



UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

FACULTAD DE DERECHO

GRADO EN DERECHO

**LAS GARANTÍAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS EN EL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

Presentado por:

SARA DE LA FUENTE DEL POZO

Tutelado por:

ALBERTO PICÓN ARRANZ

Valladolid, a 24 de enero de 2024

RESUMEN: El presente trabajo trata de abordar, principalmente, cómo se aplican las garantías procesales reconocidas en el artículo 24.2 de la Constitución española en el procedimiento administrativo sancionador, así como las diferencias que existen cuando rigen en el proceso penal. Además, se analizarán los posibles matices que pueden presentarse en este ámbito cuando el imputado sea una persona jurídica.

PALABRAS CLAVE: procedimiento administrativo sancionador, garantías, personas jurídicas.

ABSTRACT: The present work aims to address, mainly, how the procedural guarantees recognized in Article 24.2 of the Spanish Constitution are applied in the administrative sanctioning procedure, as well as the differences that arise when they are applied in criminal proceedings. Additionally, the possible nuances that may arise in this context when the accused is a legal entity will be analyzed.

KEY WORDS: administrative sanctioning procedure, guarantee, legal entity.

1.- INTRODUCCIÓN	4
2.-PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	5
2.1 CONCEPTO	5
2.2 PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA.....	6
2.2.1 PRINCIPIO DE LEGALIDAD	6
2.2.2 PRINCIPIO DE TIPICIDAD	7
2.2.3 PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD.....	9
2.2.4 NON BIS IN IDEM	10
2.2.5 PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD	11
2.2.6 PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD	12
3. GARANTIAS PROCEDIMENTALES APLICADAS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	13
3.1.TITULARES	13
3.2. EXAMEN PARTICULAR DE LAS GARANTIAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	19
3.2.1. DERECHO A UN JUEZ IMPARCIAL E INDEPENDIENTE.....	19
3.2.2. EL DERECHO A LA DEFENSA Y LA ASISTENCIA DEL LETRADO	21
3.2.3. EL DERECHO A SER INFORMADO DE LA ACUSACIÓN.....	23
3.2.4. EL DERECHO A NO DECLARAR CONTRA SÍ MISMO Y A NO CONFESARSE CULPABLE	26
3.2.5. EL DERECHO A LA PRUEBA.....	30
3.2.6. EL DERECHO A LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA	32
3.2.7. NON BIS IN IDEM	35
3.2.8. PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES Y DE LAS SANCIONES	39
3.2.9. CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO.....	41
4.CONCLUSIONES.....	42

1.- INTRODUCCIÓN

El artículo 24.1 de la Constitución española establece el derecho a la tutela judicial efectiva y en su apartado segundo numera las garantías que rigen los procesos. Estos serán de aplicación directa al procedimiento administrativo sancionador conforme la doctrina reiterada de nuestro Tribunal Constitucional.

En el presente trabajo se realiza un estudio sobre cómo operan esas garantías en el procedimiento administrativo sancionador, centrándonos, en concreto, en cómo se adaptan y se establecen ciertos matices para que sean de aplicación en los procedimientos cuyos presuntos infractores sean personas jurídicas.

Para la elección del tema de mi Trabajo de Fin de Grado, tuve en cuenta qué asuntos habían producido especial interés en mí durante mi formación universitaria. El estudio del procedimiento administrativo sancionador siempre me ha resultado un área muy práctico y cotidiano que todo ciudadano debería conocer. Quizá la generalidad es considerar que la Administración Pública es poderosa y discrecional a la hora de sancionar, por ello valoré mostrar especial atención a las garantías que -entre otras- limitan la potestad sancionadora y aportan seguridad al ciudadano. Pero mi curiosidad, sobre todo, se centraba en que el ciudadano podía presentarse de distintas formas, las más típicas y numerosas son la persona física y jurídica, y decidí investigar sobre sus diferencias como infractor.

La estructura del presente trabajo tiene dos partes diferenciadas. En primer lugar, un bloque general sobre el procedimiento administrativo sancionador y los principios básicos que rigen el mismo. Es decir, vamos a explicar cómo se regulan las actuaciones que lleva a cabo la Administración pública con el objetivo de imponer sanciones a aquellos infractores. En estos principios básicos ya podemos ir observando que existen ciertas peculiaridades, dependiendo si el administrado es una persona física o jurídica.

El segundo bloque se centra en el análisis individual de las garantías mencionadas. Con carácter previo al examen de las mismas, se distinguen los titulares reconocidos por el ordenamiento jurídico de estos derechos. A tal efecto se establecen

las diferencias básicas entre las personas físicas, las personas jurídicas y se mencionan las demás entidades reconocidas como titulares por el artículo 28.1 de la Ley 40/2015.

Este trabajo contiene varios objetivos englobados en uno principal: determinar cómo operan las garantías recogidas en el artículo 24.2 de la Constitución española en el procedimiento administrativo sancionador, especialmente cuando el imputado sea una persona jurídica. Para ello, se tratará de estudiar cómo se aplican y de qué forma se adaptan estos principios del ámbito penal -del que son originarias- al ámbito administrativo sancionador, en vista de que los procesos se componen de distinta forma y de distintas partes.

Para el desarrollo de esta labor, se ha llevado a cabo una previa de recopilación documental y análisis jurídico, cuyo tratamiento exige el estudio de manera pormenorizada de nuestra legislación vigente en esta materia –en especial, de nuestra Constitución, de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas-, así como de la jurisprudencia que interpreta estas normas.

2.-PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

2.1 CONCEPTO

El procedimiento administrativo es el cauce que permite que se manifieste la formación de la voluntad de la Administración pública.¹ Concretamente, el procedimiento administrativo sancionador es el conjunto de trámites ordenados que la Administración ha de realizar en el ejercicio de su potestad sancionadora con el fin de garantizar los derechos de defensa del acusado y el acierto de su decisión. Esta potestad sancionadora es la que aporta la especialidad del procedimiento administrativo sancionador respecto al procedimiento administrativo común.

¹ Gómez Tomillo, M. y Sanz Rubiales, I. (2013), *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*, Pamplona, Aranzadi, p. 641.

No es posible la imposición de una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento, así lo recoge el artículo 63.2 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común (LPAC)². Lo que supone que este procedimiento va a aportar al administrado una seguridad, que se va a aplicar la ley a su caso concreto y que se va a respetar el derecho fundamental de la tutela judicial efectiva del ciudadano. El procedimiento sancionador va a permitir que se sancionen aquellas conductas contrarias al ordenamiento jurídico (por tanto, busca la protección del interés público) y, por otro lado, asegura las garantías de los derechos del inculpaado.³

La Ley 39/2015 incluye la novedad de incorporar la regulación de este procedimiento al Procedimiento Administrativo Común y deja de ubicarse en un título distinto. Lo que supone la aplicabilidad de las normas del procedimiento común al sancionador.⁴

Como conclusión podemos afirmar que *“el procedimiento administrativo sancionador es, ante todo y sobre todo, un procedimiento administrativo, y comparte gran parte de su significado y régimen”*.⁵

2.2 PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA

2.2.1 PRINCIPIO DE LEGALIDAD

El artículo 25 de la Constitución española hace referencia al principio de legalidad estableciendo que, si en el momento de producirse los hechos no existía una legislación vigente que declarara esos hechos constitutivos de delito, falta o infracción administrativa, el autor no podría ser condenado o sancionado.⁶

² España. Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, 2 de octubre de 2015, núm. 236, pg 35.

³ Ídem, pg, 642.

⁴ Ídem, pg, 646.

⁵ Alarcón Sotomayor, L. (2007), *El Procedimiento Administrativo Sancionador y los Derechos Fundamentales*, Pamplona, Aranzadi, pg 52.

⁶ Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, p. 7.

Por tanto, podemos afirmar que la legalidad es una de las garantías comunes a infracciones administrativas y delitos, pero a pesar de ser común, presenta ciertos matices distintos en un ámbito u otro, que podemos diferenciar teórica o prácticamente, pero que nuestra Constitución, como ya hemos señalado, no distingue.⁷

Del artículo 25 de la Constitución española desprendemos la reflexión de encontrar ilógico que se acepte la identidad sustancial entre infracciones administrativas y penales y que se acepte la diferenciación en cuanto a las garantías propias de unas y de otras.

Desde un punto de vista formal, puede resultar contradictorio que se exija Ley Orgánica para el establecimiento de un delito leve y se requiera simplemente norma con rango de ley -a veces con un papel decisivo de los reglamentos- para crear una infracción administrativa que puede conllevar una sanción más grave materialmente que la sanción penal.

Desde el punto de vista material -taxatividad-, el principio de legalidad exige la suficiente descripción de las conductas infractoras, así como sus consecuencias sancionadoras, y su clasificación en graves, menos graves y leves. No es fácil determinar qué criterio es el adecuado para calificar una determinada infracción como leve o menos grave. Resulta relativamente frecuente que entre las sanciones leves se encuentre la amonestación, pública o privada, la cual, subjetivamente puede poseer un importante efecto negativo y afectar a empresas en su prestigio social y de forma consecuente en su actividad comercial.⁸

2.2.2 PRINCIPIO DE TIPICIDAD

El artículo 25 de la Constitución española -que hemos mencionado en el análisis del principio anterior- también hace una referencia y nos lleva al principio de tipicidad, consecuencia inmediata del principio de legalidad. La tipicidad implica que toda

⁷ Gómez Tomillo, M. y Sanz Rubiales, I. (2013), *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*, Pamplona, Aranzadi, pg 146.

⁸ ídem, pg 151.

conducta ilícita esté descrita en la ley. De esta misma forma, la tipicidad se constituye como un principio básico en materia de sanciones. Así lo recoge el artículo 27 de la Ley 40/2015: 1. *“Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley”*. 2. *“Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley”*.⁹

Lo que supone que el legislador debe recoger en sus preceptos normativos, de una forma suficientemente clara, aquellas conductas constitutivas de infracción administrativas y la sanción que conlleva su comisión.¹⁰ Conecta con el principio de taxatividad, que implica que la infracción tiene que estar suficientemente descrita, es decir, solamente leyendo la ley, un ciudadano puede conocer lo que es y lo que no es infracción.

El artículo 25.1 de la Ley 40/2015 expresa claramente los términos del principio de legalidad sobre el que se integra el principio de tipicidad: *“La potestad sancionadora de las Administraciones públicas, ..., se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley...”*¹¹

De este precepto obtenemos la clara reserva de ley que se impone para la regulación de la potestad sancionadora administrativa, que engloba la regulación de las infracciones y sanciones administrativas.

Por otro lado, el artículo 27 de la Ley 40/2015 va a desarrollar su contenido de tal modo que se permitirá que disposiciones reglamentarias puedan introducir especificaciones que aseguren una mayor y correcta identificación de las conductas y sus respectivas sanciones.¹² Es decir, el legislador declara indudablemente la reserva de ley en la materia sancionadora, pero establece una relación de complementariedad con

⁹ España. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 2 de octubre de 2015, núm. 236, pg 26.

¹⁰ Escuela de formación e innovación, Administración Pública. <https://estaticos.sterm.org/spublicos/documentos/CARM/C1-TEMA-5.pdf>

¹¹ España. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 2 de octubre de 2015, núm. 236, pg 26.

¹² Ídem, pg 26..

el reglamento, de forma que va a completar y asegurar el contenido, pero nunca se podrán crear o establecer infracciones o sanciones a través del reglamento.¹³

El Tribunal Constitucional establece que en ningún caso serán admisibles «*regulaciones reglamentarias independientes y no claramente subordinadas a la Ley*»¹⁴

Es interesante prestar cierta atención a la responsabilidad que atribuye el artículo 28 de la Ley 40/2015, a las personas físicas y jurídicas de la comisión de actos constitutivos de infracción administrativa para poder ser sancionadas.¹⁵ La atribución de responsabilidad hacia personas físicas es más sencilla, sin embargo, la responsabilidad hacia las personas jurídicas supone un juicio de atribución de responsabilidades que derive de la lesión o vulneración de un bien jurídico recogido en la ley. Es decir, la comisión de una infracción administrativa de una persona jurídica, va a ser cometida por una o varias personas físicas que actúen en nombre o por cuenta del ente jurídico al que están representando, en el contexto empresarial. Este concepto es denominado por la doctrina alemana como *hecho de conexión*. Lo que supone que la responsabilidad se atribuye (y concurre la tipicidad) a la persona jurídica ya que, a pesar de ser cometido por una persona física, su comisión fuera del contexto social del ente jurídico, no tiene sentido alguno.¹⁶

2.2.3 PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD

Este principio lo recoge el artículo 26.1 de la Ley 40/2015: “*Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa.*”¹⁷ Es decir, consiste en la imposibilidad de aplicar

¹³ Escuela de formación e innovación, Administración Pública. <https://estaticos.sterm.org/spublicos/documentos/CARM/C1-TEMA-5.pdf>

¹⁴ Gómez Tomillo, M. y Sanz Rubiales, I. (2013), *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*, Pamplona, Aranzadi, pg 149.

¹⁵ España. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 2 de octubre de 2015, núm. 236, pg 27.

¹⁶ Gómez Tomillo, M. y Sanz Rubiales, I. (2013), *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*, Pamplona, Aranzadi, pg 343.

¹⁷ España. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 2 de octubre de 2015, núm. 236, pg 26.

disposiciones sancionatorias a hechos que ocurrieron con anterioridad a su entrada en vigor.

La irretroactividad se justifica desde distintos puntos, empezamos por la seguridad jurídica que aporta al ciudadano, que conoce en todo momento que comportamientos son lícitos y cuáles no. Sería un disparate sancionar a una persona por un hecho que en el momento de su comisión no figuraba en ninguna disposición como ilícito.

Por otro lado, completa de algún modo el principio de culpabilidad, ya que la culpabilidad de una persona se delimita en el punto del conocimiento de la antijuridicidad de ese hecho. Este aspecto es de tal importancia que influye en el grado de la sanción que se va a imponer. Por tanto, no podría determinarse la culpabilidad del sujeto en caso de darse la retroactividad de las normas.¹⁸

Una vez analizada la irretroactividad, debemos mencionar una destacada excepción: la retroactividad de las disposiciones favorables al infractor.

El artículo 26.2 de la Ley 40/2015 que establece que *“las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición”*¹⁹.

Esto supone que, a la hora de juzgar al infractor, si existe en vigor una ley que en el momento de la comisión de la infracción no existía, pero le favorece -por ejemplo, con una sanción menor-, se le aplicará en detrimento de la norma sancionadora en vigor en el momento de concurrencia de los hechos infractores.

2.2.4 NON BIS IN IDEM

¹⁸ Ídem, pg 197.

¹⁹ España. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 2 de octubre de 2015, núm. 236, pg 26.

Esta garantía se va a tratar de forma específica más adelante en nuestro trabajo, por lo que nos remitimos al apartado 3.2.7.

2.2.5 PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD

El artículo 28 de la Ley 40/2015 lleva por título precisamente “*responsabilidad*”. Lo que nos expresa este artículo es un aspecto subjetivo del acto constitutivo de infracción, este elemento subjetivo es un juicio de culpabilidad sobre el autor responsable de la conducta.

Debemos analizar la responsabilidad como elemento subjetivo, puesto que la jurisprudencia ha determinado que debe existir dolo o negligencia en la comisión de las infracciones, es decir debe haber por parte del sujeto una intencionalidad de realizar esa conducta o una imprudencia que le ha llevado a realizar una conducta sancionable. Lo que nos lleva a pensar que resulta inconcebible que se sancione por responsabilidad objetiva o sin culpa. Y es por ello, por lo que debe existir un reproche a la conducta realizada.²⁰

El artículo 28 de la Ley 40/2015 que regula la responsabilidad en el ámbito administrativo sancionador, en su apartado tercero, puntualiza, que, en el caso de que varias personas participen conjuntamente en una misma conducta constitutiva de infracción, responderán de forma solidaria de las sanciones que se impongan. Aunque si bien es cierto, cabe recalcar, que cuando se trate de una sanción pecuniaria en el caso de que sea posible se individualizará la sanción según el grado de participación.²¹

A las personas jurídicas, la ley, también les reconoce capacidad para ser imputadas, al igual que a las personas físicas. No obstante, las diferencias sustanciales que existen entre ellas, nos lleva a adaptar el principio de responsabilidad que se aplica a las personas jurídicas, con elementos peculiares que analizaremos más adelante.

²⁰ Escuela de formación e innovación, Administración Pública. <https://estaticos.sterm.org/spublicos/documentos/CARM/C1-TEMA-5.pdf>

²¹ España. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 2 de octubre de 2015, núm. 236, pg 27.

2.2.6 PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

Este principio aparece primeramente para establecer un límite a la potestad de policía y pasará a ser un principio general del Derecho Público reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el plano jurídico nacional.

La proporcionalidad toma sentido en el ámbito sancionador a la hora de determinar la imposición de una sanción, teniendo en cuenta las circunstancias objetivas y subjetivas que rodean al hecho cometido. Mediante el principio de proporcionalidad se establecen unos criterios de graduación que orientan al juez sobre la sanción a imponer. La Ley 40/2015 en su artículo 29 establece estos criterios, de forma que prohíbe la imposición de una sanción privativa de libertad de índole administrativa. Recoge que en el momento de establecer una sanción pecuniaria debe tenerse en cuenta que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas. Por último, se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, con respecto a la graduación de la sanción a aplicar hay que tener en cuenta particularmente estos criterios:

- a) La existencia de intencionalidad o reiteración.
- b) La naturaleza de los perjuicios causados.
- c) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.²²

La jurisprudencia viene a declarar que la determinación de una sanción debe producirse en congruencia con la entidad de la infracción cometida, atendiendo a las circunstancias objetivas del hecho. En definitiva, la proporcionalidad constituye un

²²España. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 2 de octubre de 2015, núm. 236, pg 27.

principio normativo que se impone como un precepto más a la Administración y que reduce el ámbito de sus potestades sancionadoras (STS de 14 de marzo de 1981)²³

3. GARANTIAS PROCEDIMENTALES APLICADAS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

La Ley 39/2015, que regula el procedimiento administrativo común, no solo regula el procedimiento general, sino que hace referencias expresas al procedimiento sancionador y al de responsabilidad patrimonial de la Administración. Esta Ley establece las garantías del procedimiento, de forma que las impone en una secuencia flexible, que siempre se debe respetar, pero los legisladores sectoriales pueden intensificarlas según su criterio.

En otras palabras, esta ley establece las bases de un procedimiento “tipo” al que todas las organizaciones públicas deben ceñirse.²⁴

3.1. TITULARES

El artículo 28.1 de la Ley 40/2015 establece que solo podrán ser sancionadas aquellas personas físicas o jurídicas que comentan una infracción administrativa y que, además, podrán ser sancionados los grupos de afectados, las uniones, entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos que la ley les reconozca capacidad de obrar y siempre que resulten responsables de los mismos mediante dolo o culpa.

Es, por tanto, indiscutible la posibilidad de sancionar a personas jurídicas. En el ámbito del Derecho administrativo sancionador no existe un concepto especial de este

²³ Guías jurídicas, III Ley https://guiasjuridicas.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4slAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNjcyMjtbLUouLM_DxblwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAaB6oRDUAAAA=WKE

²⁴ Menéndez Rexach, Rodríguez-Chavez Mimbbrero, Chinchilla Peinado, (2005) *Las Garantías Básicas del Procedimiento Administrativo*, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, pg 23.

tipo de personas, el concepto se extiende a como se define en Derecho Privado. Podemos afirmar esta conclusión ya que el propio precepto citado anteriormente hace mención a grupos de afectados, las uniones y entes sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos. Es decir, quedan sujetas a esta posibilidad de ser sancionadas una variedad de entidades a las que la ley les reconoce capacidad de obrar.²⁵

La persona jurídica podemos definirla como una entidad independiente de las personas físicas, que ostenta una organización jurídica propia y personalidad propia, por lo que es sujeto de derechos y deberes siempre que este reconocida por el ordenamiento jurídico.²⁶

Enlazando con los principios básicos expuestos anteriormente, es importante relacionar la capacidad de sanción a personas jurídicas, con la responsabilidad de las mismas.

La responsabilidad administrativa de las personas jurídicas ha sido habitualmente anterior en el tiempo a la responsabilidad penal en los países europeos continentales, aunque de forma progresiva de ha ido generalizando.²⁷ El desarrollo de las personas jurídicas ha tenido un importante auge en el bastante próximo siglo XX. Lo que se busca es otorgar a las personas jurídicas la capacidad de ser sancionadas, de manera que no pueda utilizar esta forma jurídica para eludir responsabilidad administrativa.²⁸

La STC 246/1991, de 19 de diciembre, fue la primera sentencia que reconoció la responsabilidad directa de las personas jurídicas de forma explícita reconociéndole,

²⁵ Gómez Tomillo, M. y Sanz Rubiales, I. (2013), *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*, Pamplona, Aranzadi, pg 292.

²⁶ Moreno Quesada et al, (2019), *Curso de Derecho Civil I, Parte general y Derecho de la Persona*, Valencia, Tirant lo Blanch, pg 229.

²⁷ Gómez Tomillo, M.(2017), "*La culpabilidad de las personas jurídicas por la comisión de infracciones administrativas: especial referencia a los programas de cumplimiento*", en Revista de la Administración Pública, no203, 2017, p. 59.

²⁸ Recoder Vallina, T. (2008), "*Principio de personalidad de las sanciones administrativas: responsabilidad solidaria y subsidiaria. Responsabilidad de las personas jurídicas y de los menores de edad*", en Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, no 19, pg 151.

pues, capacidad infractora. Este reconocimiento de responsabilidad directa no va a suponer en ningún caso la eliminación del elemento subjetivo de la responsabilidad, es decir, debe existir la intencionalidad o negligencia de realizar esa conducta ilícita, pero sí que va a suponer una modulación de este elemento.²⁹

Así lo manifiesta el Tribunal Constitucional en la Sentencia 76/1990, de 26 de abril, *“que toda resolución sancionadora, sea penal o administrativa, requiere a la certeza de los hechos imputados, obtenida mediante pruebas de cargo y certeza del juicio de culpabilidad sobre esos mismos hechos”*.³⁰ En otras palabras, además de ser necesario demostrar la autoría de los hechos presuntamente contrarios al ordenamiento jurídico, también debe concurrir la voluntariedad que permita imputar esos hechos al sujeto infractor. Aunque se ha intentado asentar un modelo determinado de culpabilidad, donde concurren los elementos establecidos del artículo 29.3 a) de la Ley 40/2015 como la imputabilidad, ausencia de causas de disculpa o ser conocedor de la antijuridicidad de los hechos, en la práctica solo resultan aplicados totalmente a personas físicas, naturales, puesto que para atribuir la culpabilidad y responsabilidad de unos hechos presuntamente ilícitos a una persona jurídica, hay que dejar atrás ciertos elementos que están pensados únicamente para sujetos individuales.³¹

Una vez asumida la responsabilidad de las personas jurídicas, debemos mencionar que existe una corriente que propugna la llamada teoría de la representación, es decir, imputar a la persona jurídica la culpabilidad de la persona física. A nuestro parecer, esta teoría no es adecuada, puesto que en cierta medida se pierden las bases por las que se las reconoce esa culpabilidad. De modo que lo único que se consigue mediante esta teoría es la individualización de responsabilidades en estructuras empresariales complejas. Realmente supondría una pérdida del principio de personalidad de las sanciones, ya que se otorgaría responsabilidad a una persona,

²⁹ Ídem, pg 153.

³⁰ STC 76/1990 de 26 de Abril, FJ 8.

³¹ Gómez Tomillo, M. y Sanz Rubiales, I. (2013), *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*, Pamplona, Aranzadi, pg 512.

por hechos que ha cometido otra. El último término, viene a suponer una confusión de responsabilidades: la de la persona física y la de la jurídica.³²

Como ya hemos apuntado anteriormente, se va a realizar un juicio sobre la culpabilidad y debemos entender la culpabilidad de las personas jurídicas por defecto de organización: en el juicio a llevar a cabo se plantea el por qué de la omisión de adopción de las medidas de precaución para garantizar la actividad correcta y no infractora de la empresa. Este concepto de culpabilidad defiende que la comisión de una infracción por parte de una persona jurídica engloba un conjunto de actuaciones individuales de personas físicas insertas en la estructura propia del ente colectivo de que se trate.

De tal modo que se podría entonces excluir la responsabilidad de la persona jurídica en caso de acreditar que existió correcta organización de cara a la evitación de ilícitos administrativos -por ejemplo, a través de un programa de cumplimiento adecuado-, es decir, que no tuvieron lugar defectos de organización.³³

Con respecto al juicio que valora si existe culpabilidad, se tienen en cuenta una serie de elementos (ya mencionados anteriormente), a los que se incluye la valoración de los siguientes aspectos en el caso de la persona jurídica:

Se debe contemplar, en primera instancia, si se produjo una adecuada vigilancia o control sobre el personal sin poder de dirección.

En segundo lugar, si la infracción corresponde a un cúmulo de actos individuales de personas físicas que pertenecen a la estructura propia del ente colectivo, será reconocida la culpabilidad de la persona jurídica.

Como tercer punto, se debe valorar si existieron instrucciones manifiestas, emanadas de aquellos con poder de dirección, hacia trabajadores con el fin de evitar esa conducta.

³² Gómez Tomillo, M.(2017) *La culpabilidad de las personas jurídicas por la comisión de infracciones administrativas: especial referencia a los programas de cumplimiento*. Revista de Administración Pública, 203, pg 66.

³³ Ídem, pg 67-69.

Otra cuestión a valorar son algunos de los rasgos de las personas físicas realmente actuantes, u omitentes, como la presencia o ausencia de causas de disculpa, de inimputabilidad o error de prohibición. Pero debemos recordar que no será un elemento determinante puesto que estos aspectos pueden ser reflejo de un defecto de organización.

En quinto lugar, hay que tener en cuenta el carácter doloso o imprudente de la persona física realmente actuante.

Por otro lado, se debe analizar también la posición jerárquica en la que se encuentra el autor individual.

Y en séptimo y último lugar, será objeto de estudio si en la entidad jurídica existía un programa serio de cumplimiento.

Precisamente sobre los programas de cumplimiento se plantea si realmente pueden tener puede tener alguna operatividad en el marco del derecho administrativo sancionador, que condicione de forma excluyente o atenuante la culpabilidad de la empresa. Es una cuestión que no se ha profundizado por el momento en la doctrina española.³⁴

Sobre la responsabilidad en el plano europeo podemos decir que la jurisprudencia no se pronuncia claramente sobre qué tipo de responsabilidad corresponde a la matriz y cuál, a la filial. Aunque se haya intentado establecer un modelo de culpabilidad sin embargo, la jurisprudencia española va a distinguir cuatro supuestos posibles que regulan la responsabilidad en este ámbito.³⁵

Primero se prevé la posibilidad de que la infracción haya sido resultado de un comportamiento independiente y por tanto pueda ser cometida únicamente por la filial. Se darán estos casos en aquellas sociedades que formen parte de un grupo de empresas, pero la matriz no ostente un control total del comportamiento de la filial, sino que esta presenta independencia en la toma de sus decisiones o al menos en algunas, de manera

³⁴ Ídem, pg 73-78.

³⁵ Laguna de Paz, J. (2020) *“El principio de responsabilidad personal en las sanciones administrativas”*, en Revista de Administración Pública, no 211, pg. 54.

que sería injusto incluir a la matriz como responsable por su mera posición.³⁶ Ante este escenario lo que se debe analizar es si ha existido una correcta vigilancia o control sobre el personal sin poder de dirección y por tanto si se han llegado a realizar unos hechos infractores por una falta de supervisión por parte de la persona jurídica responsable.³⁷

Otro supuesto sería que la matriz haya dirigido el comportamiento de la filial, será en ese caso en el que la infracción podría atribuirse tanto a la filial como a la matriz. Como el comportamiento final lo realiza la filial, aunque la matriz sea aquella que ha indicado la conducta, se entiende que la filial tiene un margen de maniobra “independiente” que permite que se le impute la conducta de la misma forma que a la matriz.³⁸ Se imputa a ambas como resultado de un cúmulo de acciones incorrectas llevadas a cabo por personas físicas insertas en la estructura de la personalidad jurídica.³⁹

El tercer supuesto, consistiría en la imputación de la infracción a la matriz, como autora material de los hechos ilícitos, en aquellos casos en los que la filial haya actuado como mero artificio de ella. Es decir, el hecho en sí, es realizado por la filial, pero ese hecho es el resultado de una orden emitida por la matriz, donde la filial no goza de margen de autonomía alguno y simplemente cumple el mandato otorgado.

Por último, se podrá dar el supuesto en que la actuación ilícita se haya llevado a cabo solo y exclusivamente por la matriz, de forma que la filial no ha intervenido en ningún hecho. Por eso, si se da este presupuesto se podría atribuir la total responsabilidad a la matriz.⁴⁰ Aunque esto es una posición general, difícil de aplicar de forma sistemática en la práctica puesto que se deben valorar todas las circunstancias

³⁶ M. Gómez Tomillo, (2018) «*La sanción a las empresas matrices por prácticas infractoras de las normas de competencia de sus filiales: regulación, principios y garantías*», La Ley digital, 5117, pág. 5.

³⁷ Gómez Tomillo, M. y Sanz Rubiales, I. (2013), *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*, Pamplona, Aranzadi, pg 513.

³⁸ Laguna de Paz, J.(2020), “*El principio de responsabilidad personal en las sanciones administrativas*”, en Revista de Administración Pública, no 211, pg. 55

³⁹ Gómez Tomillo, M. y Sanz Rubiales, I. (2013), *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*, Pamplona, Aranzadi, pg 513

⁴⁰ Laguna de Paz, J.,(2020) “*El principio de responsabilidad personal en las sanciones administrativas*”, en Revista de Administración Pública, no 211, pg. 55

que rodean al hecho, por ejemplo como de claras o precisas fueron las instrucciones, si el sujeto tenía algún tipo de margen de maniobra alternativa,... Esto supone que exista gran diversidad jurisprudencial en los países que reconocen la responsabilidad de las personas jurídicas.⁴¹

3.2. EXAMEN PARTICULAR DE LAS GARANTIAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

3.2.1. DERECHO A UN JUEZ IMPARCIAL E INDEPENDIENTE

El artículo 24.2 de la Constitución española, consagra las garantías constitucionales del proceso. Estos derechos gozan de un contenido autónomo al servicio de la tutela judicial efectiva para evitar la indefensión. Lo que se pretende a través de estas garantías configuradas como derechos es una posición de igualdad a las partes del proceso.⁴²

El derecho a un juez imparcial supone que el juez llevará a cabo su trabajo con total objetividad respecto de las partes del proceso, por otro lado, el derecho a un juez independiente conlleva que el juez desarrolla sus funciones con total independencia respecto del resto de los jueces, es decir que no forma parte de un órgano jerarquizado, ni está condicionado por las decisiones que toman el resto de sus compañeros jueces.⁴³

El derecho a un juez imparcial no lo contempla expresamente el artículo mencionado, pero se constituye como una garantía fundamental que permite confirmar la neutralidad y la desvinculación respecto del objeto del litigio y los litigantes por parte de la Administración de Justicia.⁴⁴

⁴¹ Gómez Tomillo, M. y Sanz Rubiales, I. (2013), *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*, Pamplona, Aranzadi, pg 513

⁴² Allue Buiza, et al, (2018) *Lecciones de Derecho Constitucional II*, Pamplona, Aranzadi, pg 678.

⁴³ Alarcón Sotomayor (2007), *El Procedimiento Administrativo Sancionador y los Derechos Fundamentales*, Pamplona, Aranzadi, pg 77.

⁴⁴ Ídem, pg 680.

Como es sabido, en el procedimiento administrativo sancionador no existe la figura del juez, no obstante la Administración está completamente sometida a la ley y al Derecho.⁴⁵ Por ello, es necesario distinguir entre la objetividad que se le otorga a la Administración en su conjunto y a los funcionarios que llevan a cabo las actuaciones en su nombre, y la imparcialidad que se atribuye a los jueces. La Administración está sujeta a dirección política, según la separación de poderes y el principio democrático, y por tanto, no se puede equiparar a la imparcialidad predicable del poder judicial⁴⁶.

Con este propósito se prevén las causas de recusación y abstención, buscando asegurar la imparcialidad objetiva de los jueces respecto del objeto del proceso, en distintas leyes, como en el artículo 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial o el artículo 54.12 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que impone como una causa de recusación haber sido el instructor de la causa.⁴⁷ Podemos matizar, en el estudio de la recusación y abstención, resaltando que estas figuras existen para que se asegure que la jurisdicción ha desempeñado sus funciones en el procedimiento con desinterés personal.⁴⁸

En el ámbito administrativo, se recogen las causas de abstención y recusación en los artículos 23 y 24, respectivamente, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que también operan en el procedimiento administrativo sancionador: se establece como primera causa el tener interés personal en el asunto, también se reconoce el tener un vínculo matrimonial o situación asimilable con cualquiera de los interesados o personas consideradas en este artículo. Igualmente el tener amistad o enemistad íntima con alguno de los interesados o personas consideradas en este artículo, haber intervenido como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate, y por último tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto,

⁴⁵ Ponce Solé (2001), *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido...* Valladolid, Lex Nova, pg 252.

⁴⁶ Cosculluela Montaner, (2020) *Manual de Derecho Administrativo*, Pamplona, Aranzadi, pg 32.

⁴⁷ Gimeno Sendra, et al, (2020) *Introducción al Derecho Procesal*, Valencia, Tirant lo Blanch, pg 283.

⁴⁸ STC 14/1999, de 22 de febrero, FJ 4.

o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.⁴⁹

El objeto de este trabajo es el estudio de las garantías que operan en el procedimiento administrativo sancionador, una vez comentado en qué consiste este derecho, debemos destacar que, en el procedimiento administrativo sancionador no interviene el poder judicial, puesto que las sanciones son impuestas por los órganos administrativos que la ley dota de potestad sancionadora. En definitiva, podemos afirmar que, en el procedimiento administrativo sancionador no opera como tal la garantía de derecho a un juez imparcial, porque no forma parte del proceso, podemos entender que esa objetividad opera dentro de las funciones que lleva a cabo la Administración pública.

La diferencia fundamental de imparcialidad e independencia radica en que la Administración funciona de forma que defiende el interés general en aquellos casos en los que surgen conflictos con intereses privados, sin embargo, los jueces no están sometidos a ningún interés, sino que se limitan a someterse al imperio de la ley y a aplicar el derecho de forma completamente desvinculada de las partes.⁵⁰

3.2.2. EL DERECHO A LA DEFENSA Y LA ASISTENCIA DEL LETRADO

Este derecho reconocido en el artículo 24.2 de la Constitución Española, supone y reconoce que todos los individuos, personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica que la ley reconozca, pueden encargar su representación y asesoramiento técnico a quien considere el más adecuado para ello y sobre quien otorgue la confianza para llevar a cabo su defensa. Sobre todo, debemos hacer referencia a que, en ocasiones

⁴⁹ España. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 2 de octubre de 2015, núm. 236, pg 25.

⁵⁰ Ponce Solé (2001), *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido...* Valladolid, Lex Nova, pg 260.

y en distintos ámbitos del derecho, no solo es un derecho, sino que se requiere postulación de forma preceptiva.⁵¹

Esta garantía también se reconoce en el artículo 6.3. c) del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El Tribunal Europeo de Estrasburgo lo interpreta de forma que se garantizan tres derechos:

- Defenderse por sí mismo
- Defenderse por medio de asistencia letrada
- Recibir asistencia letrada gratuita cuando se cumplan determinadas condiciones.

Pasemos a analizar entonces el reconocimiento de la autodefensa: es una obviedad que se reconoce de forma expresa en el Convenio internacional nombrado anteriormente, pero en la Constitución española se habla en el artículo 24.2 del “letrado” lo que nos lleva a pensar en que se puede referir de forma conjunta tanto a la asistencia prestada por un profesional al que se le otorga la confianza, como al derecho de defensa personal. Sobre esta cuestión el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en la sentencia 29/2005, del 6 de febrero, donde afirma que el artículo 24.2 de la Constitución española reconoce implícitamente el derecho de la autodefensa.

Que se reconozca este derecho no supone que en todo caso se pueda disponer de la autodefensa⁵². Será el legislador el que determine, según el tipo de proceso, si se puede disponer de la autodefensa, si es necesaria o no postulación que requiera de asistencia técnica profesional.

Podemos afirmar que no existe un derecho fundamental a la autodefensa que excluya la asistencia técnica profesional en los procesos en los que sea obligatorio, aunque, al contrario, la asistencia de letrado obligatoria tampoco excluye por completo la posibilidad de defensa privada.⁵³

⁵¹ Gimeno Sendra, et al, (2020) *Introducción al Derecho Procesal*, Valencia, Tirant lo Blanch, pg 277.

⁵² Alarcón Sotomayor (2007), *El Procedimiento Administrativo Sancionador y los Derechos Fundamentales*, Pamplona, Aranzadi, pg 277.

⁵³ Ídem, pg 248.

Como conclusión podemos sostener que la asistencia letrada goza de mayor protección que la autodefensa, ya que puede ser impuesta pero nunca excluida, sin embargo, la defensa privada solo puede ser permitida y nunca tendrá carácter preceptivo.⁵⁴

Una vez analizado este derecho debemos examinar cómo opera en el ámbito administrativo sancionador. Tanto en el procedimiento administrativo común como en el procedimiento administrativo sancionador, la asistencia letrada no es de carácter preceptivo sino facultativo.

Es un derecho fundamental en el ámbito judicial, que no ha sido trasladado como derecho fundamental, por tanto, al ámbito administrativo sancionador.⁵⁵

Podemos destacar la sentencia 10.329/1997, de 17 de Marzo,⁵⁶ donde el Tribunal Supremo recuerda la distinción que venimos recalando anteriormente, sobre la aplicabilidad de los principios de derecho penal al procedimiento administrativo sancionador. Las diferencias naturales y procedimentales no permiten que operen de la misma forma en ambos ámbitos, y no solo en el penal, sino en otras disciplinas jurídicas donde estos principios se aplican de forma más estricta e intensa que en el administrativo sancionador. No podemos equiparar de forma idéntica los principios en los distintos ámbitos jurídicos puesto que tampoco podemos equiparar los bienes jurídicos que se protegen en los distintos procesos.⁵⁷

3.2.3. EL DERECHO A SER INFORMADO DE LA ACUSACIÓN

⁵⁴ Ídem, pg 249.

⁵⁵ Ídem, pg 252.

⁵⁶ Cuyo objeto es una sanción impuesta a una federación de asociaciones de concesionarios de automóviles por el Tribunal de Defensa de la Competencia, donde nos vamos a centrar es en la cuestión que plantea la parte actora, se ampara (con bastante rigor y literalidad) en garantías, que hoy en día, no son aplicables ni a los procesos penales con ese carácter. La actora tuvo representación durante la investigación y con posterioridad a la vía administrativa.

⁵⁷ Por lo tanto, en este caso, no se consideró una vulneración al derecho de defensa, alegando el Tribunal Supremo los motivos expuestos anteriormente, ya que la actora había tenido oportunidad de defenderse durante el proceso y rechazando interpretar este principio de forma estricta por el tipo de procedimiento en el que se encontraba.⁵⁷ Esta es la doctrina general, no cuentas el caso.

Este derecho tiene personalidad propia, pero está estrechamente relacionado con el derecho a un proceso con todas las garantías. Nadie podrá ser condenado sin que previamente se haya formado una acusación contra él, de la que haya tenido noticia y oportunidad de defenderse adecuadamente.⁵⁸ Dicho de otra manera, que el acusado debe tener conocimiento previo de la acusación formulada contra él en términos suficientemente determinados para poder defenderse de ella de manera contradictoria.⁵⁹ El propio artículo 53.2.a) de la Ley 39/2015 establece este derecho:

“A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia”.

A diferencia de las garantías estudiadas y analizadas anteriormente, donde se establecen ciertos matices y adaptaciones a la hora de aplicar estos principios en el procedimiento administrativo sancionador, en este caso del derecho a ser informado de la acusación, garantía originaria del derecho penal, podemos decir que se incorpora de forma muy similar al ámbito administrativo sancionador.⁶⁰

Convendría puntualizar, en relación a cómo opera esta garantía en las dos áreas, que, en el procedimiento penal, el derecho a ser informado de la acusación se rige por el principio acusatorio. Sin embargo, en el procedimiento administrativo sancionador rige el principio inquisitivo. Esto no supone una distorsión o que no se aplique el derecho a la acusación en el ámbito administrativo, sino que supone una limitación de ese principio inquisitivo que caracteriza al procedimiento administrativo sancionador.

Anteriormente hemos analizado el derecho de defensa; se podría afirmar que el derecho a ser informado de la acusación es el presupuesto esencial del más general que es el derecho de defensa. Es el Tribunal Constitucional en la sentencia 117/2002, de 20 de mayo, el que destacado esta conexión entre ambas garantías reconocidas en el

⁵⁸ Allue Buiza, et al, (2018) *Lecciones de Derecho Constitucional II*, Pamplona, Aranzadi, pg 685.

⁵⁹ Gimeno Sendra, et al, (2020) *Introducción al Derecho Procesal*, Valencia, Tirant lo Blanch, pg 279.

⁶⁰ Alarcón Sotomayor (2007), *El Procedimiento Administrativo Sancionador y los Derechos Fundamentales*, Pamplona, Aranzadi, pg 99.

artículo 24.2 de la Constitución española. Por consiguiente, una vulneración del principio de acusación suele suponer una vulneración del derecho de defensa.⁶¹

Además, el Tribunal Constitucional a lo largo de su jurisprudencia ha establecido las siguientes consecuencias de este principio:

- No cabe juicio ni condena sin acusación previa.
- Se exige correlación entre la acusación y la sentencia
- Quien juzga no puede acusar.
- Separación de la instrucción y el enjuiciamiento en el proceso penal ⁶²

Estas consecuencias son aplicables tanto al proceso penal como al procedimiento administrativo sancionador. Pero es importante puntualizar, que las dos primeras se aplican plenamente y de la misma forma en ambos ámbitos. Sin embargo, en la esfera del derecho administrativo no va a existir una separación tan drástica entre las funciones de acusar y de juzgar como si ocurre en el derecho penal. A pesar de este rasgo, el Tribunal Constitucional considera que se cumplen con los elementos básicos y más específicos del contenido del principio acusatorio y que por tanto, rige en el procedimiento administrativo sancionador.⁶³

Con respecto a la doctrina fijada por el Tribunal Supremo, mencionamos la sentencia RCA/4335/2019.⁶⁴ Basa parte de su fallo en la doctrina declarada por el Tribunal Constitucional, que defiende que el principio acusatorio es respetado y por tanto no se vulnera el derecho a ser informado de la acusación, cuando es posible la defensa de unos determinados hechos. Es decir, cuando el presunto responsable es informado de los hechos que van a ser objeto del proceso y posiblemente objeto de sanción, de forma que se pueda defender durante todo el proceso. Por lo tanto, se

⁶¹ Ídem, pg 102.

⁶² Ídem, pg 104.

⁶³ Ídem, pg 107.

⁶⁴ En la que el Abogado del Estado interpone el recurso contra la sentencia de la Audiencia Nacional, de 18 de febrero, por la que se anula la sentencia contra Radio Popular SA, Cadena de Ondas Populares (COPE) La Audiencia Nacional consideró que existió una vulneración del principio acusatorio: no cabe modificar la calificación jurídica de la infracción y apreciar la tipicidad de la conducta o la responsabilidad del supuesto infractor cuando previamente, en la fase instructora, se ha propuesto el archivo del procedimiento. Ya que no se ha respetado el contenido absolutorio de la propuesta de resolución, se considera una vulneración del principio acusatorio.

refiere a la defensa de unos determinados hechos, no de una determinada calificación jurídica.

3.2.4. EL DERECHO A NO DECLARAR CONTRA SÍ MISMO Y A NO CONFESARSE CULPABLE

Nuestra Constitución menciona de forma específica y explícita el derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable en su artículo 24.2, derechos que están profundamente relacionados con los derechos de defensa y presunción de inocencia.

Es curioso observar que, en el ámbito europeo y comunitario, ni el Convenio Europeo de Derechos Humanos, ni la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, incluye en su articulado de forma expresa el derecho a la no autoincriminación. Aunque si bien es cierto, la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconoce plenamente este derecho junto con el derecho a guardar silencio.⁶⁵

El Diccionario Jurídico de la RAE define el derecho a no autoincriminarse como el derecho fundamental del acusado (en el procedimiento penal o administrativo sancionador) a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable. Igualmente comprende el derecho a guardar silencio.

Es una garantía configurada a nivel constitucional que no solo opera en el orden penal, sino que se adapta al procedimiento administrativo sancionador, de forma que carecería de sentido y supondría inviable que la Administración pudiera obligar a los administrados a confesar la comisión de unos hechos constitutivos de infracción administrativa.⁶⁶ El derecho a la no autoincriminación en el ámbito administrativo debe sufrir una adaptación de tal forma que, se conjugue con los deberes legales que tiene el

⁶⁵ Picón Arranz (2022), *El derecho a la no autoincriminación en el procedimiento administrativo sancionador: un estudio a la luz de la jurisprudencia del TJUE*, Revista del Instituto de Estudios Europeos, vol 29, pg 370.

⁶⁶ Gimeno Sendra, et al, (2020) *Introducción al Derecho Procesal*, Valencia, Tirant lo Blanch, pg 286.

administrado de colaborar con la Administración, sobre todo cuando existe amenaza de sanción.⁶⁷

Es interesante mencionar en este sentido la sentencia del Tribunal Constitucional (103/1985, de 4 de octubre), donde se pronuncia acerca de si el deber de someterse a un control de alcoholemia puede considerarse una vulneración del derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable. En esta tesitura, el Tribunal Constitucional en ningún caso relaciona la obligatoriedad de someterse al control de alcoholemia con una vulneración de los derechos mencionados, puesto que no se obliga a emitir una declaración con un contenido que admita culpabilidad, sino a que se colabore permitiendo que se le haga objeto de una especial modalidad de pericia. Esta exigencia no se puede comprar o equiparar con compeler al administrado a declararse culpable.⁶⁸

El derecho a no autoincriminarse, tanto en la esfera del orden penal como del administrativo, va a comenzar con el deber de las autoridades de informar al acusado de su derecho de guardar silencio y de no declarar contra sí mismo en el inicio del procedimiento. Lo que nos conlleva a afirmar que la falta de información hacia el acusado ya supondría una vulneración de este derecho.⁶⁹

El derecho a guardar silencio como integrante del derecho a la no autoincriminación supone, además, la posibilidad del imputado de no contestar a las preguntas que se le formulen (total o parcialmente), ni realizar ninguna alegación. Este derecho nos lleva a preguntarnos si existe un derecho a no decir la verdad, el Tribunal Constitucional presenta una clara postura en el que reconoce que dentro del derecho a no autoincriminarse existe, por tanto, el derecho a no decir la verdad. En el ámbito internacional existen menos declaraciones explícitas y contundentes sobre esta

⁶⁷ Picón Arranz (2022), *El derecho a la no autoincriminación en el procedimiento administrativo sancionador: un estudio a la luz de la jurisprudencia del TJUE*, Revista del Instituto de Estudios Europeos, vol29, pg 368.

⁶⁸Gimeno Sendra, et al, (2020) *Introducción al Derecho Procesal*, Valencia, Tirant lo Blanch,pg 287.

⁶⁹ Picón Arranz (2022), *El derecho a la no autoincriminación en el procedimiento administrativo sancionador: un estudio a la luz de la jurisprudencia del TJUE*, Revista del Instituto de Estudios Europeos, vol 29, pg 372.

cuestión, pero también se desprenden de las mismas, la existencia de este derecho a mentir.⁷⁰

El derecho a no confesarse culpable permite, además, a *contrario sensu*, a declararse inocente, durante todo el procedimiento.

Bajo este derecho se prohíbe totalmente que se conteste a las preguntas de forma coercitiva, que se obligue al acusado a responder a preguntas capciosas que conlleven admitir la comisión de los hechos constitutivos de infracción, y que se imponga de forma preceptiva la aportación de documentos que supongan por su contenido la autoincriminación inmediata.⁷¹

Que el acusado opte por ejercer su derecho de guardar silencio o de no confesarse culpable, de ninguna forma debe suponer alguna desventaja o consecuencia desfavorable para él. Pero debemos de entender que no es un derecho absoluto, y que las autoridades competentes en su valoración podrán tener en cuenta la falta de colaboración, pasividad y silencio que ha demostrado el acusado durante el proceso.⁷²

Es lógico pensar, por el análisis expuesto en el presente trabajo, que este derecho se aplica de igual forma, ya sea el acusado una persona física o una persona jurídica. Ambas van a poder tener la oportunidad de defensa, de guardar silencio y de no confesarse culpable, independientemente del tipo de persona que sea.

Los matices en el caso de que el acusado se trate de una persona jurídica pueden surgir debido a que una persona jurídica no puede actuar por sí misma sino que necesita de personas físicas que lo hacen por ella.⁷³

Actualmente, las sociedades se componen y organizan mediante estructuras de bastante complejidad, que involucran a gran cantidad de personal, por lo que no resulta práctico que solo tengan el ejercicio de ese derecho los representantes legales.

⁷⁰ Ídem, pg 373.

⁷¹ Ídem, pg 374.

⁷² Ídem, pg 375.

⁷³ Ídem, pg 383.

Serán entonces aquellas personas físicas, autorizadas por la sociedad para actuar en nombre de esta, como los representantes legales o los administradores quienes podrán ejercitar estos derechos por cuenta de la sociedad a la que representan. Sin embargo, cuestión más complicada es el caso en el que un directivo se niega a declarar o a entregar cierta documentación que se le haya requerido.⁷⁴

Por otro lado, debemos mencionar que los sistemas penales que reconocen responsabilidad penal, y en este caso la que nos compete, administrativa, a las personas jurídicas también otorgan, normalmente, capacidad para cometer infracciones a los mandos intermedios y, en consecuencia, si pueden cometer infracciones en nombre de la sociedad, también deberían poder ejercer sus derechos.⁷⁵

Una vez determinado que los representantes legales y las personas físicas autorizadas pueden ejercer el derecho a la no incriminación de las personas jurídicas, cabe realizar un pequeño análisis acerca de en qué momento es posible que se ejerza este derecho. Podríamos pensar que tiene grandes diferencias o difiere de las personas físicas, pero no es así. El derecho de defensa puede invocarse en el plano de un procedimiento sancionador, ya sea penal o administrativo. Las autoridades no podrán solicitar bajo amenaza de sanción, durante el procedimiento sancionador, ningún tipo de información de la persona jurídica a sus representantes legales, administradores o directivos.

Ahora bien, este derecho no implica, como ya hemos visto anteriormente, que las personas jurídicas (igual que las físicas) no deban colaborar y cooperar con los requerimientos de las autoridades, pudiendo ser incluso sancionadas en el caso de no hacerlo. De la única forma que se vulneraría el derecho de no autoincriminación sería con la contestación a las preguntas o aporte de documentación de las que se desprendiera indudablemente responsabilidad punitiva de la persona jurídica.⁷⁶

⁷⁴ Ídem, pg 385.

⁷⁵ Gómez Tomillo, Manuel, (2019), *Instrumentos jurídicos de tutela y ejecución de las potestades de inspección y supervisión que operan en los mercados*, Pamplona, Aranzadi, pg 103 y 104.

⁷⁶ Picón Arranz (2022), *El derecho a la no autoincriminación en el procedimiento administrativo sancionador: un estudio a la luz de la jurisprudencia del TJUE*, Revista del Instituto de Estudios Europeos, vol 29, pg 385 y 386.

3.2.5. EL DERECHO A LA PRUEBA

Como venimos apuntando durante el presente trabajo, el derecho a la prueba, como el resto de las garantías constitucionales, también se adapta al procedimiento administrativo sancionador, de modo que este derecho no se va a ejercitar ante los Jueces o Tribunales, sino frente a la Administración.⁷⁷

Este derecho fundamental es practicable en cualquier tipo de proceso y es indivisible del derecho de defensa. Supone poder utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa del administrado. Es decir, que las pruebas pertinentes, que el presunto infractor considere necesarias para su defensa, sean admitidas y practicadas por la Administración, sin desconocerlo u obstaculizarlo.⁷⁸

Debemos aclarar que este derecho no conlleva la admisión y utilización de todos los medios de prueba que las partes soliciten, sino de la práctica de las pruebas que se consideren pertinentes.⁷⁹ El Diccionario Jurídico de la RAE, entiende por prueba pertinente al medio de prueba propuesto por las partes y admitido por el juez por haber sido considerado útil y necesario al objeto del proceso y a las alegaciones o motivos de oposición previamente formulados por las partes.

En lo que concierne a la propuesta de la actividad probatoria, tendrá lugar a propuesta del imputado o de oficio por el órgano instructor, en el procedimiento administrativo sancionador. Es decir, aunque el imputado sea titular de este derecho, no es absoluto, ni solo se le permite a éste la propuesta de la prueba, sino que también es competente en órgano instructor para hacerlo de oficio.⁸⁰

⁷⁷ Alarcón Sotomayor (2007), *El Procedimiento Administrativo Sancionador y los Derechos Fundamentales*, Pamplona, Aranzadi, pg 268.

⁷⁸ Allue Buiza, et al, (2018) *Lecciones de Derecho Constitucional II*, Pamplona, Aranzadi, pg 283.

⁷⁹ Gimeno Sendra, et al, (2020) *Introducción al Derecho Procesal*, Valencia, Tirant lo Blanch, pg 284.

⁸⁰ Ídem, pg 271.

El Tribunal Constitucional en distintas sentencias, como la sentencia 133/2003, de 30 de junio, en el fundamento jurídico 3, establece el contenido esencial de esta garantía, que engloba:

- El derecho a proponer prueba en tiempo y forma
- El derecho a elegir entre los distintos medios de prueba admisibles
- El derecho a la admisión de la prueba que resulte pertinente
- Derecho a la práctica de las pruebas admitidas con las garantías necesarias.

Podemos observar que, además de estar limitado por que el órgano instructor también ostenta la competencia a practicar medios de prueba, de oficio, también está sometido a condiciones de tiempo y forma, a los medios de prueba predeterminados y su pertinencia. De no ser respetados estos elementos, la prueba no será admitida, ni practicada, ni se tendrá en cuenta.⁸¹

Dicho esto, pueden existir dos tipos de prueba; va a haber pruebas que requieran la admisión del órgano instructor para llevar a cabo su práctica, y por otro lado habrá pruebas que el imputado podrá, simplemente, añadir al expediente, sin intervención de la Administración.

En el caso de las pruebas que se incluyen en el expediente, no es lógico hablar de posible vulneración del derecho a la propuesta de la prueba, porque realmente no existe ese acto. Sí que podríamos hablar de vulneración en el caso de que el órgano instructor no tomara en cuenta o decidiera excluir esas pruebas.⁸² Normalmente este tipo de pruebas que se incluyen en los expedientes son documentos, como pruebas periciales o pruebas testificales, como la declaración de una persona, entre otros.

Esta clase de pruebas no cuentan con un momento exacto establecido para presentarlas, sino que el artículo 76.1 de la Ley 39/2015 declara que se pueden aportar “en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia”. No obstante, el artículo 82.2 de la Ley 39/2015 establece con respecto al trámite de

⁸¹ Ídem, 274 y 276.

⁸² Barrero Rodríguez (2006) *La prueba en el procedimiento administrativo*, Pamplona, Aranzadi, pg 217.

audiencia: “Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes”. Como resultado, y a diferencia del resto de los procedimientos, podemos afirmar que también incluye el trámite de audiencia.⁸³

No existe gran diferencia en presentarlas antes o en el mismo trámite de audiencia, lo único que podríamos destacar es que, si se aporta en el mismo trámite de audiencia, la capacidad de influencia en la resolución final podrá ser menor.⁸⁴

Son titulares de este derecho tanto las personas físicas como las personas jurídicas. Aunque puede darse el caso de que el Código Penal solo impute a las personas físicas en un tipo penal concreto, y, por tanto, solo será en el proceso penal donde las personas físicas puedan practicar este derecho. Sin embargo, en el derecho administrativo, en todos los hechos tipificados como infracción se va a reconocer la imputabilidad de personas tanto físicas como jurídicas. Como resultado, en el ámbito administrativo sancionador, van a ser titulares ambas personas, en todos los casos. Dicho esto, conviene subrayar que solamente serán titulares los imputados del procedimiento. No podrán proponer pruebas, ni las víctimas de la infracción, ni cualquier otra persona que no sea la imputada o parte en el procedimiento.⁸⁵

3.2.6. EL DERECHO A LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

La presunción de inocencia es un derecho fundamental que vincula a todos los poderes públicos y que ostenta la protección del amparo constitucional.

Con respecto a su ámbito de aplicación, este derecho no queda reducido al ámbito penal, al enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino que también opera en el derecho administrativo sancionador.⁸⁶

⁸³ González Pérez (2000) *Manual de Procedimiento administrativo*, Madrid, Civitas Ediciones, pg 517.

⁸⁴ Alarcón Sotomayor (2007), *El Procedimiento Administrativo Sancionador y los Derechos Fundamentales*, Pamplona, Aranzadi, pg 279.

⁸⁵ Ídem, pg 269.

⁸⁶ Gimeno Sendra, et al, (2020) *Introducción al Derecho Procesal*, Valencia, Tirant lo Blanch, pg 287.

La presunción de inocencia es el derecho que se ha trasladado de forma más firme y literal al ámbito administrativo sancionador.⁸⁷ Concretamente, el artículo 53.2 b) de la Ley 39/2015 reconoce la presunción de inocencia en el ámbito administrativo sancionador en los siguientes términos: el administrado tiene derecho “*a la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario*”⁸⁸

Este derecho permite que la persona acusada no sea declarada culpable hasta que se demuestre lo contrario en la actividad probatoria y así lo declare la resolución sancionadora. Por tanto, la ausencia de culpabilidad es una presunción *iuris tantum* hasta que exista una sanción.⁸⁹

Con respecto a la titularidad de la presunción estudiada, el Tribunal Constitucional expone que la presunción de inocencia es aplicable igualmente a las personas físicas y a las jurídicas.⁹⁰ Podemos afirmar que esta presunción supone la no culpabilidad del acusado de forma provisional o interina.⁹¹ Se le clasifica como “*verdad provisional o interina*” debido a que, a pesar de ser comúnmente conocida, como presunción de inocencia, no cumple con el mecanismo propio de una presunción y además viene reconocida por el legislador.

La importancia de esta diferencia la encontramos en que las verdades interinas no se constituyen sobre un hecho probado que actúe de base, sino que se reconocen simple y llanamente, porque el ordenamiento jurídico así lo hace, sin necesidad de que concurra ningún elemento, ni de establecer ninguna base, se apoya en el ser natural y corriente de las cosas.

⁸⁷ Alarcón Sotomayor (2007), *El Procedimiento Administrativo Sancionador y los Derechos Fundamentales*, Pamplona, Aranzadi, pg 339.

⁸⁸ España. Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, 2 de octubre de 2015, núm. 236, pg 37.

⁸⁹ Gimeno Sendra, et al, (2020) *Introducción al Derecho Procesal*, Valencia, Tirant lo Blanch, pg 287.

⁹⁰ Recoder Vallina, T.,(2008) “*Principio de personalidad de las sanciones administrativas: responsabilidad solidaria y subsidiaria. Responsabilidad de las personas jurídicas y de los menores de edad*”, en Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, no 19, pg 153.

⁹¹ Pardo Montañés,(1999), *La presunción de inocencia: Análisis doctrinal y jurisprudencial*. Pamplona, Aranzadi, pg 44.

Lo que supone que para que un acusado sea condenado, se debe, durante el procedimiento, desvirtuar la inocencia, que se demuestre en contrario en la actividad probatoria la culpabilidad del acusado, de forma que, si no se consigue demostrar, no habrá resolución condenatoria.

Debemos mencionar la diferencia de la presunción de inocencia con las ficciones jurídicas ya que estas tienen su fundamento en el aprovechamiento de una no verdad⁹². La presunción de inocencia y el *in dubio pro reo*, son dos manifestaciones de un principio general que opera en el proceso penal: *favor rei*. Este principio es mucho más amplio y su aplicación va mucho más allá que el de la presunción de inocencia, puesto que no se va a limitar a la inocencia del imputado, sino que se va a aplicar a todo lo que sea favorable para él, ya sea inocente o culpable.

Como hemos observado, son dos principios con ciertas similitudes, pero vamos a analizar sus diferencias y establecer un límite entre ambos. En cuanto a su naturaleza y protección jurisdiccional, como ya hemos dicho anteriormente, la presunción de inocencia se consagra como un derecho fundamental y por tanto será objeto de recurso de amparo y tendrá acceso a casación. Sin embargo, el *in dubio pro reo* no será objeto de estos recursos ya que no es clasificado como un derecho fundamental.

Por otro lado, según su contenido, la presunción de inocencia recae sobre la actividad probatoria, de modo que para destruir o desvirtuar esta presunción debe existir una prueba suficientemente incriminadora. Además, de existir o no existir es algo que condiciona totalmente la valoración y el tipo de resolución a la que se va a enfrentar el acusado. Sin embargo, el principio *in dubio pro reo* no condiciona la valoración final, sino que se va a aplicar la norma más favorable para él.⁹³

La sentencia del Tribunal Supremo 753/1993 del 8 de marzo, establece la clara diferencia entre los dos principios:

«mientras la presunción de inocencia opera cuando se carece de un soporte probatorio de cargo suficiente (y) la consecuencia no puede ser otra que la absolución,

⁹² Alarcón Sotomayor (2007), *El Procedimiento Administrativo Sancionador y los Derechos Fundamentales*, Pamplona, Aranzadi, pg 342.

⁹³ Ídem, pg 343 y 344.

el principio aludido (in dubio pro reo) solo opera ante la duda que pueda surgir al ponderar las pruebas de cargo y descargo con arreglo al precepto últimamente citado (el art. 741 de la LECR que consagra el principio de libre valoración de la prueba)».

De la presunción de inocencia se desprende (y así lo hace el Tribunal Constitucional en muchas sentencias) la prohibición de sancionar sin pruebas,⁹⁴ es decir hay una necesidad de actividad probatoria que demuestre la comisión de un hecho constitutivo de infracción administrativa y que justifique por tanto la sanción.

La importancia de la prueba nos lleva a destacar que requiere un carácter incriminatorio para que sea capaz de desvirtuar la presunción de inocencia, y para ello debe ser suficientemente incriminatoria objetivamente. Lo que jurisprudencialmente se considera como prueba suficientemente incriminatoria es:

- Terminante
- Clara
- Indubitada
- Diáfana

Para concluir, destacamos la idea de que la actividad probatoria no requiere de un gran número de pruebas, puede ser mínima para la imposición de una sanción, siempre que sea idónea y apta para desvirtuar la presunción de inocencia.⁹⁵

3.2.7. NON BIS IN IDEM

Este principio es reconocido en el art. 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (New York, 1966), ratificado por España en 1977: «*Nadie puede ser procesado o penado de nuevo por una infracción por la cual ya ha sido definitivamente absuelto o condenado de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país*»⁹⁶

⁹⁴ Ídem, pg 351.

⁹⁵ Ídem, pg 353 y 354.

⁹⁶ ONU: Asamblea General, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, 16 Diciembre 1966, Naciones Unidas, Serie de Tratados, pg 6.

Además, encontramos su reconocimiento en el artículo 50 de la Carta de Derechos Humanos de la Unión Europea «*nadie podrá ser acusado o condenado penalmente por una infracción respecto de la cual ya haya sido absuelto o condenado en la Unión mediante sentencia penal firme conforme a la ley*»⁹⁷

Con respecto al ordenamiento jurídico interno, la Ley 40/2015 en su artículo 31, también establece como principio general del Derecho el “*non bis in ídem*”, es decir, no está permitido que, sobre un mismo sujeto, hecho y fundamento recaigan dos o más sanciones administrativas o penales.⁹⁸

Para determinar si concurre el principio “*non bis in ídem*” debemos atender si concurre la triple identidad:

- a. La identidad subjetiva, el afectado debe ser el mismo sujeto, sin tener en cuenta más circunstancias.
- b. La identidad fáctica los hechos que van a ser enjuiciados deben ser los mismos, aunque en este aspecto debemos aclarar que se descartan los supuestos de concurso real de infracciones.⁹⁹

No se dará la vulneración del principio en los supuestos de concurso de delitos, en los que, si bien hay una identidad de sujeto, e incluso puede haber identidad de hecho, el fundamento, en cambio, es diferente, pues aquellos se caracterizan por la pluralidad de lesiones de bienes jurídicos, de normas penales, en estos casos, el fundamento de los delitos que concurre es diferente, puesto que el autor necesita de una o varias acciones -concurso ideal o real respectivamente-

100

⁹⁷ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 11 de diciembre de 2000, pg 20.

⁹⁸ España. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 2 de octubre de 2015, núm. 236, pg 28..

⁹⁹ Ramón Castillo Badal,(2022), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador*, Pamplona, Thomson Reuters-Civitas, pg 93.

¹⁰⁰ Manuel Jaén Vallejo, *Principio constitucional «ne bis in ídem» (A propósito de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 2/2003)* <https://www.corteidh.or.cr/tablas/23423c.pdf>, pg,1.

- c. Y por último la identidad de fundamento, dos medidas sancionadoras de la misma naturaleza no pueden concurrir sobre unos mismos hechos.¹⁰¹

Ne bis in idem «no dos veces por lo mismo»		
Material	NO	Doble sanción
Procesal		Doble investigación
Triple identidad	NO MISMO	Sujeto
		Hecho
		Fundamento

102

Encontramos un doble carácter en este principio, por un lado, el carácter material, por el que se prohíbe sancionar dos veces por la misma infracción a una misma persona, y por otro lado el carácter formal o procesal, por el que nadie puede ser procesado dos veces por los mismos hechos.

Una vez expuesto el principio, debemos aclarar que existe una preferencia de la jurisdicción penal sobre la actividad sancionadora de la Administración, de forma que las autoridades administrativas no podrán sancionar unos hechos que un Tribunal penal haya declarado inexistentes o no probados. Además, es importante resaltar que los hechos declarados como hechos probados en sede penal, vinculan a la Administración Pública -STS de 7 de julio de 2011, recurso n.º 5417/2009-.

Por ejemplo, en la sentencia 2632/2020, del Tribunal Supremo, se debe determinar si es posible que haya existido vulneración del principio “non bis in ídem”,¹⁰³ que impide que pueda imponerse a una empresa una sanción administrativa por infracción de las normas sobre prevención de riesgos laborales contempladas en la

¹⁰¹ Ramón Castillo Badal, (2022), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador*, Pamplona, Thomson Reuters-Civitas, pg 93.

¹⁰² <https://lpderecho.pe/ne-bis-in-idem-derecho-penal/>

¹⁰³ STS 2632/2020 (rec 2136/2017)

LISOS, derivada del mismo accidente de trabajo por el que ha sido condenado en vía penal el encargado de la obra en la que prestaba servicios el trabajador accidentado. Un accidente que causa el fallecimiento de un trabajador, supone el inicio de un procedimiento penal que suspende la tramitación del expediente sancionador a la espera de que se resuelva el penal. Una vez firme aquella sentencia, se impuso a la empresa la sanción administrativa objeto del litigio.

Así, el artículo 3.4 LISOS establece que conforme al mismo la comunicación del tanto de culpa al órgano judicial o al Ministerio Fiscal o el inicio de actuaciones por parte de éstos, no afectará a los expedientes sancionadores sin conexión directa con los que sean objeto de las eventuales actuaciones jurisdiccionales del orden penal.¹⁰⁴

Es decir, se debe analizar en cada caso si la indagación penal posee "conexión directa" con las conductas examinadas en el ámbito administrativo. La doctrina discute acerca de si en esos casos es necesario que paralizar el procedimiento administrativo sancionador a la espera de la resolución del proceso penal.

A continuación, nos referiremos a la compatibilidad de las sanciones penales y administrativas sobre unos mismos hechos cuando uno de ellos sea cometido por una persona jurídica.

Puede ocurrir que existan conductas tipificadas por el Código Penal que solo reconozcan responsabilidad penal a personas físicas, pero que, a su vez, y de forma paralela, por idénticos hechos, exista una infracción administrativa que permita imputar tales hechos a las personas jurídicas. En este tipo de supuestos sí que se podría sancionar por los mismos hechos a la persona física y a la persona jurídica por esas dos vías. Podemos justificar este enfoque doctrinal en que, en este caso, no existiría la identidad de sujeto puesto que las personas físicas y jurídicas son dos sujetos distintos y que el Derecho administrativo sancionador permite la acumulación de sanciones. Esta

¹⁰⁴ Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, Boletín Oficial del Estado, de 8 de agosto del 2000 núm. 189, pg 8.

corriente es la mayoritaria en la doctrina penalista, pero también existen opiniones contrarias.¹⁰⁵

Otra corriente considera que la persona jurídica y la persona física a pesar de tener distinta naturaleza constituyen un mismo y único sujeto, además defiende que, para que una persona jurídica cometa una infracción se requiere que una persona física actúe en su nombre, ya que es la que tiene capacidad de acción y de culpabilidad. Por ello, tras esta reflexión, esta corriente sostiene que este caso supondría una doble sanción por la misma infracción, que vulneraría el principio *non bis in ídem*.¹⁰⁶

En cualquier caso, el Derecho penal positivo se ha pronunciado en varias ocasiones afirmando y aceptando la posibilidad de imponer esa doble sanción a personas físicas y jurídicas.¹⁰⁷

3.2.8. PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES Y DE LAS SANCIONES

La prescripción en el ámbito administrativo es una causa de extinción de la responsabilidad que responde al principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 9.3 de la Constitución Española. El Diccionario Jurídico de la RAE, lo define como una institución jurídica en la que se manifiesta un determinado efecto jurídico por el transcurso de un período de tiempo dado.

Debemos entender la expresión *prescripción de la infracción* de forma no literal, puesto que la infracción es materialmente imposible que se extinga, realmente se refiere a la responsabilidad sobre esos actos constitutivos de infracción.

¹⁰⁵ Gómez Tomillo, M. y Sanz Rubiales, I. (2013), *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*, Pamplona, Aranzadi, pg 252.

¹⁰⁶ Pérez Manzano (2002) *La prohibición constitucional de incurrir en "non bis in ídem"*, Valencia, Tirant lo Blanch, pg 127.

¹⁰⁷ Gómez Tomillo, M. y Sanz Rubiales, I. (2013), *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*, Pamplona, Aranzadi, pg 256.

Implica la existencia un límite temporal en la posibilidad de sancionar de la Administración pues, de no ser así, existiría de forma indefinida esa posibilidad de ser sancionado, que conllevaría a la inseguridad jurídica del administrado.

Según el artículo 30.1 de la LRJSP, las infracciones prescribirán de acuerdo con las normas que las regulen. Pero si no existe una ley específica o sectorial que lo regule, se determina que las infracciones muy graves prescriben a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses. Si hay infracciones menos graves sin un plazo especial, por el principio, *in dubio pro administrado*, debemos considerarlas equivalentes a las leves y aplicar el plazo de seis meses.

El plazo de prescripción se interrumpe por el inicio de un procedimiento administrativo sancionador. El problema que puede surgir respecto a la prescripción, es cuándo comienza a contar el cómputo o cuándo se interrumpe la prescripción, y es el artículo 30.2 de la Ley 40/2015 el que lo resuelve de la siguiente forma: como norma general comienza a contar desde el momento en que se comete la infracción, en el supuesto de estar cometiendo una infracción instantánea. En el caso de que sea una infracción continuada o permanente, se tendrá en cuenta la fecha desde que cesa el comportamiento ilícito o sus efectos para iniciar el cómputo.

Cuando se interrumpe el plazo de prescripción por el inicio de un procedimiento sancionador, si éste termina sin sanción -por resolución absolutoria o caducidad-, se reinicia y comienza el plazo a computarse de cero de nuevo.

En lo que se refiere a las sanciones, el artículo 30.1 de la Ley 40/2015, ya mencionado, también declara que el plazo de prescripción de éstas se determinará en las normas sectoriales, pero establece el régimen general supletorio que implique que las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.

El cómputo de estos plazos comenzará desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla.

3.2.9. CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO

El Diccionario Jurídico de la RAE define la caducidad como la decadencia de derechos por su falta de ejercicio en el término establecido en la ley o determinado por la voluntad de las partes contractuales. Y concreta que, la caducidad implica la pérdida de un derecho por transcurso del plazo para su ejercicio. En diferentes términos, la caducidad supone un medio de terminación del procedimiento administrativo por haber vencido el plazo máximo fijado legalmente sin que el órgano administrativo competente haya dictado una resolución. Se aprecia de oficio, no hace falta alegarla.

Es el artículo 95 de la Ley 39/2015 el que establece los requisitos y efectos de la caducidad del procedimiento. La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos. Y esa notificación ha de efectuarse en un plazo concreto, que generalmente es de 3 meses, salvo que la norma reguladora del correspondiente procedimiento prevea un plazo mayor, en cuyo caso, lo normal, es que se amplíe a 6 meses.

Mientras que la Administración no resuelva expresamente, no se puede ejecutar una sanción. En definitiva, el silencio administrativo no opera en el procedimiento administrativo sancionador. Los casos en los que la Administración no haya llevado a cabo la resolución, se produce la caducidad del procedimiento, de forma que no se impone la sanción y, si se impusiera, ésta sería nula de pleno derecho al equipararse a una sanción dictada con ausencia total y absoluta del procedimiento. Es más, la Administración no podrá volver a sancionar al administrado por los mismos hechos, ya que supondría una vulneración del principio *non bis in ídem*.

Continuando con el estudio del artículo 95 de la Ley 39/2015 en su apartado tercero se establece que, la caducidad no va a suponer la prescripción de la infracción, pero tampoco interrumpirán el plazo de prescripción. Por último, y como consecuencia del principio de conservación de los actos, cabe mencionar que cuando no se haya producido la prescripción y sea posible iniciar un nuevo procedimiento, se le podrán

incorporar todos los actos y trámites que hayan permanecido igual a pesar de la caducidad.¹⁰⁸

4. CONCLUSIONES

PRIMERA: El artículo 24.2 recoge las garantías constitucionales que operan en todos los procesos, es decir en todos los ámbitos jurídicos. Pero estas garantías están limitadas dependiendo del ámbito en el que se estén aplicando. En definitiva, no van a funcionar del mismo modo exactamente en el proceso penal que en el ámbito administrativo sancionador. La justificación más básica de esta afirmación es que cada uno protege bienes jurídicos distintos. En el ámbito penal estos derechos se traducen de forma más estricta, literal y plena, puesto que los bienes jurídicos que protege el Código Penal son fundamentales para la convivencia, el bienestar, la estabilidad y la tolerancia en sociedad y se consideran valiosos y esenciales. Sin embargo, el ordenamiento jurídico administrativo mediante la regulación de la actividad de la Administración Pública protege bienes jurídicos relacionados con el correcto funcionamiento del Estado y la relación entre la administración y los ciudadanos. De modo que las garantías van a adaptarse a estos objetivos y al tipo de procedimiento, de forma menos rígida que en el proceso penal.

SEGUNDA: En este trabajo se citan diversas sentencias donde se alega la vulneración de una garantía reconocida en el artículo 24.2 de la Constitución española. Todas ellas se encuentran en un punto común, y es que las partes recurrentes, consideran que existe una vulneración porque interpretan los derechos reconocidos de forma literal, rígida y estricta. No obstante, las sentencias mencionadas reflejan la doctrina que declara que en el procedimiento administrativo sancionador no se pueden interpretar de forma literal los derechos que ostenta el presunto infractor, sino que se deben entender con cierta flexibilidad y adaptación al caso concreto que les ocupe. Es por ello que la mayoría de recursos analizados son desestimados.

¹⁰⁸ España. Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, 2 de octubre de 2015, núm. 236, pg 52.

TERCERA: La garantías que se aplican a las personas físicas y a las personas jurídicas son exactamente las mismas, es decir, ambas son titulares de todos los derechos mencionados en este trabajo. Es cierto que poseen una distinta naturaleza y bajo mi punto de vista, coincido con la corriente doctrinal que considera que la persona jurídica está compuesta por una organización estructural compleja, de numerosas personas físicas, pero constituyen personas distintas, no son un único sujeto.

CUARTA: Como es lógico las actuaciones que llevan a cabo las personas jurídicas se efectúan por medio de personas físicas que forman parte de su estructura. Enlazando con la conclusión anterior, al afirmar que son dos sujetos diferentes, debemos entender que, la persona física no habría cometido ninguna infracción si no se encontrara dentro del contexto de la actividad de la persona jurídica. Por consiguiente, la responsabilidad recae sobre la entidad jurídica con personalidad jurídica propia.

QUINTA: Puede darse el caso de que existan conductas tipificadas por el Código Penal que solo reconozcan responsabilidad penal a personas físicas, pero que, a su vez, y de forma paralela, por idénticos hechos, exista una infracción administrativa que permita imputar tales hechos a las personas jurídicas. Para estos supuestos, no se da la identidad de sujeto, ya que como hemos recalado en la conclusión tercera y cuarta, se conforman como dos sujetos distintos. A su vez, el Derecho Administrativo admite la acumulación de sanciones, lo que nos permite afirmar que se podría sancionar por los mismos hechos a la persona física y a la persona jurídica por esas dos vías, sin que exista vulneración alguna del principio *non bis in ídem*.

5. BIBLIOGRAFÍA Y JURISPRUDENCIA

BIBLIOGRAFÍA

Alarcón Sotomayor,L. (2007), *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Pamplona, Aranzadi.

Allue Buiza, et al, (2018) *Lecciones de Derecho Constitucional II*, Pamplona, Aranzadi.

Barrero Rodríguez (2006) *La prueba en el procedimiento administrativo*, Pamplona, Aranzadi.

Coscolluela Montaner,(2020) *Manual de Derecho Administrativo*, Pamplona, Aranzadi.

Escuela de formación e innovación, Administración Pública.
<https://estaticos.sterm.org/spublicos/documentos/CARM/C1-TEMA-5.pdf>

Gimeno Sendra, et al, (2020) *Introducción al Derecho Procesal*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Gómez Tomillo (2019), *Instrumentos jurídicos de tutela y ejecución de las potestades de inspección y supervisión administrativa que operan en los mercados*, Pamplona, Aranzadi.

Gómez Tomillo, M. *La culpabilidad de las personas jurídicas por la comisión de infracciones administrativas: especial referencia a los programas de cumplimiento*. Revista de Administración Pública, 203, 57-88, 2017.

Gómez Tomillo, M. y Sanz Rubiales, I. (2013), *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*, Pamplona, Aranzadi.

Gómez Tomillo, M., “*La culpabilidad de las personas jurídicas por la comisión de infracciones administrativas: especial referencia a los programas de cumplimiento*”, en Revista de la Administración Pública, no203, 2017.

González Pérez (2000) *Manual de Procedimiento administrativo*, Madrid, Civitas Ediciones.

Laguna de Paz, J., “*El principio de responsabilidad personal en las sanciones administrativas*”, en Revista de Administración Pública, no 211, 2020.

M. Gómez Tomillo, «*La sanción a las empresas matrices por prácticas infractoras de las normas de competencia de sus filiales: regulación, principios y garantías*», La Ley digital, no 5117,2018.

Manuel Jaén Vallejo, *Principio constitucional «ne bis in idem» (A propósito de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 2/2003)* <https://www.corteidh.or.cr/tablas/23423c.pdf>

Menéndez Rexach, Rodríguez-Chavez Mimbbrero, Chinchilla Peinado, (2005) *Las Garantías Básicas del Procedimiento Administrativo*, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.

Moreno Quesada et al, (2019), *Curso de Derecho Civil I, Parte general y Derecho de la Persona*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Pardo Montañés, (1999) *La presunción de inocencia: Análisis doctrinal y jurisprudencial*, Pamplona, Aranzadi.

Pérez Manzano (2002) *La prohibición constitucional de incurrir en “non bis in ídem”*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Picón Arranz, *El derecho a la no autoincriminación en el procedimiento administrativo sancionador: un estudio a la luz de la jurisprudencia del TJUE*, Revista del Instituto de Estudios Europeos, vol 29, 2022.

Ponce Solé (2001), *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido: las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Valladolid, Lex Nova.

Ramón Castillo Badal, (2022), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador*, Pamplona, Thomson Reuters-Civitas.

Recoder Vallina, T., “*Principio de personalidad de las sanciones administrativas: responsabilidad solidaria y subsidiaria. Responsabilidad de las personas jurídicas y de los menores de edad*”, en Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, no 19, 2008.

JURISPRUDENCIA

STS 2632/2020 (rec 2136/2017)

STC 76/1990 de 26 de abril, FJ 8.

STC 14/1999, de 22 de febrero, FJ 4.

STS 7128/2020, de 8 de abril, FJ 1.

STC 29/2005, del 6 de febrero.

STS 10.329/1997, de 17 de mayo. FJ 4.

STC 117/2002, de 20 de mayo.

STS 1382/2020, de 22 de octubre, FD 1.

STC 103/1985, de 4 de octubre.

STS 753/1993, de 8 de marzo.

STC 133/2003, de 30 de junio, FJ 3.

STS de 7 de julio de 2011, recurso n.º 5417/2009.