravante de reincidencia queda fuera de círculo propio de principio *non bis in ídem*, dado que aquí no se castiga el mismo hecho, sino uno nuevo⁴⁸.

III. EXTENSIÓN DE LA APLICACIÓN A LAS GARANTÍAS PROCEDIMENTALES DEL ARTÍCULO 24 CE

La extensión de los principios inspiradores del orden penal al ámbito sancionador administrativo ha sido entendida en forma amplia por el TC, toda vez que no sólo se limita a la aplicabilidad a las sanciones administrativas de los principios sustantivos derivados del artículo 25.1 C.E (que acabamos de revisar), sino que también ha proyectado sobre las garantías procedimentales ínsitas

⁴⁶ SSTC 94/1986, de 8 de julio, FJ 7 y 234/1991, de 10 de diciembre, FJ 2 (criterio aplicado también por el Tribunal Supremo en su sentencia 839/2016, de 7 de noviembre, FJ 2, b).

⁴⁷ STC 2/2003, de 16 de enero, FJ 6. En tal sentencia el TC cita una serie de sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH): de 29 de mayo de 2001, caso Franz Fischer c. Austria, párrafo 25; 30 de mayo de 2002, caso W. F. C. Austria, párrafo 25, entre otras.

En esa línea, el TEDH ha considerado que no se había producido vulneración del art. 4 del Protocolo 7 en el caso STEDH Oliveira c. Suiza, de 30 de julio de 1998, por entender que existía un concurso ideal de infracciones y ha inadmitido la demanda en el caso Ponsetti y Chesnel c. Francia, Decisión de inadmisión de 14 de septiembre de 1999- al considerar que las infracciones por las que fue sancionado el recurrente en vía administrativa y penal diferían en elementos esenciales.

⁴⁸ SSTC 150/1991, de 29 de julio, 8, y 189/2013, de 7 de noviembre, FJ 2.

en el art. 24 C.E., en sus dos apartados⁴⁹, no en una aplicación literal, sino con algunas prevenciones.

Así, tal magistratura tiene establecido que debe procederse con cautela en la traslación de garantías constitucionales extraídas del orden penal al derecho administrativo sancionador, puesto que no es una operación automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza⁵⁰ o compatibles con este tipo de procedimiento, a fin de preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del citado precepto constitucional y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 CE.⁵¹

Tal predicamento «constituye una inveterada doctrina jurisprudencial de este Tribunal y, ya, postulado básico de la actividad sancionadora de la Administración en el Estado social y democrático de Derecho»⁵².

A partir de este criterio, el TC ha extraído una serie de consecuencias⁵³.

⁴⁹ SSTC 120/1994, de 25 de abril, FJ 2; STC 7/1998, de 13 de enero, FJ 5; 291/2000, de 30 de abril, FJ 4; 54/2003, de 24 de marzo, FJ 3; 308/2006, de 23 de octubre, FJ 3; 17/2009, de 26 de enero, FJ 2; 17/2013, de 31 de enero, FJ 6; 186/2013, de 4 de noviembre, FJ 3, y 187/2015, de 21 de septiembre, FJ 4.

⁵⁰ STC 22/1990, de 15 de febrero, FJ 4.

⁵¹ En ese sentido, SSTC 18/1981, de 8 de junio, FJ 2; 44/1983, de 24 de mayo, FJ 3; 190/1987, de 1 de diciembre, FJ 3; 28/1989, de 6 de febrero, FJ 6; 22/1990, de 15 de febrero, FJ 4; 3/1999, de 25 de enero, FJ 4; 117/2002, de 20 de mayo, FJ 5; 205/2003, de 1 de diciembre, FJ 3; 35/2006, de 13 de febrero, FJ 3; 272/2006, de 25 de septiembre, FJ 2; 70/2008, de 23 de junio, FJ 4; y 82/2009, de 23 de marzo, FJ 3.

⁵² SSTC 120/1996, de 8 de julio, FJ 5 y 59/2014, de 5 de mayo, FJ 3.

⁵³ Sin ánimo de exhaustividad, se pueden citar el derecho a la defensa, que proscribire cualquier indefensión; el derecho a la asistencia letrada, trasladable con ciertas condiciones; el derecho a ser informado de la acusación, con la ineludible consecuencia de la inalterabilidad de los hechos imputados; el derecho a la presunción de inocencia,

Primero, no procede imponer sanciones de plano, esto es, sin respetar procedimiento contradictorio alguno y, por tanto, privándole de toda posibilidad de defensa durante la tramitación del procedimiento administrativo sancionador⁵⁴, puesto que de lo contrario la Administración vulnera el artículo 24 CE, al no respetar el derecho fundamental de la demandante de amparo a no ser sancionada si no es a través del correspondiente procedimiento en el que, con las modulaciones que procedan, se respeten las garantías que se deducen del mencionado precepto constitucional⁵⁵.

Conectado con lo anterior, el afectado tiene derecho a la defensa (lo cual incluye el derecho a ser informado de la acusación contra él formulada, pues sin tal derecho no hay posibilidades reales de defensa en el ámbito del procedimiento)⁵⁶ y el derecho a la

que implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción recaiga sobre la Administración, con la prohibición de la utilización de pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales; el derecho a no declarar contra sí mismo; y, en fin, el derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa, del que se deriva que vulnera el art. 24.2 CE la denegación inmotivada de medios de prueba. SSTC 7/1998, de 13 de enero, FJ 5; 3/1999, de 25 de enero, FJ 4; 14/1999, de 22 de febrero, FJ 3.a; 276/2000, de 16 de noviembre, FJ 7; 117/2002, de 20 de mayo, FJ 5.

⁵⁴ STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 3, y 291/2000, de 30 de noviembre, FJ 12.

⁵⁵ STC 145/2004, de 13 de septiembre, FJ 4.

⁵⁶ SSTC 145/1993, de 26 de abril, FJ 3; 126/2005, de 23 de mayo, FJ 2; 272/2006, de 25 de septiembre, FJ 2, y 17/2013, de 31 de enero, FJ 6.

presunción de inocencia⁵⁷ (art. 24.2 CE).⁵⁸ Ello, puesto que el ejercicio del *ius puniendi* del Estado en sus diversas manifestaciones está sometido al juego de la prueba de cargo o incriminatoria de la conducta reprochada y a un procedimiento en el que la persona a la que se le imputa o pueda imputar aquélla pueda ejercer su derecho de defensa⁵⁹, de modo que, también en el procedimiento

⁵⁷ «El derecho a la presunción de inocencia implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de infracción y de la participación del sujeto en ellos recae sobre la Administración, no pudiendo imponerse sanción alguna que no tenga fundamento en una previa actividad probatoria lícita sobre la cual el órgano competente pueda fundamentar un juicio razonable de culpabilidad, con prohibición absoluta de utilizar pruebas obtenidas mediante vulneración de derechos fundamentales. En buena lógica, este Tribunal sólo podrá constatar la vulneración del derecho a la presunción de inocencia cuando se haya impuesto la sanción sin pruebas de cargo válidas, es decir, cuando los órganos competentes hayan valorado una actividad probatoria lesiva de otros derechos fundamentales o sin observar las preceptivas garantías, o cuando no se motive el resultado de dicha valoración, o, finalmente, cuando por ilógico o insuficiente no sea razonable el iter discursivo que conduce de la prueba al hecho probado». SSTC 346/2006, FJ 5, y 66/2007, FJ 6. En efecto, el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), que rige sin excepciones en el procedimiento administrativo sancionador (SSTC 56/1998, de 16 de marzo, FJ 4; 76/1990, FJ 8, y 35/2006, de 13 de febrero FJ 6), comporta la exigencia de un acervo probatorio suficiente, recayendo sobre la Administración pública actuante la carga probatoria tanto de la comisión del ilícito como de la participación del acusado, sin que a éste pueda exigírsele una probatio diabólica de los hechos negativos.” En tal sentido, SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 8 b); 45/1997, de 11 de marzo, FJ 4; 56/1998, de 16 de marzo, FJ 4; 74/2004, de 24 de abril, FJ 4; 35/2006, de 13 de febrero FJ 6, y 117/2016, de 20 de junio, FJ 4.

⁵⁸ SSTC 97/1995, de 20 de junio, FJ 4; 175/2000, de 26 de junio, FJ 5; 237/2002, de 9 de diciembre, FFJJ 3 a 5; 169/2003, de 29 de septiembre, FJ 5; 346/2006, de 11 de diciembre, FJ 5, y 66/2007, de 27 de marzo, FJ 6.

⁵⁹ Por lo que, si bien las actas, partes y boletines que emanan de un funcionario público pueden ser suficientes para enervar la presunción de ino-

administrativo sancionador, la carga de la prueba de los hechos constitutivos en la infracción vincula a la Administración, que concentra las funciones de acusador y decisor⁶⁰.

De allí que resulten elementos indispensables de toda acusación la inalterabilidad o identidad de los hechos que se imputan⁶¹ y la calificación de la falta y sus consecuencias punitivas (con diversas matizaciones)⁶².

Además, rige también el derecho a no declarar contra sí mismo, en cuanto garantía instrumental del derecho de defensa al que presta cobertura en su manifestación pasiva, sin perjuicio de las modulaciones que pudiera experimentar en razón de las diferencias existentes entre el orden penal y el Derecho administrativo sancionador, pues los valores esenciales que se encuentran en la base del art. 24.2 de la C.E. no quedarían salvaguardados si se admitiera que la Administración pudiera compeler u obligar al administrado a confesar la comisión o autoría de los hechos antijurídicos que se le imputan o pudieran imputar o a declarar en tal sentido⁶³.

En cuanto a la actividad probatoria, ha precisado que el afectado tiene derecho a utilizar pruebas para su defensa⁶⁴, pero tal

cencia, su valoración está sujeta al contexto contradictorio donde opera la libre valoración de la prueba, sin que ostente un valor prevalente o, mucho menos, se presuma su suficiencia, que dependerá de las circunstancias. En tal sentido, SSTC 192/1987, de 2 de diciembre, FJ 2 3); 9/2003, de 20 de enero, FJ 4; 91/2004, de 19 de mayo, FJ 6; 316/2006, de 15 de noviembre, FJ 5; 66/2007, y 161/2016, de 3 de octubre, FJ 3.

⁶⁰ STC 197/1995, de 21 de diciembre, FJ 7.

⁶¹ STC 98/1989, de 1 de junio, FJ 7.

⁶² SSTC STC 160/1994, de 23 de mayo, FJ 3 y 145/2011, de 26 de septiembre, FJ 3.

⁶³ STC 197/1995, de 21 de diciembre, FJ 6.

⁶⁴ En tal sentido, SSTC 212/1990, de 20 de diciembre, FJ 3; 54/2003, de 24 de marzo, FJ 3, y 169/2015, de 20 de julio, FJ 3. Más genéricamente, “toda manifestación del ejercicio del ius puniendi está condicionada por el art. 24.2

derecho no es absoluto e incondicionado (tampoco lo es en el ámbito penal)⁶⁵, dado que lo que nace para el ciudadano del artículo 24.2 CE, no es el derecho a que se practiquen todas aquellas pruebas que tenga a bien proponer, sino tan sólo las que sean pertinentes o necesarias⁶⁶, ya que sólo tiene relevancia constitucional por provocar indefensión la denegación de pruebas que, siendo solicitadas en el momento y la forma oportunas, no resultase razonable y privase al solicitante de hechos decisivos para su pretensión⁶⁷. Así, no se produce una indefensión de relevancia constitucional cuando la inadmisión de una prueba se ha producido debidamente en aplicación estricta de normas legales cuya constitucionalidad no se pone en duda, ni tampoco cuando las irregularidades procesales que se hayan podido producir en la inadmisión de alguna prueba no han llegado a causar un efectivo y real menoscabo del derecho de defensa⁶⁸.

IV. ALGUNAS INTERROGANTES CONCRETAS

A) ¿DESAPARECEN LAS MENCIONADAS GARANTÍAS TRATÁNDOSE DE LAS RELACIONES DE SUJECCIÓN ESPECIAL?

En un comienzo, el TC distinguió, y señaló respecto de las relaciones de sujeción especial que el alcance de la reserva de ley pierde parte de su fundamentación material, en el que la potestad

CE al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones.” SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 8 b); 169/1998, de 21 de julio, FJ 2; 40/2008, de 10 de marzo, FJ 2, y 161/2016, de 3 de octubre, FJ 3.

⁶⁵ STC 2/1987, de 21 de enero, FJ 6.

⁶⁶ STC 192/1987, de 2 de diciembre, FJ 2 c).

⁶⁷ STC 149/1987, de 30 de septiembre, FJ 3.

⁶⁸ STC 212/1990, de 20 de diciembre, FJ 3.

sancionadora no es la expresión del *ius puniendi* genérico del Estado, sino manifestación de la capacidad propia de autoordenación correspondiente, si bien, incluso en este ámbito, una sanción carente de toda base normativa legal devendría lesiva del derecho fundamental que reconoce el artículo 25.1.⁶⁹

No obstante, en la actualidad el TC tiene dicho que las relaciones de sujeción especial no son un ámbito en el que los sujetos queden despojados de sus derechos fundamentales, puesto que estas relaciones no se dan al margen del Derecho, sino dentro de él y por lo tanto también dentro de ellas tienen vigencia los derechos fundamentales y tampoco respecto de ellas goza la Administración de un poder normativo carente de habilitación legal⁷⁰. En tal sentido, se admite cierta modulación de las exigencias formales y materiales del principio de legalidad, pero no su supresión.⁷¹

Así lo viene reconociendo expresamente la jurisprudencia constitucional en lo que se refiere a los derechos de defensa, a la presunción de inocencia y a la actividad probatoria, derechos que han de ser reconocidos con especial vigor en los casos de las sanciones disciplinarias de los internos penitenciarios⁷². En suma, y

⁶⁹ STC 69/1989, de 20 de abril, FJ 1.

⁷⁰ STC 187/2015, de 21 de septiembre, FJ 4.

⁷¹ STC 81/2009, de 27 de abril, FJ 6.

⁷² STC 2/1987, de 21 de febrero, FJ 6. En tal sentido, ha profundizado sosteniendo que en lo que “atañe al procedimiento disciplinario penitenciario, se advierte que esas garantías operan con especial intensidad en tanto la sanción, que puede tener un fuerte componente aflictivo, supone una grave limitación de la ya restringida libertad inherente al cumplimiento de una pena, y la incoación del expediente y eventual sanción repercute con mayor o menor intensidad en el régimen de vida y el tratamiento penitenciario, hasta el punto de condicionar el disfrute de permisos de salida o la progresión en grado. Como hemos repetido en multitud de ocasiones, la condición de interno en un establecimiento penitenciario no puede implicar más limitación de sus derechos fundamentales que la expresada en el contenido del fallo condenatorio, la propia del sentido de la pena y la prevista por la ley penitenciaria conforme

como dijo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso Campbell y Fell (28 de junio de 1984), la Justicia no se detiene en la puerta de las prisiones⁷³.

B) ¿TODO ACTO DESFAVORABLE COMPORTA UNA SANCIÓN
AMPARADA EN LA GARANTÍA DEL ART. 25?1 CE?

No, pues los postulados del art. 25 CE no pueden aplicarse a ámbitos que no sean los específicos del ilícito penal o administrativo, siendo improcedente su aplicación extensiva o analógica a supuestos distintos o a actos por su mera condición de ser restrictivos de derechos, si no representan el efectivo ejercicio del *ius puniendi* del Estado o tienen un verdadero sentido sancionador.⁷⁴ Así, recientemente⁷⁵, por ejemplo, el TC determinó que tanto la medida de suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos prevista en el art. 92.4.b) LOTC⁷⁶, como las multas coercitivas en la nueva redacción del art. 92.4 a) de la misma ley⁷⁷, no quedan amparadas por la garantía del art. 25.1 CE, puesto que no tienen una finalidad propiamente represiva, retributiva o de castigo -características de las medidas punitivas-, sino un objeto de garantizar la efectividad y cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional, al que todos los poderes públicos y ciudadanos están obligados.

a lo establecido en el art. 25.2 CE^o. SSTC 346/2006, de 11 de diciembre, FJ 3; 66/2007, de 27 de marzo, FJ 3; 59/2011, de 3 de mayo, FJ 2; 107/2012, de 21 de mayo, FJ 6, y 161/2016, de 3 de octubre, FJ 3.

⁷³ STC 127/1996, de 9 de julio, FJ 2.

⁷⁴ En tal sentido, SSTC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 9, y 181/2014, de 6 de noviembre, FJ 5.

⁷⁵ La sentencia 185/2016 fue publicada en el BOE el 12 de diciembre de 2016, y la 215/2016, el 20 de enero de 2017.

⁷⁶ STC 185/2016, de 3 de noviembre, FF JJ 12 y ss.

⁷⁷ STC 215/2016, de 15 de diciembre, FF JJ 8 y ss.

V. NOTAS FINALES

Como se advierte de la precedente exposición jurisprudencial, a pesar de la categórica afirmación que formuló en un comienzo ese tribunal, las «matizaciones», cuando no excepciones, que ha ido introduciendo son tantas y de tal entidad que tienen la virtualidad de configurar (cuando no un sistema normativo cuasiparalelo) un importante régimen de cautelas y reservas diferenciado al del Derecho penal (operando aquéllas más bien como la regla general), con lo cual las supuestas semejanzas que se predicán tienden a la relativización. «El resultado de tales puntualizaciones -afirma Nieto García- es una intensa relativización de la regla de transposición de principios y criterios, hasta tal punto que *no se sabe si lo esencial es la aplicación o, más bien, las matizaciones con que hay que realizarla*»⁷⁸.

Para probar esta conclusión baste resumir, en lo que sigue, las principales matizaciones que el TC ha introducido al momento de aplicar las garantías propias del orden penal al ámbito del Derecho administrativo sancionador:

a) Principio de legalidad penal⁷⁹: en su doble garantía, la primera, de carácter material, exige la predeterminación normativa

⁷⁸ Nieto García, Alejandro, *op. cit.*, p. 137.

⁷⁹ Es interesante constatar cómo el TC ha sido influenciado en esta materia por los pronunciamientos del TEDH: así, para éste lo esencial al momento del enjuiciamiento no es tanto la calificación formal de la norma como “ley”, cuanto la calidad del precepto en base a dos parámetros, esto es, *su accesibilidad y su previsibilidad*. Entre otras, SSTEDH Liivik c. Estonia, de 25 de junio de 2009, asunto N° 12157/05; Vyerentsov c. Ucrania, de 11 de abril de 2013, asunto N° 20372/11, y Plechkov c. Rumania, de 16 de septiembre de 2014, asunto N° 1660-1603. Así, siguiendo tal línea de razonamiento, en los últimos pronunciamientos del TC, alejándose de la tradicional formulación de la garantía de certeza, afirma que la misma “puede resultar vulnerada por la insuficiente determinación ex ante de la conducta sancionable, como defecto inmanente a la redacción legal del precepto sancionador objeto de escrutinio; vulneración que

de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes (*lex scripta, lex praevia y lex certa*⁸⁰) y, la segunda, de carácter formal, alude a la reserva de ley.

Son notables aquí las diferencias respecto del Derecho penal: 1) la reserva de ley es *ordinaria*⁸¹ (y no orgánica como en aquél -en razón de que el orden penal habilita a privar la libertad personal- y, por tanto, se pueden disciplinar las infracciones y sanciones administrativas a través de leyes autonómicas, decretos-leyes⁸², decretos legislativos)⁸³ y *relativa* (en virtud de lo cual i) se recurre a una intensa colaboración de la potestad reglamentaria⁸⁴ y ii) en el ámbito local, se flexibiliza en forma considerable tal reserva, lo que se traduce en que las ordenanzas pueden tipificar y sancionar comportamientos, con exigencias mínimas para la respectiva norma legal⁸⁵; y 2) el mandato de taxatividad, o, bien, exige únicamente que las normas sancionadoras permitan al sujeto infractor

afectaría a la *calidad de la ley, esto es, a la accesibilidad y previsibilidad*". SSTC 45/2013, de 25 de febrero, FJ 2; 146/2015, de 25 de junio, FJ 2; 150/2015, de 6 de julio, FJ 2; 219/2016, de 19 de diciembre, FJ 5; y 220/2016, de 19 de diciembre, FJ 5. (La cursiva es nuestra).

⁸⁰ SSTC 45/2013, de 25 de febrero, FJ 2; 146/2015, de 25 de junio, FJ 2; 150/2015, de 6 de julio, FJ 2; 219/2016, de 19 de diciembre, FJ 5; y 220/2016, de 19 de diciembre, FJ 5.

⁸¹ Valencia Martín, Germán, "Derecho Administrativo Sancionador y Principio de Legalidad", *El Principio de legalidad. Actas de las V Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 89.

⁸² STC 3/1988, de 21 de enero de 1988, FF JJ 7 a 10.

⁸³ SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 7; 2/1987, de 21 de enero, FJ 2; 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 34/2013, y 145/2013, de 11 de julio, FJ 6.

⁸⁴ SSTC 177/1992, de 2 de noviembre, FJ 2; 242/2005, de 10 de octubre, FJ 10; 13/2013, de 28 de enero, FJ 2, y 34/2013, de 14 de febrero, FJ 19.

⁸⁵ SSTC 132/2001, de 8 de junio, FJ 6 y 16/2004, de 26 de marzo, FJ 5.

tener un suficiente grado de certeza de las consecuencias de su actuar, tanto en lo que atañe a la tipificación de las infracciones y sanciones⁸⁶ (excluyéndose, así, la regulación mediante fórmulas excesivamente vagas o imprecisas, pero no conceptos jurídicos indeterminados⁸⁷) como en la aplicación de la norma de que se trate⁸⁸ (con la prohibición de la analogía *in malam partem*⁸⁹) o bien, en ciertos ámbitos, el TC no objeta los preceptos que efectúan remisiones a normas deontológicas -p. eje., las que establecen deberes profesionales a los colegiados-, aun cuando éstas no se configuren como una infracción disciplinaria⁹⁰.

b) Principios de culpabilidad y de personalidad de la sanción⁹¹: éstos rigen en las infracciones administrativas, pues en la medida en que la sanción de ellas es una de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, resulta inadmisibles en nuestro ordenamiento un régimen de responsabilidad objetiva o sin culpa⁹².

⁸⁶ SSTC 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 4 y 61/1990, de 29 de marzo, FJ 3; 207/1990, de 17 de diciembre, FF JJ 2 y 3, y 100/2003, de 2 de junio, FJ 10.

⁸⁷ STC 69/1989, de 20 de abril, FJ 1; 151/1997, de 29 de septiembre, FJ 3; 297/2005, de 21 de noviembre, FJ 8, y 14/2013, 11 de julio, FJ 7.

⁸⁸ SSTC 54/2008, de 14 de abril, FJ 4, y 29/2014, de 24 de febrero, FJ 3.

⁸⁹ Entre otras, STC 220/2016, de 19 de diciembre, FJ 5.

⁹⁰ En razón de que el TC entiende que no vulnera la exigencia de *lex certa* “la remisión que el precepto que tipifica las infracciones realice a otras normas que impongan deberes u obligaciones concretas de ineludible cumplimiento, de forma que su conculcación se asuma como elemento definidor de la infracción sancionable misma, siempre que sea asimismo previsible, con suficiente grado de certeza, la consecuencia punitiva derivada de aquel incumplimiento o transgresión.” STC 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 5.

⁹¹ STC 219/1988, de 22 de noviembre, FJ 3.

⁹² SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 4. En este punto, debe hacerse presente que la LRJSP eliminó la mención del artículo 130.1 de la LR-

A pesar de tal proclamación, el TC considera que no resulta objetable, en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, la responsabilidad solidaria⁹³, la subsidiaria, ni, incluso, la responsabilidad por culpa *in eligendo* o *in vigilando*⁹⁴ y, desde luego, aquí la responsabilidad de las personas jurídicas⁹⁵ constituye la regla, y no la excepción, como en el ámbito penal⁹⁶.

c) Principio de non bis in ídem: acorde al TC se aplica en su doble dimensión (sustantiva y procedimental) cada vez que concorra la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento⁹⁷.

JPAC a la responsabilidad “aún a título de simple inobservancia”, precepto que generaba dudas de profundo calado en cuanto a si establecía o no un caso de responsabilidad administrativa objetiva. En ese orden, se sostuvo por algunos que en virtud de tal norma “[n]o toda inobservancia puede reputarse título suficiente de imputación”, requiriéndose atender al supuesto de que se trate y, singularmente, “al tipo que se impute infringido y al comportamiento del actor”. Maestre Delgado, Juan, “Los principios de la potestad sancionadora”, en Leguina Villa, Jesús y Sánchez Morón, Miguel (directores), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Tecnos, 1993, p. 378.

⁹³ SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 6 a), y 181/2014, de 6 de noviembre, FJ 7.

⁹⁴ AATC 193/2007, de 26 de marzo, FJ 4, y 237/2012, de 11 de diciembre, FJ 5.

⁹⁵ STC 246/1991, de 19 de diciembre, FJ 2.

⁹⁶ En tanto que acorde al Código penal, únicamente procede imputar responsabilidad penal a las personas jurídicas por determinados delitos (*numerus clausus*), al tiempo que se excluye de su ámbito de aplicación a ciertas personas jurídicas. *Vid.*, Zugaldía Espinar, José Miguel, “La responsabilidad criminal de los partidos políticos y los sindicatos”, Madrid, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3ª Época, núm. 11, 2014, pp. 381 y ss.

⁹⁷ SSTC 2/1981, de 30 de enero, FJ 4; 66/1986, de 26 de mayo, FJ 2; 154/1990, de 15 de octubre, FJ 3; 234/1991, de 16 de diciembre, FJ 2;

En relación con el mismo, resulta interesante constatar que en un comienzo el TC i) consideraba que su fundamento era el principio de legalidad penal y ii) entendía excluida la posibilidad de imponer penas con posterioridad a la aplicación de sanciones administrativas⁹⁸. En tanto, en la actualidad tiene establecido que a) tal garantía -en su aspecto material- se afina en el principio de proporcionalidad⁹⁹ (que es general, y no exclusivo del Derecho penal) y b) no aprecia inconveniente para imponer penas en forma ulterior a las sanciones administrativas (si se ha acudido a la técnica del descuento)¹⁰⁰.

d) Garantías procedimentales del artículo 24 de la CE: la extensión de los principios inspiradores del orden penal al ámbito sancionador administrativo ha sido entendida en forma amplia por el TC, toda vez que, según ha expresado, no sólo se limita a la aplicabilidad a las sanciones administrativas de los principios sustantivos derivados del artículo 25.1 C.E, sino que también se ha proyectado sobre las garantías procedimentales ínsitas en el art.

270/1994, de 17 de octubre, FJ 5; 204/1996, de 16 de diciembre, FJ 2, y 189/2013, de 7 de noviembre, FJ 2.

⁹⁸ SSTC 2/1982, de 30 de enero, FJ 4; 77/1983, de 19 de octubre, FJ 3; 159/1987, de 26 de octubre, FFJJ 1 al 3, y 177/1999, de 11 de octubre, FFJJ 3 y 4.

⁹⁹ SSTC 159/1985, de 27 de noviembre, FJ 3; 94/1986, de 8 de julio, FJ 4; 154/1990, de 15 de octubre, FJ 3; 204/1996, de 16 de diciembre, FJ 2; 177/1999, de 11 de octubre, FJ 3; 2/2003, de 16 de enero, FJ 3, y 189/2013, de 7 de noviembre, FJ 2.

¹⁰⁰ STC 2/2003, de 16 de enero, FJ 6. Al igual que el principio de legalidad, aquí también se observa cómo el TC, rectificando su criterio, sigue a la jurisprudencia del TEDH, para lo cual cita expresamente las STEDH de 29 de mayo de 2001, caso Franz Fischer c. Austria, párrafo 25; 30 de mayo de 2002, caso W. F. C. Austria, párrafo 25, entre otros.

24 CE, en sus dos apartados¹⁰¹, pero no mediante una aplicación literal, sino con algunas prevenciones.

Así, acorde al TC, debe procederse con cautela en *la traslación de garantías* constitucionales extraídas del orden penal al Derecho administrativo sancionador, puesto que *no es una operación automática*, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza, *a fin de preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del anotado precepto constitucional y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 CE.*

Por lo tanto, si bien rigen dichas garantías (tales como, entre otras, el derecho a la defensa; el derecho a la asistencia letrada; el derecho a ser informado de la acusación; el derecho a la presunción de inocencia, el derecho a no declarar contra sí mismo; y, en fin, el derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa), existen importantes modulaciones al trasladarlas al ámbito administrativo sancionador.

¹⁰¹ SSTC 120/1994, de 25 de abril, FJ 2; STC 7/1998, de 13 de enero, FJ 5; 291/2000, de 30 de abril, FJ 4; 54/2003, de 24 de marzo, FJ 3; 308/2006, de 23 de octubre, FJ 3; 17/2009, de 26 de enero, FJ 2; 17/2013, de 31 de enero, FJ 6; 186/2013, de 4 de noviembre, FJ 3, y 187/2015, de 21 de septiembre, FJ 4.

