

APA:

Mayo Calderón, B. (2021). La naturaleza jurídica de las consecuencias previstas en el art. 33.7 del Código Penal español. Una reflexión acerca de la llamada responsabilidad “penal” de las personas jurídicas. *Revista Peruana de Ciencias Penales*, (35), 125-168. <https://doi.org/10.56176/rpcp.35.2021.89>

LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CONSECUENCIAS PREVISTAS EN EL ART. 33.7 DEL CÓDIGO PENAL ESPAÑOL. UNA REFLEXIÓN ACERCA DE LA LLAMADA RESPONSABILIDAD “PENAL” DE LAS PERSONAS JURÍDICAS*

BELÉN MAYO CALDERÓN**

Recibido: 15.SEP.2021
Aprobado: 18.OCT.2021

A mi querido, admirado y recordado maestro y amigo, el profesor Luis Gracia Martín, Catedrático de Derecho penal, con inmenso agradecimiento por el tiempo que pude disfrutar de su excelso magisterio y de su compañía, in memoriam.

SUMARIO

1. Los criterios utilizados para determinar la naturaleza jurídica de las consecuencias jurídicas. **2.** El concepto de sanción. **2.1.** La necesaria delimitación de un concepto de sanción en sentido estricto. **2.2.** La distinción entre la sanción en sentido estricto y otras medidas de gravamen. **2.3.** El supuesto de hecho de la sanción en sentido estricto. **2.4.** Las diferencias entre el derecho administrativo sancionador y el derecho de policía. **3.** La peligrosidad de la situación como fundamento de la responsabilidad atribuida por el legislador a las personas jurídicas. Bibliografía.

TITLE: The legal nature of the consequences provided for in art. 33.7 Of the spanish criminal code. A reflection about the so-called “criminal” liability of legal persons.

* Artículo elaborado dentro del Proyecto de investigación RTI2018-098251-B-I00 sobre “Sistema y taxonomía de las consecuencias jurídicas y diferenciación del subsistema de sanciones y consecuencias jurídicas del delito” (Entidad financiadora: Fondos FEDER y Agencia estatal de investigación) así como en el marco del “Grupo de Estudios Penales”, grupo de investigación de referencia, subvencionado por el Gobierno de Aragón y el programa operativo FEDER Aragón 2014-2020.

** Profesora contratada Doctora de la Universidad de Zaragoza y forma parte del Grupo de Estudios Penales de la citada Universidad.

RESUMEN

La autora del presente artículo reflexiona sobre el fundamento de las consecuencias jurídicas establecidas en el art. 33.7 del Código Penal español. Se distingue entre el concepto estricto y amplio de sanción; entre el derecho administrativo y de policía; y la sanción en sentido estricto de otras consecuencias de gravamen; finalmente, se evalúan los alcances del antecedente de la sanción en sentido estricto, específicamente sobre el injusto por el que responderían las personas jurídicas.

PALABRAS CLAVE: Sanción en sentido estricto, sanción en sentido amplio, consecuencias jurídicas, responsabilidad penal de personas jurídicas.

ABSTRACT

The author of this article reflects on the basis of the legal consequences established in Art. 33.7 of the Spanish Penal Code. A distinction is made between the strict and broad concept of sanction, between administrative and police law, and sanction in the strict sense of other tax consequences. Finally, the scope of the antecedent of the sanction in the strict sense is evaluated, specifically the injustice to which the legal entities would respond.

KEYWORDS: Sanction in the strict sense, sanction in the broad sense, legal consequences, criminal liability of legal entities.

1. LOS CRITERIOS UTILIZADOS PARA DETERMINAR LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS

Con este artículo pretendo rendir un sentido homenaje a mi querido maestro, el profesor Dr. Luis Gracia Martín, ocupándome de un tema que trató, con la vehemencia y solidez científica que caracterizaba a su discurso, desde que el legislador español introdujo en 2010 la llamada responsabilidad “penal” de las personas jurídicas en el art. 31 bis del Código Penal¹ aunque ya antes se había referido a él en varias ocasiones desde el inicio de su obra.

El legislador español se adhirió así a una tendencia legislativa de origen anglosajón² que se inició en EE. UU. y se ha acogido en gran parte de Europa³ y ha

1 En adelante CP.

2 Como ha señalado BOLDOVA PASAMAR (2013: p. 224), en EE. UU. esta responsabilidad se depura criminalmente hace más de un siglo. Sobre la admisión de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en los países anglosajones véase también URRUELA MORA (2012: p. 419), que señala que Reino Unido la recoge en la esfera legislativa desde 1925 en virtud de la *Criminal Justice Act*, siendo muy anterior la aceptación jurisprudencial de la misma.

3 Sobre la regulación de esta responsabilidad en la esfera europea continental (Holanda, Francia e Italia) véase SILVA SÁNCHEZ (2013: p. 20).

obligado a la doctrina y a la jurisprudencia a reflexionar sobre la naturaleza jurídica de este tipo de responsabilidad y sobre los requisitos que deben exigirse para aplicarla, sumándose así al importante debate doctrinal que en las últimas décadas ha generado esta cuestión a nivel internacional.

La delimitación de la naturaleza jurídica de esta clase de responsabilidad no da lugar, como señalan algunos autores⁴, a un debate trasnochado⁵, sino que es imprescindible para poder interpretar y aplicar de una manera adecuada la legislación vigente⁶.

En la actualidad la doctrina mayoritaria considera⁷ que existen, básicamente, dos modelos dogmáticos que tratan de fundamentar la atribución de responsabilidad penal a las personas jurídicas: un modelo de responsabilidad por atribución o imputación, también llamado de transferencia (de la persona física actuante a la persona jurídica), heterorresponsabilidad o vicarial y otro modelo de responsabilidad propia de la persona jurídica, también llamado modelo de responsabilidad por un hecho propio o autorresponsabilidad.

Ambos modelos tienen en común la creación de una ficticia teoría jurídica del delito, paralela a la existente para la persona física, que atribuye nuevos contenidos a las categorías dogmáticas penales tradicionales, destruyendo así su esencia, como magistralmente puso de relieve Gracia Martín⁸.

Aunque algunos autores no lo reconocen, aceptar cualquiera de estos dos modelos supone admitir que las consecuencias jurídicas previstas por el legislador en el art. 33.7 son penas, rindiéndose a la evidencia del nombre que les ha dado el

4 En este sentido ZUGALDÍA (2012: p. 15); FEIJOO (2015: pp. 47 y ss.) y GÓMEZ-JARA (2010: p. 1).

5 En el mismo sentido, muy crítico con estas posturas, se ha manifestado GRACIA MARTÍN (2017: pp. 115 y ss.).

6 Como ha señalado GRACIA MARTÍN (2017: p. 7), citando a Molina Fernández, la regulación legal no solo no ha puesto ningún fin al debate sobre la posibilidad de penar a la persona jurídica, como dicen sus valedores, sino que más bien ha hecho más necesario que nunca oponerse a ella por la razón fundamental, entre otras muchas, de la amenaza que representa para la vigencia del principio de culpabilidad.

7 Al respecto véase BOLDOVA PASAMAR (2013: pp. 230 y ss.); y SILVA SÁNCHEZ (2013: p. 21).

8 Una relación de su extensa bibliografía sobre este tema puede verse el último artículo de Gracia Martín (2020a: pp. 103 y ss.).

legislador⁹ (español y europeo¹⁰)¹¹, lo que resulta llamativo porque en relación con otros problemas jurídicos que se plantean en el ámbito del Derecho penal la mayoría de la doctrina considera que las calificaciones formales que de algunos conceptos realiza el legislador no deben influir en la construcción dogmática¹².

Como señalan Gracia Martín¹³ y Cano Campos¹⁴, citando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el *nomen iuris* con que el legislador y la ley designan a

-
- 9 Obsérvese que el legislador no siempre utiliza el término “penas”. En el art. 570 quater se refiere a las *consecuencias* del “art. 33.7 y 129”.
- 10 Sobre el art. 14 del Corpus Iuris europeo de 2000, la Convención del Consejo de Europa contra la corrupción, la Decisión marco del Consejo de la Unión Europea 2003/80/JAI, de 27 de enero, y otras Decisiones Marco del Consejo posteriores que incidieron en la necesidad de una responsabilidad véase GOENA VIVES, pp. 41 y ss. El art. 7 admite tanto la vía penal como la administrativa para sancionar a las personas jurídicas. Esta disposición se debe a una enmienda presentada por Alemania, reticente a admitir una responsabilidad penal de las personas jurídicas. Sobre el actual debate en Alemania véase la bibliografía citada por la autora en la nota 14 de la p. 42.
- 11 Entre otros muchos autores (la bibliografía actualmente existente sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas es inabarcable), consideran que la responsabilidad de la persona jurídica es penal porque lo dice el legislador GÓMEZ-JARA (2010: p. 1); ZUGALDÍA, (2012: p. 15); FEIJÓ (2015: pp. 47 y ss.).
- 12 Así, por ejemplo, ocurre con el concepto de bien jurídico. Al respecto véase MAYO CALDERÓN (2005: pp. 35 y ss.).
- 13 GRACIA MARTÍN (2017: pp. 115 y ss.; 2020: pp. 17 y 21-22; 2019: p. 1403), que cita la jurisprudencia constitucional (SSTC 164/1995 y 276/2000) que, haciendo suyo el apotegma de que “el nombre no hace la cosa”, afirma que “para determinar la naturaleza de una determinada figura no es decisivo el *nomen iuris* que le asigne el legislador ni la clara voluntad del legislador”. Con esas meras denominaciones no se engaña a la Ciencia jurídica, pues, tras la desnormativización de los constructos que se designan fraudulentamente con tales nombres, los objetos reales quedan al descubierto como sustratos de ellos. Sobre la fuerza contaminadora del pensamiento que tienen los usos arbitrarios del lenguaje véase DELGADO ECHEVARRÍA (2013: pp. 11 y ss.) y MOREU CARBONELL (2020: p. 231, 329), citados también por GRACIA MARTÍN.
- 14 CANO CAMPOS (2014: p. 34) señala que para determinar la naturaleza de una determinada figura no es decisivo el *nomen iuris* que le asigne el legislador ni el tratamiento que le dispense la Administración (SSTC 164/1995 y 239/1998). Como señala el magistrado GIMENO SENDRA en su voto particular a la sentencia 164/1995, “las cosas son lo que son y la naturaleza de las instituciones está en su estructura y en su función, no en el nombre que les demos, aunque el bautizo lo haga el legislador”. La STC 276/2000, rechaza la idea de extender indebidamente el concepto de sanción “con la finalidad de obtener la aplicación de las garantías constitucionales propias de este campo a medidas que no responden al ejercicio del *ius puniendi* del Estado o no tienen una verdadera naturaleza de castigos” y señala que “ni el *nomen iuris* empleado por la Administración ni asignado por la ley, ni la clara voluntad del legislador de excluir una medida del ámbito sancionador, constituyen un dato decisivo a la hora de precisar si los arts. 24.2 y 25.1 CE resultan aplicables, sin que tampoco baste por sí sola, a estos efectos, la circunstancia de que la medida de que se trata se imponga como consecuencia de un incumplimiento previo de las obligaciones derivadas de la relación jurídica existente entre el ciudadano y la Administración, o que la reacción del Estado ante dicho incumplimiento consista en un acto restrictivo de derechos”.

una figura jurídica no es decisivo ni determinante de su verdadera naturaleza jurídica.

Asimismo, para determinar la naturaleza de una consecuencia jurídica tampoco es determinante el sector del ordenamiento en el que la haya ubicado el legislador, el procedimiento que haya establecido para su imposición, el contenido¹⁵ ni su finalidad disuasoria o preventiva¹⁶. Lo único que indica su naturaleza jurídica es su fundamento y para delimitarlo es, en mi opinión, necesario precisar el concepto de sanción.

15 Por ejemplo, el pago de una cuantía económica puede ser constitutivo de una pena de multa, de una sanción administrativa o de una multa coercitiva (como veremos *infra*, en el apartado II.2, esta última no tiene la naturaleza jurídica de sanción). También niega que el contenido de una medida permita otorgarle o no la calificación de sanción, HUERGO LORA (2007: pp. 16 y 233). En su opinión, el contenido de una medida no permite prácticamente nunca atribuirle o negarle naturaleza sancionadora, siendo su función, definida a partir del contexto normativo, el único dato que consiente efectuar esa calificación.

16 En mi opinión, para delimitar la sanción de otras consecuencias jurídicas que no lo son hay que atender al fundamento y no a los fines porque alguno de ellos puede darse también en las medidas coercitivas no sancionadoras. Aunque la pena, la sanción administrativa y la sanción disciplinaria se diferencian de otras medidas que no son sanciones por su fin retributivo, los fines de prevención pueden caracterizar también a esta últimas. Sobre los fines preventivos de las medidas no sancionadoras véase ROGALL (2018: p. 76). Al respecto, considera CANO CAMPOS (2014: p. 38) que lo característico de las sanciones no es su finalidad preventiva, sino la forma en que dicha finalidad se persigue: castigando. Se inflige un mal para castigar, y se castiga para prevenir. HUERGO LORA (2007: p. 50, pp. 292 y ss.) se refiere a los resultados a los que conduce el criterio que atiende al fin de la medida poniendo como ejemplo la opinión que ha mantenido el Tribunal Constitucional en relación con los recargos tributarios por demora, que consideró (STC 164/1995, de 13 de noviembre) que no eran sanciones, afirmando que su finalidad es “disuasoria” y no “punitiva”. Al respecto, señala el citado autor que esta distinción es muy difícil de sostener porque también las sanciones tienen una función disuasoria. Estoy de acuerdo con el citado autor en que la función de los recargos es castigar al contribuyente por el incumplimiento de sus obligaciones, por lo que deberían considerarse sanciones. Se diferencian así de los intereses de demora, cuya función es compensar a la administración por la tardanza en la recepción del importe de la deuda tributaria. Al respecto, señala SUAY RINCÓN (2010: p. 172) que en la citada sentencia hubo un voto particular y que, con posterioridad, la STC 276/2000, de 16 de noviembre y la STC 127/2002, de 23 de mayo, llegaron a una solución diferente. Esta última señala que es una sanción porque supone una medida restrictiva de derechos que se aplica en supuestos en los que ha existido una infracción de ley y desempeña una función de castigo. Del mismo modo, también el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH) ha considerado que los recargos tributarios tienen naturaleza sancionadora. Sobre la jurisprudencia del TEDH sobre las medidas coercitivas que tienen la naturaleza jurídica de sanción véase ARZOZ SANTISTEBAN (2010a: pp. 181 a 183).

2. EL CONCEPTO DE SANCIÓN

2.1. La necesaria delimitación de un concepto de sanción en sentido estricto

Tradicionalmente la doctrina penalista se ha ocupado del fundamento y los fines de la pena, pero solo de manera incidental del concepto de sanción¹⁷, por ser obvio que la pena es una sanción. Sin embargo, la delimitación de este concepto es fundamental para resolver tanto el clásico problema jurídico que plantea la delimitación entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador¹⁸ como los problemas de interpretación que se plantearon primero con la introducción en el Código penal de las denominadas consecuencias accesorias reguladas en el art. 129 CP y, más recientemente, con la introducción de la denominada responsabilidad penal de las personas jurídicas¹⁹.

Es necesario distinguir las sanciones de otros actos de gravamen dirigidos tanto a físicas como a personas jurídicas que no tienen esta naturaleza jurídica²⁰ y que, como veremos, se encuentran dispersos en distintos ámbitos del ordenamiento jurídico.

Solo si previamente se distinguen, atendiendo a su fundamento, las distintas medidas coactivas de las que dispone el Estado para “imponer” los objetivos públicos, será posible clasificarlas, y ello nos permitirá definir su supuesto de hecho y enumerar los requisitos necesarios para su aplicación.

Para ello es fundamental delimitar un concepto “estricto” de sanción frente al, comúnmente utilizado, concepto “amplio” de sanción, que incluye cualquier acto coactivo, mal o gravamen estatuido por el orden jurídico²¹ y que se define, de

17 Tampoco se encuentra una definición de sanción en sentido material en la legislación. Así lo constata también HUERGO LORA (2007: p. 203).

18 En mi opinión, el Derecho administrativo sancionador y el Derecho penal forman parte de la misma unidad: el Derecho sancionador. Al respecto véase MAYO CALDERÓN, “Acerca de las diferencias entre el Derecho penal, el Derecho administrativo sancionador y el Derecho de policía. A la vez, una reflexión sobre el concepto de sanción”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 56, Zaragoza, 2021, pp. 185-253.

19 La L.O. 5/2010, de 22 de junio, de reforma del Código Penal introdujo por primera vez en el Código Penal español la denominada responsabilidad penal de las personas jurídicas y, posteriormente, la LO 1/2015, de 30 de marzo y amplió esta regulación, destacando entre las novedades la incorporación de los llamados programas de cumplimiento (*Compliance Programs*).

20 También ponen de manifiesto que no toda medida coactiva es una sanción HUERGO LORA (2007: p. 16); CANO CAMPOS (2014: p. 31); GRACIA MARTÍN (2020: pp. 21 y ss.); ROCA DE AGAPITO (2018: p. 223).

21 GRACIA MARTÍN (2020: p. 73) considera que la tendencia a utilizar el concepto de sanción en sentido amplio, como equivalente a consecuencia jurídica, confundiendo así la sanción con otros actos coactivos, tal vez se deba, entre otras razones, al lastre de la equívocidad del concepto de

una manera meramente formal, como sinónimo de consecuencia jurídica. Solo la sanción en sentido estricto estará sometida a los principios y garantías del Derecho sancionador, cualitativamente diferente al Derecho no sancionador.

Definen la sanción desde un punto de vista formal las leyes administrativas²² y una parte de la doctrina administrativa²³, pero hay algunos autores que han incorporado a la definición elementos que permiten vislumbrar un contenido material, que es el que nos permite incluir en el citado concepto tanto a la pena como a la infracción administrativa y distinguir la infracción administrativa de otros mecanismos coercitivos para el cumplimiento de sus fines que no tienen la naturaleza jurídica de sanción.

El concepto más extendido durante años entre la doctrina administrativa fue el mantenido por García de Enterría²⁴, que, desde la primera edición de su manual, ha definido la sanción como un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Las sanciones se distinguen de las penas por un dato formal, la autoridad que las impone: aquellas, la Administración, estas los Tribunales penales.

También ofrece una definición formal Parejo Alfonso²⁵, que considera que la sanción administrativa es la corrección impuesta a un administrado en ejercicio de la correspondiente potestad administrativa por un hecho o una conducta constitutiva de infracción, asimismo administrativa, es decir, tipificada legal y previamente como tal.

Más depurados, desde el punto de vista material son aquellos conceptos de sanción administrativa que hacen referencia al componente “aflictivo” o “represivo”²⁶. En este sentido, por ejemplo, Bermejo Vera²⁷, define la sanción administrativa como una decisión administrativa *con finalidad represiva*, limitativa de derechos,

sanción de Kelsen, quien a menudo llama sanción a todo acto coactivo que se imputa a un ilícito, con lo cual identifica *pars pro toto* la especie sanción y el género consecuencia jurídica. En mi opinión, Kelsen delimita tres conceptos de sanción (en sentido estricto, amplio y muy amplio) pero la mayoría de la doctrina y la legislación han utilizado solo el concepto “muy amplio”. Al respecto véase *infra* este mismo apartado (y notas 58 a 62).

22 Al respecto véase GÓMEZ TOMILLO/SANZ RUBIALES (2013: pp. 285-286).

23 Como señala HUERGO LORA (2007: p. 204), algunos manuales y monografías que se dedican a las sanciones administrativas omiten su definición, dándola por supuesta y estudiando únicamente su régimen jurídico.

24 García de Enterría/Fernández (2020: p. 186).

25 PAREJO ALFONSO (2020: p. 978).

26 En este sentido, REBOLLO PUIG (2010: p. 321 y 322-323) considera que tanto la pena como la sanción administrativa son castigos impuestos por el Estado.

27 BERMEJO VERA (2018: p. 239).

*basada en una previa valoración negativa de la conducta de un sujeto*²⁸. La sanción es el acto administrativo de gravamen por antonomasia, pues disminuye o debilita –o incluso elimina– alguna parte de la esfera jurídica del sancionado, en la medida en que se le priva de un derecho, o se le impone un deber u obligación adicional *vinculada al componente “aflictivo”*, inevitable en cualquier sanción²⁹.

En esta línea, Suay Rincón³⁰, haciendo referencia a la opinión mayoritaria, destaca que entre los elementos sustantivos que sirven para delimitar el concepto de sanción administrativa, alejándola del resto de los actos administrativos, existe una generalizada coincidencia en destacar uno por encima de otros: el criterio de la finalidad. Las sanciones administrativas –dice el citado autor– cumplen una finalidad represora o retributiva, lo que se traduce en la irrogación de un mal añadido al que de suyo implica el cumplimiento forzoso de una obligación ya debida o la imposibilidad de seguir desarrollando una actividad a la que no se tenía derecho.

Asimismo, señala Rebollo Puig³¹ que para diferenciar el castigo de otros medios de reacción jurídica ante el incumplimiento de deberes es necesario, pero no suficiente, que altere la situación jurídica de quien lo sufre, perjudicándole (contenido aflictivo), pero, además, ese perjuicio ha de ser precisamente buscado como tal y deliberadamente (acaso no exclusivamente). En esto se diferencia de otras medidas perjudiciales que lo que persiguen es imponer la conducta conforme al ordenamiento y satisfacer o restablecer los intereses públicos o privados lesionados por el incumplimiento del deber. El castigo, por definición, no se limita a imponer el deber violado ni el restablecimiento de la situación. El castigo añade un nuevo mal al simple restablecimiento de la situación lícita.

En la doctrina administrativa han formulado un concepto material de sanción Huergo Lora y Cano Campos³².

28 Cita la STC 132/2001, de 8 de junio, FJ 3.

29 La cursiva es mía.

30 SUAY RINCÓN (2010: pp. 170-171), que cita las SSTC 164/1995, 276/2000, 48/2003, de 12 de marzo. Esta última señala que para determinar si una consecuencia jurídica tiene o no carácter punitivo habrá que atender, ante todo, a la función que tiene encomendada en el sistema jurídico (función represiva u otras finalidades justificativas, por ejemplo, la finalidad de constreñir a la realización de una prestación o al cumplimiento de una obligación concreta, la simple aplicación del ordenamiento por parte de la administración competente o restablecer la legalidad conculcada).

31 REBOLLO PUIG (2010: pp. 317-318).

32 HUERGO LORA y CANO CAMPOS formulan un concepto de “sanción administrativa”, pero, dada su identidad con el concepto de pena, puede considerarse un concepto de “sanción”, que incluye a ambas consecuencias jurídicas y a la infracción disciplinaria.

Cano Campos³³ considera que la sanción administrativa consiste siempre en infligir un mal como consecuencia del incumplimiento de una norma de conducta (las que contienen un mandato o una prohibición). No se vincula a un simple incumplimiento, sino a la vulneración de una norma obligatoria de conducta. No es una reacción desfavorable cualquiera, sino un castigo por la infracción de ese deber jurídico de conducta. Tiene como presupuesto el incumplimiento de una norma de conducta y castiga o pune la infracción de dicha norma. La imposición de la sanción se asocia, en cuanto mal, a la comisión de una infracción, bien porque se crea que con tal mal se hace justicia (retribución), bien porque con la amenaza de este se quiere disuadir de la comisión de otras infracciones (prevención). Para que se pueda hablar de sanción, el sujeto al que se le impone la medida tiene que sufrir necesariamente un perjuicio en su esfera jurídica, pero este perjuicio no es suficiente. El carácter afflictivo de la medida debe configurarse única y exclusivamente como reproche o retribución, esto es, como atribución directa de las consecuencias que acarrea la realización de una acción antijurídica. El concreto mal que se impone o el particular bien del que se priva al sujeto no trata de realizar de forma directa e inmediata el interés público presente en la acción que la Ley prevé como supuesto de hecho desvalorado de la infracción, sino que su única función es reprobar, reprochar o retribuir la realización de esa acción³⁴.

Huergo Lora considera que el elemento relevante para definir la sanción es la valoración de la conducta *personal* de un sujeto y no la valoración de unos hechos y de unos intereses que afecten a terceros o a los intereses públicos en general. El criterio de la valoración de la conducta debe ser aceptado no en el sentido de que cualquier medida que se base en una valoración de actos del particular deba considerarse una sanción, sino para entender que toda medida cuyo único fundamento sea la conducta de un particular, a los efectos de premiarla o castigarla, sin que ese premio o castigo afecte directamente a los intereses de otro sujeto o al funcionamiento de los servicios públicos, debe considerarse sanción a los efectos de que en la valoración de la conducta se respeten los principios de presunción de inocencia y

33 CANO CAMPOS (2014: p. 32, 34-35).

34 CANO CAMPOS (2014: pp. 36-37) hace también referencia al concepto de sanción que ha delimitado el TC, que considera que la sanción es una decisión administrativa con finalidad represiva, limitativa de derechos, basada en una previa valoración negativa de la conducta de un sujeto, de modo que lo que lo que la distingue de otros actos con consecuencias gravosas o que restringen derechos individuales con otros fines (de coerción, de restablecimiento de la legalidad, de resarcimiento de daños) es su función represiva, retributiva o de castigo. Asimismo, hace referencia al concepto de sanción al que se ha referido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su conocida sentencia de 21 de febrero de 1984 (Caso *Ortziürk*) –citada por toda la doctrina administrativa– que también ha aludido a la finalidad represiva y preventiva o disuasoria de las sanciones administrativas, aunque también ha señalado que esta última no es exclusiva de las sanciones.

culpabilidad³⁵ y se imponga a través del procedimiento legalmente establecido³⁶. Las sanciones tienen como única finalidad la de imponer un perjuicio al infractor, frente a otras medidas que, aunque de hecho pueden perjudicar a un particular, persiguen otras finalidades (que tienen que ser, necesariamente, de tutela de determinados intereses públicos), que son las que contribuyen a delimitar su contenido y efectos. Ese perjuicio solo se justifica, de acuerdo con la Ley, en la previa comisión de una infracción. Y en nuestro ordenamiento, por aplicación del principio de Estado de Derecho, de respecto a la dignidad humana, y por respecto al artículo 25.1 CE (principio de irretroactividad) solo se puede castigar a una persona por infracciones de las que sea *personalmente*³⁷ responsable³⁸. El castigo de un sujeto solo es admisible en la medida en que esa persona sea subjetivamente reprochable (principio de culpabilidad), pero la protección de terceros o del interés público no puede quedar sometida a la misma condición³⁹.

En la doctrina penal ha valorado muy favorablemente este concepto de sanción Gracia Martín⁴⁰, que, partiendo de los elementos que va desgranando Huergo Lora a lo largo de su investigación, considera que son *sanciones* aquellas consecuencias jurídicas que se traducen en una intervención coactiva desfavorable –aflictiva– exclusivamente sobre el individuo que ha realizado personalmente la *conducta* –acción u omisión– constitutiva de una *infracción*, y *porque* la ha cometido él mismo *personalmente*. Solo es una sanción, y solo puede ser llamada así propiamente, aquella consecuencia jurídica cuyo fundamento sea una *infracción* (y, además, por supuesto, la culpabilidad de su autor) y solo puede entenderse por infracción, y llamar así con ese nombre, a un supuesto de hecho constituido por la realización *personal* de una *conducta* –acción u omisión– contraria a una norma de *determinación* (prohibición o mandato de *acción*) por un individuo determinado, lo que supone necesariamente un obrar *doloso* o *imprudente* del individuo sujeto de la acción que es *constitutivo*⁴¹

35 La sanción –dice HUERGO LORA (2007: pp. 362 y 380) – se basa en la culpabilidad personal, mientras que las otras medidas tienen su propio título de legitimación.

36 HUERGO LORA (2007: p. 246).

37 La cursiva es mía.

38 HUERGO LORA (2007: p. 379). Como señala el citado autor (2007: p. 359), es a partir de la Ilustración cuando se entiende que la sanción solo puede recaer en alguien que sea personalmente culpable de la infracción.

39 HUERGO LORA (2007: p.380).

40 GRACIA MARTÍN (2020a: pp. 73-74) considera que HUERGO LORA ha formulado un concepto *categorial* de sanción administrativa substancialmente coincidente con el de pena y que, dadas su precisión y la certeza de su contenido, ha fijado un punto de no retorno para el conocimiento jurídico.

41 La cursiva es del autor.

de la infracción (de lo injusto o ilícito), y no de la culpabilidad⁴² en cuanto juicio de reproche personal por la infracción cometida exclusivamente al individuo que la ha cometido⁴³.

Como ya hemos señalado, el único criterio válido para concluir que el mal o gravamen que el Estado impone al ciudadano es una sanción es su fundamento y, desde este punto de vista, considero que los conceptos materiales de sanción que han mantenido los autores citados reflejan el fundamento de toda sanción: es la consecuencia jurídica de la infracción de una norma de determinación que se le reprocha al mismo individuo que la ha realizado.

Cano Campos pone de manifiesto que el presupuesto de la sanción es el reproche por la infracción de una norma de conducta, Huergo Lora precisa que el reproche por la infracción de una norma de conducta se dirige al mismo sujeto que ha realizado personalmente la conducta que infringe la norma y Gracia Martín aclara que ese sujeto solo puede ser un individuo humano que actúa con dolo o imprudencia, lo que permite excluir de este concepto estricto de sanción a las personas jurídicas, que, sin duda, deben ser responsables pero no pueden ser culpables⁴⁴. Para ellas se pueden prever consecuencias jurídicas que se fundamenten en una responsabilidad patrimonial o en una responsabilidad social pero no una sanción en sentido estricto fundamentada en una responsabilidad personal⁴⁵.

Este concepto coincide, básicamente, con el concepto “estricto” de sanción que utiliza Kelsen cuando se refiere a los actos estatuidos por el orden jurídico como reacción ante una conducta humana determinada por ese orden⁴⁶, considerando

42 Con este último inciso pretende criticar la extendida opinión que mantiene la doctrina administrativa acerca de la inclusión del dolo y la imprudencia en la culpabilidad y no en la tipicidad. A esta cuestión me referiré *infra* en el apartado III.

43 GRACIA MARTÍN comienza a formular este concepto de sanción en 1993, en el artículo titulado “La cuestión de la responsabilidad de las personas jurídicas”, donde define la sanción como reacción jurídica frente a la transgresión de una norma de conducta y reafirmativa de la norma de determinación (1993, p. 589) y siguió explicando y delimitando su contenido a lo largo de toda la extensa obra en la que se dedicó a defender, de una manera excelsa e impecable, que la responsabilidad de las personas jurídicas no puede tener la naturaleza de pena ni de sanción administrativa. Toda esta bibliografía aparece citada en uno de sus últimos artículos, publicado en el número 35 de esta revista (2020a: pp. 12 y ss.).

44 Como señala GRACIA MARTÍN (2020a: p. 37), una distinción elemental, formulada por la teoría general del Derecho –KELSEN: (1991: p. 90); NINO (1984: pp. 184 ss.) – y operativa en diferentes ámbitos jurídicos, que, sin embargo, con frecuencia es ignorada, es la que diferencia entre culpabilidad y responsabilidad.

45 Sobre la distinción entre responsabilidad personal, patrimonial y social véase *infra* el apartado 2.2.

46 KELSEN (1991: p. 48). La sanción en sentido estricto es un acto de coacción que está ligado,

como tal a la sanción penal⁴⁷. Por el contrario, Kelsen utiliza el término sanción en sentido “amplio” cuando se refiere a la sanción civil que intenta reparar el delito⁴⁸. Estas dos reacciones del ordenamiento jurídico las diferencia de otros actos coactivos carentes del carácter de sanción⁴⁹, entre los que incluye la privación de su libertad a los individuos sospechosos de haber cometido un delito, el internamiento de enfermos contagiosos en hospitales, la expropiación coactiva de bienes cuando el interés público lo exige, la destrucción coactiva de animales domésticos cuando padecen enfermedades contagiosas o la demolición por la fuerza de edificios ante el peligro de derrumbamiento o para impedir la extensión de un incendio⁵⁰.

Por otra parte, se refiere Kelsen⁵¹ a *todos*⁵² los actos estatuidos por el orden jurídico, queriendo expresar con ello –dice el autor– nada más que el orden reacciona con tal acto contra una situación social indeseada, expresando mediante esta reacción la indeseabilidad de la situación. De esta afirmación se extrae el concepto de sanción que podríamos denominar “muy amplio” (que incluye todos los actos coactivos incluidos en los que he denominado concepto “estricto” y “amplio”), que es el que ha utilizado gran parte de la doctrina en todos los ámbitos del ordenamiento jurídico y se ha extendido también a la legislación⁵³.

como consecuencia, a una acción u omisión determinada, jurídicamente establecida, y socialmente indeseada, de seres humanos determinados, que tiene como condición un acto ilícito, o delito, cometido por un hombre determinado y jurídicamente comprobado. Acto ilícito, o delito, es una determinada acción humana o la omisión de tal acción que, por ser socialmente indeseada, es por ello prohibida, de suerte que a la misma (o mejor: ante su comprobación a través de un procedimiento jurídico determinado) se enlaza un acto coactivo; convirtiéndola el orden jurídico en condición de uno de los actos coactivos que el orden jurídico estatuye. Y ese acto coactivo, como sanción (en el sentido de consecuencia de una ilicitud) solo puede distinguirse de otros actos coactivos que no constituyen sanciones, en el sentido de consecuencias de una ilicitud, que están condicionados por otros hechos (1991: p. 54). Solo el acto coactivo es una consecuencia que no es ella misma condición. Se trata de la última consecuencia, de la consecuencia jurídica; y si el acto coactivo es una sanción, como reacción contra la conducta de un individuo determinada por el orden jurídico, la consecuencia jurídica es consecuencia de un delito (1991: p. 157).

47 KELSEN (1991: p. 123).

48 KELSEN (1991: pp. 123-124). La llamada reparación de la ilicitud –dice el citado autor– consiste en que se pone término al estado provocado por la conducta ilícita (situación también ilícita, en este sentido), restableciéndose un estado conforme a Derecho.

49 KELSEN (1991: pp. 53-54).

50 Todos estos supuestos son constitutivos de lo que en este trabajo se denomina “responsabilidad social”. Al respecto véase *infra* el apartado 2.2.

51 KELSEN (1991: pp. 54-55).

52 La cursiva es mía.

53 CANO CAMPOS (2014: pp. 31-32) se refiere al concepto amplio de sanción de KELSEN, que coincide con el que he denominado “concepto muy amplio” y aboga, en el mismo sentido que aquí se

2.2. La distinción entre la sanción en sentido estricto y otras medidas de gravamen

La responsabilidad sancionadora es una responsabilidad “personal”⁵⁴ que hay que distinguir, como ha señalado Gracia Martín⁵⁵, de otras responsabilidades no sancionadoras, que podemos denominar responsabilidad “patrimonial”⁵⁶ y responsabilidad “social”⁵⁷.

La responsabilidad personal, que se integra en el Derecho sancionador, se fundamenta en la reprochabilidad personal de la conducta antijurídica⁵⁸ (culpabi-

mantiene, por elaborar un concepto de sanción administrativa con contornos más precisos, que permita revelar su verdadero contenido punitivo o de castigo por una acción ilícita y justificar el régimen jurídico singular al que se somete. Este concepto amplio, e impreciso, de sanción –dice el citado autor–, que incluye la obligación de reparar el daño causado o el ejercicio de la coacción y parte del binomio violación de las normas/consecuencia desfavorable, considerando por ello como sanción cualquier medida con la que el ordenamiento jurídico reacciona frente a un comportamiento contrario a Derecho, no puede ser aceptado aquí, pues desemboca en un concepto omnicompreensivo de sanción que incluye medidas no solo punitivas, sino también resarcitorias, invalidantes, repristinatorias o de restablecimiento de la legalidad, etc., que no deben gozar de las mismas garantías que las sanciones en sentido estricto.

- 54 La responsabilidad personal es la que, en la concepción de KELSEN (1991: pp. 48-157), da lugar a una sanción (en sentido estricto) que es consecuencia de una conducta humana determinada por el orden jurídico (ilicitud). Ese ilícito constituido por la infracción de una norma por un individuo humano coincide con lo que la doctrina penal denomina “injusto personal”.
- 55 GRACIA MARTÍN (2016d: p. 33 y 2019: p. 1042) realiza esta clasificación con base en la distinción apuntada por KELSEN.
- 56 KELSEN (1991: p. 123-124) señala, utilizando aquí el término sanción en sentido amplio que las sanciones aparecen, dentro de los órdenes jurídicos estatales, de dos formas diferentes: como sanción penal y como sanción civil o ejecución forzosa de los bienes. Dice el citado autor que también la ejecución civil irroga coactivamente un mal, pero esta se distingue de la pena en cuanto intenta reparar la ilicitud. La reparación de la ilicitud consiste en que se pone término al estado provocado por la conducta ilícita, restableciéndose un estado conforme al derecho.
- 57 Como señala GRACIA MARTÍN (2016d: p. 33), la responsabilidad social es una responsabilidad de carácter objetivo, con muy diversos contenidos y fundamentos y a la cual se debe hacer frente con actos coactivos que no tienen ningún carácter de sanción, especialmente con medidas de policía. Menciona como ejemplos, siguiendo a KELSEN, la privación de libertad como guardia protectora de individuos para protegerlos de ataques ilícitos con que se los ha amenazado, la internación coactiva de enfermos mentales peligrosos en hospicios, o la de enfermos contagiosos en hospitales, es decir, actos coactivos que sin duda tienen el mismo contenido material que las correspondientes sanciones, pero que “no constituyen sanciones en el sentido de consecuencias de una ilicitud”, sino solo meros actos coactivos que “están condicionados por *otros hechos*”. Al respecto cita a MONTORO PUERTO (1965: pp. 143 ss.) que, siguiendo a JIMÉNEZ DE ASÚA, habla de una “responsabilidad por la mera atribuibilidad”, distinta de la penal y la civil, y que sería la típica del Derecho administrativo.
- 58 Define la culpabilidad como “reprochabilidad personal de la conducta típica y antijurídica”, CEREZO MIR (2001: p. 25). A esta definición se adhiere URRUELA MORA (2016: p. 269), que

lidad⁵⁹) al mismo individuo que ha infringido la norma de determinación; la responsabilidad patrimonial⁶⁰ se fundamenta en la necesidad de reparar el daño⁶¹ y la responsabilidad social⁶², que se integra en el que puede denominarse Derecho de policía⁶³, se fundamenta en la peligrosidad objetiva de la cosa (por ejemplo, tiene este fundamento el comiso)⁶⁴, en la peligrosidad objetiva de la situación (por ejemplo, las consecuencias accesorias del art. 129 CP⁶⁵) o en el ejercicio de la legalidad vigente⁶⁶

considera que la culpabilidad es la reprochabilidad personal por la acción típica y antijurídica.

- 59 Ello impide considerar sanciones a las medidas de seguridad, que no se fundamentan en la culpabilidad sino en la peligrosidad del individuo que ha infringido la norma de determinación. Al respecto véase GRACIA MARTÍN (2016a: pp. 191 y ss.).
- 60 En sentido similar al aquí mantenido, considera que no son sanciones administrativas las medidas de carácter resarcitorio o indemnizatorio de naturaleza civil, SILVA FORNÉ (2002: p. 177).
- 61 Así, por ejemplo, constituye una responsabilidad de esta clase la responsabilidad civil extracontractual que se regula en los arts. 1902 y ss. del Código civil. Al respecto véase LACRUZ (1985: 497 y ss., 563 y ss., 591 y ss.); BAYOD LÓPEZ (2018: pp. 293 y ss.; 323 y ss.); BUSTO LAGO / PEÑA LÓPEZ (1997, pp. 141 y ss.).
Sobre la distinción entre la responsabilidad por daños y la sanción administrativa señala CANO CAMPOS (2014: p. 32) que en la primera ni se infringe una norma de conducta ni estamos ante un castigo o una punición, sino ante la obligación de repararlos para tratar de dejar al perjudicado en la posición más parecida posible a la que tenía antes de sufrir el perjuicio.
- 62 Considera también que no son sanciones administrativas las medidas de coacción administrativa directa, SILVA FORNÉ (2002: pp. 177-178).
- 63 Al respecto véase el apartado 5.
- 64 En el Código penal el comiso aparece regulado en los arts. 127 y ss. Sobre la regulación del comiso en el ámbito del Derecho administrativo véase GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ (2020: p. 222). Consideran que el comiso se fundamenta en la peligrosidad objetiva de la cosa, GRACIA MARTÍN (2020a: p. 30); VIZUETA FERNÁNDEZ (2011: p. 23); HUERGO LORA (2007: pp. 355 y ss.). Por otra parte, en el mismo sentido aquí mantenido, considera que el comiso no es una sanción administrativa SILVA FORNÉ (2002: p. 179).
- 65 Sobre la naturaleza jurídica no sancionatoria de las consecuencias accesorias previstas en el art. 129 CP véase GRACIA MARTÍN (2016a: pp. 12 y ss.). En el mismo sentido, considera HUERGO LORA (2007: pp. 202 y ss.) que con la denominación de consecuencias accesorias el Código penal se ha limitado a utilizar los conceptos como más rigor y afirma con toda razón y precisión terminológica y conceptual que se trata de medidas de policía aplicadas por órganos judiciales (pero que podría imponer también la Administración si no estuviera en marcha un proceso penal) y que por esto mismo deben aplicarse los principios y reglas propios del Derecho de policía.
- 66 Señala CANO CAMPOS (2014: p. 37) que las sanciones administrativas, como cualquier otro acto administrativo que impone mandatos y prohibiciones, está garantizado por los medios de ejecución forzosa de que dispone la Administración en virtud del principio de autotutela. Sobre la ejecución forzosa véase MOREU CARBONELL (2019a: pp. 328 y ss.), que señala que las administraciones públicas pueden ejecutar los actos administrativos o hacerlos cumplir cuando el interesado no realiza voluntariamente lo dispuesto en ellos, sin necesidad de acudir

en el marco de la gestión administrativa que realiza la Administración en cumplimiento de sus fines⁶⁷ (por ejemplo, las medidas restrictivas que impone la Unión Europea a los Estados⁶⁸, la expropiación⁶⁹, la denominada expropiación-sanción⁷⁰,

al auxilio judicial. Es lo que se conoce como potestad de autotutela ejecutiva o ejecutoriedad. Esta ejecución forzosa de los actos administrativos se puede efectuar a través de diversos medios: apremio sobre el patrimonio, ejecución subsidiaria, multa coercitiva o compulsión sobre las personas (por ejemplo, para la ejecución forzosa de una orden de devolución de un extranjero). Señala DÍAZ GONZÁLEZ (2018: p. 310) que en la doctrina científica la ejecutoriedad es comúnmente explicada como aspecto esencial de la manifestación ejecutiva del principio de autotutela, cuya *vis expansiva* ha sido criticada tanto desde un punto de vista general como desde la más concreta perspectiva de su aplicación en el ámbito sancionador. En este último sentido, véase LÓPEZ RAMÓN (1988: pp. 79-80). Sobre la teoría mantenida por una parte de la doctrina que justificó la potestad sancionadora de la Administración en el poder de autotutela administrativa véase REBOLLO PUIG (2010: p. 319).

- 67 Como señala HUERGO LORA (2007: p. 48), no hay que confundir la imposición de sanciones con la gestión administrativa, es decir, con la tutela directa de los intereses públicos. Desde este punto de vista, considera el citado autor (comparto su opinión) que no son sanciones algunas medidas de restablecimiento de la legalidad como las demoliciones o las clausuras de los locales. En el mismo sentido, CANO CAMPOS (2014: pp. 32-33) diferencia las medidas de restablecimiento de la legalidad de las sanciones administrativas, señalando que en esta últimas el supuesto de hecho no es el incumplimiento previo de un deber por quien ha de soportar la fuerza, sino más simplemente una situación de hecho que el ordenamiento jurídico considera que ha de ser eliminada de inmediato por quien no la ha creado. A tales efectos, el dolo o la culpa es irrelevante y el daño eventualmente causado también. Estas medidas ni son sanciones ni se deben vincular a ellas configurándolas como medidas accesorias de aquellas. Su presupuesto de hecho y su régimen jurídico debe ser distinto del de las sanciones porque no tratan de castigar a un infractor sino de proteger de forma directa e inmediata el bien jurídico que subyace en el supuesto de hecho de la norma en virtud de la cual se adoptan.
- 68 En este sentido, ARZOZ SANTISTEBAN (2010b: p. 1224) considera que carecen de carácter sancionador, por ejemplo, la obligación de revisar de oficio un acto administrativo interno que infringe el Derecho de la Unión, la obligación de devolver las ayudas de Estado concedidas en infracción del Derecho de la Unión, la obligación de reembolsar las ayudas europeas obtenidas irregularmente, la invalidez del contrato jurídico-privado que infringe la libre competencia o la responsabilidad patrimonial del Estado por infracción del Derecho de la Unión. En el mismo sentido, BITTER (2011: pp. 246 y ss. y 280). Sobre la problemática que plantea la potestad sancionadora en el ámbito del Derecho comunitario véase BACIGALUPO ZAPATER (1991: p. 98); NIETO MARTÍN (1996: pp. 269 y ss.).
- 69 Sobre la expropiación forzosa véase GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ (2020: pp. 231 y ss.); MAGALDI MENDAÑA (2019: pp. 747 y ss.). GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ (2020: pp. 142 y ss.) incluyen las expropiaciones dentro de las que denomina potestades ablatorias (reales): expropiaciones, transferencias coactivas no expropiatorias (por ejemplo, la reparcelación urbanística y la concentración parcelaria) y los comisos.
- 70 La doctrina administrativa denomina expropiación-sanción a la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad. Por ejemplo, la expropiación a los propietarios

las revocaciones de licencias o concesiones⁷¹, la expulsión de extranjeros que lleva a cabo la Administración cuando han entrado careciendo de los requisitos exigidos por la normativa⁷² o las multas coercitivas⁷³).

Las normas jurídicas pueden imponer deberes en consideración a un interés general de la colectividad o en interés de un sujeto determinado. En ambos casos surgen obligaciones⁷⁴, pero no toda consecuencia jurídica del incumplimiento de una obligación (responsabilidad) es una sanción en sentido estricto. En primer lugar, no son sanciones en sentido estricto las consecuencias negativas que derivan del incumplimiento de la correlativa obligación a un deber impuesto por la norma en interés de un sujeto determinado. Así no son sanciones en sentido estricto las consecuencias negativas que derivan del incumplimiento de un contrato⁷⁵ (se regulan

que no integran la Junta de Compensación –véase GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ (2010: p. 361)– o la expropiación de viviendas deshabitadas o en circunstancias de emergencia social –véase MOREU CARBONELL (2014: pp. 369 y ss.)–. HUERGO LORA (2010a: p. 461) considera que esta medida, cuya naturaleza jurídica ha sido discutida por la doctrina y la jurisprudencia, no es una sanción porque no tiene una finalidad punitiva sino que es el mecanismo previsto por la Ley para conseguir que se cumpla la norma que establece un determinado fin o destino para el bien. Es una medida de gravamen dirigida a obtener el cumplimiento de una norma, lo que la asemeja a las medidas de restablecimiento de la legalidad. Al respecto cita, entre otras, la STC 319/1993 (2010: p. 459), que considera que estamos ante un instrumento de acción pública en pro del cumplimiento de la función social de la propiedad (art. 33.2 CE).

- 71 También considera que las revocaciones de licencias y la expropiación no son sanciones, HUERGO LORA (2007: p. 228). Asimismo, opina que no constituye actividad punitiva la revocación de concesiones, SILVA FORNÉ (2002: p. 178). Por el contrario, la STC 26/2005, de 14 de febrero. Considera que la suspensión temporal del ejercicio de una concesión administrativa es una sanción. Sobre esta sentencia véase SUAY RINCÓN (2010: p. 172).
- 72 También considera, en contra de la opinión que ha mantenido el TC, que se trata de una medida de restablecimiento de la legalidad, HUERGO LORA (2010b: pp. 464-465). Acerca de la naturaleza jurídica de esta medida, prevista en el art. 57.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, véase ALASTUEY DOBÓN (2020: pp. 63 y ss.).
- 73 Consideran que las multas coercitivas no son sanciones MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (1976: pp. 9 y ss.) y, posteriormente, de acuerdo con la jurisprudencia del TC (citada, por todos, la STC 239/1988, de 14 de diciembre), SUAY RINCÓN (2010: p. 169); LÓPEZ MENUDO (2010: p. 467); HUERGO LORA (2017: p. 437); MOREU CARBONELL (2019a: p. 330); SILVA FORNÉ (2002: p. 178). En el mismo sentido en la doctrina alemana, MITSCH (2005: p. 15); BLUM/AKAY (2020: p. 79); ROGALL (2018: p. 77).
- 74 Sobre la distinción entre deber y obligación y entre deber que se impone en interés de un sujeto determinado y deber que se impone en interés general de la comunidad véase GARCÍA DE ENTERRÍA/ FERNÁNDEZ (2020: pp. 52-53 y 158).
- 75 Las obligaciones que derivan de los contratos surgen entre dos individuos que se encuentran en una posición de igualdad, mientras que las sanciones (en sentido estricto) y las medidas de policía (responsabilidad social) derivan de la relación de poder que tiene el Estado sobre el individuo. La

en el ámbito del Derecho de obligaciones, que se ubica en el ámbito del Derecho civil)⁷⁶.

Por otra parte, los deberes que se imponen en atención a un interés general pueden ser de tres clases: un deber “personal” de cumplir un mandato o una prohibición que la norma impone al “individuo” en su condición de persona humana, un deber de carácter “patrimonial” que la norma impone a la “persona jurídica”⁷⁷ en atención al interés general de reparar el daño causado y un deber “social”, que puede fundamentarse en diversos intereses generales de la colectividad, que la norma impone a la “persona jurídica” (utilizo el concepto de “persona” como categoría general de la teoría del Derecho que incluye tanto a la persona física como la jurídica)⁷⁸.

Pues bien, solo la responsabilidad que deriva del incumplimiento de un deber personal, que se fundamenta en el reproche que la sociedad dirige al individuo por la realización de una conducta antijurídica (culpabilidad), puede integrar el concepto de sanción.

responsabilidad extracontractual, aunque se regule en el ámbito del Derecho privado, no deriva de la posición de igualdad en la que se encuentran los sujetos que firman un contrato, sino que, en mi opinión, es “impuesta” en el ámbito de las relaciones sociales.

- 76 Utiliza el término sanción en sentido amplio, PÉREZ ÁLVAREZ (2018: pp. 177 y ss.), que la define como consecuencia que deriva de la inobservancia de la norma jurídica y la considera caracterizada por el hecho de que puede ser aplicada mediante la coacción (se refiere a que la norma es coercible, en el sentido de que toda norma conlleva el deber jurídico de cumplirla). Las sanciones derivadas del incumplimiento de las normas –dice el citado autor– son de diversos tipos. Así y por aludir a algunas: las pena, la ejecución forzosa, la satisfacción por equivalente o la invalidez del acto que se hubiera llevado a cabo mediando incumplimiento de lo dispuesto en una norma. Por otra parte, al margen de las consecuencias que según los casos puedan derivarse de la inobservancia de la norma, destaca que, mediando determinados presupuestos, el Título preliminar del Código Civil impone la nulidad –“absoluta o de pleno derecho”– como sanción de carácter general para los actos que hubieran sido llevados a cabo en contra de las normas jurídicas (art. 6.3 del Código Civil –en adelante CC–).
- 77 Sobre la diferencia entre persona e individuo véase GRACIA MARTÍN (2016c: pp. 70 y ss; 2016e: p. 15 nota 56), que realiza una detallada crítica de la tesis que mantiene que en el Derecho penal el sujeto de la imputación es la “persona”, tachando como totalmente erróneo todo intento de sustituir al individuo empírico por la persona como sujeto del Derecho penal y de la infracción y sanción administrativas.
- 78 Como señala GRACIA MARTÍN (2016e: p. 13 nota 56) el concepto de “persona”, completamente elaborado por la teoría general del Derecho y válido para todas las ramas del Derecho, es una construcción jurídica pura, es decir, una construcción del pensamiento jurídico, que comprende *per definitionem* tanto a la física como a la jurídica. Citando a KELSEN (2016e: pp. 26 ss., 30 ss.) señala que las personas no son nada más que conjuntos de normas, es decir, ordenamientos jurídicos parciales que regulan las conductas de los individuos que configuran sus substratos reales. Por ello, las personas mismas no pueden ser destinatarias de normas jurídicas de determinación ni, por ello mismo, tener los derechos que confieren ni los deberes que imponen.

Para hacer cumplir los deberes que imponen las normas en consideración a intereses generales el Estado está investido de distintas potestades⁷⁹, entre las que se encuentra la potestad sancionatoria, mediante la cual impone sanciones en sentido estricto, es decir, consecuencias jurídicas que derivan del incumplimiento del deber personal de cumplir un mandato o una prohibición (norma de determinación). De esta potestad debe distinguirse la potestad de policía que el Estado tiene para imponer otros deberes sociales. En virtud de la potestad sancionadora el Estado impone sanciones mientras que en virtud de la potestad de policía impone medidas de policía⁸⁰.

A diferencia de las sanciones, que siempre derivan, en una relación indisoluble, del hecho realizado por quien infringió la norma (hecho propio), las medidas coactivas que no son sanciones pueden derivar de acciones realizadas por otros individuos distintos a aquellos a los que el ordenamiento jurídico les imputa esa responsabilidad⁸¹.

La responsabilidad “personal” es siempre una responsabilidad subjetiva que se fundamenta en la realización de un hecho por el mismo sujeto al que el ordenamiento jurídico hace responsable, mientras que la responsabilidad “social” y la responsabilidad “patrimonial” son objetivas, en el que sentido de que consisten en la imputación⁸² objetiva de un resultado.

79 Como señalan GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ (2020: p. 54), los poderes públicos, potestades administrativas, actúan en garantía del efectivo cumplimiento de los deberes impuestos públicos impuestos por las normas constitucionales.

80 Al respecto véase *infra*, el apartado 5.

81 En este sentido, la doctrina se refiere a la “responsabilidad por el hecho ajeno” –así la denomina KELSEN (1991: p. 134)–. En mi opinión, el uso de esta expresión exige aclarar que, en realidad, el hecho ajeno en sí mismo no forma parte del supuesto de hecho que constituye el fundamento de esta clase de responsabilidad. Lo que forma parte del supuesto de hecho es el resultado que deriva de ese hecho. Desde este punto de vista, el hecho ajeno no es más que el “el hecho de conexión” entre el resultado que se imputa objetivamente y el sujeto al que el ordenamiento hace responsable. El término “responsabilidad por el hecho ajeno” puede usarse para diferenciar a esta responsabilidad de la que se fundamenta en el “hecho propio” (la responsabilidad sancionadora), porque, en sentido estricto, el responsable (me refiero a la responsabilidad patrimonial o social) no lo es “por” el hecho de otro sino por el motivo que, según la clase de responsabilidad de que se trate, fundamenta la imputación (objetiva) del resultado: la necesidad de reparar el daño causado, la peligrosidad de la cosa, la peligrosidad de la situación o la aplicación de la legalidad vigente. Como señala GRACIA MARTÍN (2020a: p. 38, nota 108), en los supuestos de responsabilidad objetiva, no existe relación “interna” entre el individuo responsable y el acontecimiento.

82 El concepto de imputación es explicado claramente por KELSEN (1991: pp. 90-91) que señala que en la descripción de un orden normativo de la interacción humana se utiliza un principio ordenador diferente a la causalidad, que puede ser denominado principio de imputación (atribu-

Desde este punto de vista, puede afirmarse que las diferencias cualitativas que algunos autores han señalado que existen entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador⁸³ se darían en realidad entre el Derecho penal y el Derecho de policía.

Estas tres clases de responsabilidad no siempre son ubicadas por el legislador en el mismo sector del ordenamiento jurídico. Así, por ejemplo, encontramos consecuencias jurídicas que se fundamentan en una responsabilidad “personal” en el Derecho penal (la pena) y en el Derecho administrativo sancionador (la infracción

ción). En términos generales el enunciado jurídico (por ejemplo “si un hombre comete un delito debe sancionársele con una pena”; “si alguien no paga sus deudas, debe procederse a ejecutar coactivamente sus bienes patrimoniales” o “si un hombre padece una enfermedad contagiosa debe ser internado en un establecimiento determinado para esos casos”) dice que bajo determinadas condiciones –esto es, condiciones determinadas por el orden jurídico– debe producirse un determinado acto de coacción –a saber: el determinado por el orden jurídico–. De igual modo que una ley natural, el enunciado jurídico enlaza también dos elementos. Sin embargo, estos dos elementos no están enlazados como una causa con su efecto. Que el significado de la relación de los elementos en el enunciado jurídico sea diferente del enlace de los elementos en la ley natural remite a que el enlace que se expresa en el enunciado jurídico ha sido establecido por la autoridad pública, es decir, por una norma instaurada mediante un acto de voluntad.

- 83 NIETO GARCÍA (2012: pp. 325, 327, 342 y ss., 346) considera que la potestad punitiva judicial gira en torno a la retribución por la lesión de bienes capaces de justificar la restricción de la libertad mientras que la sancionadora administrativa gira en torno a la mera corrección de comportamientos que comprometen la efectividad de los fines y objetivos de la programación administrativa de políticas públicas, es decir, el logro del cambio en la conducta para su adecuación a dicha programación. En opinión del citado autor, las infracciones administrativas son consecuencia de una inobservancia: el simple incumplimiento de un mandato o de una prohibición de crear riesgos de manera que para castigar una infracción administrativa basta un incumplimiento formal (2012: p. 325), habida cuenta de que tal inobservancia basta para producir el peligro abstracto. Vistas así las cosas –señala el citado autor– se comprende fácilmente el descenso de nivel de exigencia de la culpabilidad. Para condenar penalmente a una persona hace falta dolo y raramente bastará imprudencia; mientras que para sancionar una infracción administrativa basta con un simple incumplimiento formal, con la simple inobservancia. Asimismo, observa el citado autor (2012: pp. 415 y 426), que en el ámbito sancionador a la ley no le importa quién es el autor de la infracción, de manera que se quiere ahorrar a la Administración sancionadora investigaciones tan prolijas como inútiles y, dejando a un lado la autoría, se señala al responsable aunque no haya participado ni de cerca ni de lejos en la realización de ilícitos”; por eso mismo “las leyes administrativas solo muy raramente aluden a los “autores” y lo que regulan es el régimen jurídico de los responsables”. Asimismo, PAREJO ALFONSO (p. 975) considera que la potestad punitiva judicial gira en torno a la retribución por la lesión de bienes capaces de justificar la restricción de la libertad mientras que la sancionadora administrativa gira en torno a la mera corrección de comportamientos que comprometen la efectividad de los fines y objetivos de la programación administrativa de políticas públicas, es decir, el logro del cambio en la conducta para su adecuación a dicha programación.

administrativa⁸⁴ y la infracción disciplinaria⁸⁵); encontramos consecuencias jurídicas que se fundamentan en una responsabilidad “patrimonial” en el Derecho civil (por ejemplo, la responsabilidad civil extracontractual prevista en los art. 1902 y ss. CC), pero también en el ámbito del Derecho penal (responsabilidad civil derivada del delito) y en el Derecho administrativo (la responsabilidad civil que deriva de una infracción administrativa⁸⁶ o la responsabilidad patrimonial de la administración pública⁸⁷); y encontramos consecuencias jurídicas que se ubican en el ámbito de la responsabilidad “social” en el Derecho penal (por ejemplo, las consecuencias accesorias⁸⁸) pero también en el Derecho administrativo no sancionador (por ejemplo, la expulsión de extranjeros que lleva a cabo la Administración cuando han entrado careciendo de los requisitos exigidos por la normativa⁸⁹).

Por otra parte, para realizar correctamente esta tarea clasificatoria no hay que olvidar la relación lógica que existe entre el supuesto de hecho y la consecuencia jurídica.

-
- 84 Por ejemplo, en mi opinión, son sanciones, en el sentido estricto que aquí se defiende, las sanciones tributarias previstas en los arts. 185 y ss. de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT) cuando el sujeto responsable es un individuo, no una persona jurídica (dice el art. 181 LGT que son sujetos infractores las personas físicas o jurídicas y las entidades mencionadas en el apartado 4 del artículo 35 de esta ley que realicen las acciones u omisiones tipificadas como infracciones en las leyes).
- 85 Como en este artículo me ocupo de las diferencias entre la sanción administrativa y la pena, no hago referencia a la sanción disciplinaria, pero, desde el concepto que aquí he defendido, considero que también debe considerarse una sanción. En el mismo sentido, GRACIA MARTÍN (2020a: p. 48), CEREZO MIR (1975: p. 1972); REBOLLO PUIG (2010: p. 323), HUERGO LORA (2007: p. 182), GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ (2020: p. 193). Sobre la potestad disciplinaria de la Administración véase HUERGO LORA (2007: pp. 173 y ss., 184 y 186); NICOLÁS LUCAS (2018: pp. 129 y ss.); REBOLLO PUIG (2010: p. 322); GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ (2020: pp. 192 y ss. y 218.).
- 86 Sobre la responsabilidad civil derivada de la infracción administrativa véase GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ (2020: p. 223).
- 87 La institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración se reconoce en el art. 106.2 CE, que atribuye a los particulares el derecho a ser indemnizado de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y se cumplan los demás requisitos dispuestos por el ordenamiento jurídico. Sobre esta institución véase GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ (2020: pp. 383 y ss.); MOREU CARBONELL (2019b: pp. 835 y 836); BUSTO LAGO (2013, pp. 611 y ss.).
- 88 Sobre la regulación de estas medidas en el Código penal y su fundamento véase *supra* este mismo apartado.
- 89 Sobre esta medida véase *supra* este mismo apartado.

La ley es una proposición jurídica de *deber ser*, que consta de un *supuesto de hecho* del que deriva una *consecuencia jurídica*, de manera que ambos están enlazados en una relación lógica, que exige una congruencia necesaria del uno con la otra⁹⁰, de manera que el supuesto de hecho tiene que comprender todos los elementos que fundamentan la consecuencia jurídica.

Desde este punto de vista, la consecuencia jurídica no puede ser una pena ni una sanción administrativa si el sujeto al que se pretende hacer cumplirla no tiene capacidad de acción⁹¹ ni, por tanto, capacidad de culpabilidad. El fundamento de toda sanción es una conducta culpable (su supuesto de hecho es la infracción de una norma de determinación, que da lugar al injusto que se le “reprocha” a su autor).

Si, por el contrario, como señala Gracia Martín⁹², la ley ha previsto cargar al *sujeto de la acción o la omisión* con una responsabilidad fundada precisamente en la realización u omisión de su acción (además de en el resultado respectivamente producido o no evitado⁹³), y si adicionalmente se dan todos los restantes presupuestos necesarios para aplicar la consecuencia jurídica correspondiente –la ilicitud de su acción u omisión y su culpabilidad–, entonces aquella responsabilidad no podrá ser de otra clase distinta a la de una estrictamente *personal*⁹⁴, y la correspondiente consecuencia jurídica aplicable solo podrá y tendrá que ser una de tipo sancionador, sin perjuicio de que pueda renunciarse a aplicarla⁹⁵.

La determinación de la naturaleza jurídica de las distintas consecuencias jurídicas que el legislador introduce en los distintos sectores del ordenamiento jurídico se ubica en el plano de la norma, común a todo el ordenamiento jurídico, y no de

90 Sobre la relación lógica entre la consecuencia jurídica y la infracción véase GRACIA MARTÍN (2016e: pp. 35 y ss.) y ESCUCHURI AISA (2004: pp. 6 y ss.).

91 Sobre la diferencia entre capacidad jurídica, capacidad de acción y capacidad de obrar véase GRACIA MARTÍN (2020: p. 63 y nota 225 y p. 78 nota 282).

92 GRACIA MARTÍN (2016e: pp. 85 y ss.).

93 Como señala véase CEREZO MIR (1998: 155 ss. y 186 ss.), el desvalor de resultado es también junto al desvalor de acción, un elemento constitutivo de lo injusto personal.

94 Como la sanción tiene un fundamento distinto a las medidas no sancionatorias puede ser acumulada a estas. Al respecto, señala GRACIA MARTÍN (2020a: pp. 40 y ss.) que el sujeto de la acción o la omisión, que es siempre y necesariamente un *individuo*, no deja de poder ser también sujeto de la imputación en cuanto *persona* que es, además de ser un individuo.

95 Precisamente porque se trata de una sanción es posible renunciar a su aplicación, mientras que, si se tratara de una medida no sancionadora, orientada al restablecimiento de la legalidad y a la protección de los intereses generales, no se puede renunciar a su aplicación efectiva. Véase en este sentido HUERGO LORA (2007: pp. 228 s. y 230).

la ley penal. Por ello, encontramos consecuencias jurídicas de carácter sancionador y no sancionador tanto en el Código penal como en las leyes administrativas.

Para llegar a esta conclusión es necesario partir de una premisa fundamental: el concepto de bien jurídico⁹⁶ y el de norma es común a todo el ordenamiento jurídico⁹⁷.

Como explicó Gracia Martín⁹⁸, aplicando el método que distingue entre el objeto de la valoración y la valoración del objeto, todos los bienes jurídicos⁹⁹ resultan de la valoración positiva de ciertos y determinados objetos o sustratos reales de muy diversa índole y naturaleza *por el Derecho*, en razón de las prestaciones y utilidades

96 Consideran que también las infracciones administrativas protegen bienes jurídicos GÓMEZ TOMILLO/SANZ RUBIALES (2013: p. 80); MITSCH (2005: pp. 16-17 nm. 9); HEFENDEHL (2016: p. 641), aunque este último autor matiza que solo algunas infracciones administrativas protegen bienes jurídicos. Distingue este autor (2016: pp. 639-640) entre infracciones administrativas que protegen bienes jurídicos e infracciones administrativas que sancionan la mera desobediencia administrativa, que no protegen bienes jurídicos, sino que tratan de implementar el orden. En su opinión, no es un bien jurídico el orden de la actividad administrativa, que solo vagamente puede vincularse con la protección de bienes jurídicos. Pone como ejemplo de estas últimas la infracción que consiste en aparcar en un lugar reservado a discapacitados. Desde este punto de vista, considera este autor que las diferencias cuantitativas se dan entre los delitos y las infracciones administrativas que protegen bienes jurídicos. En mi opinión, toda actividad administrativa debe perseguir la tutela de bienes jurídicos. Con relación al ejemplo que pone HEFENDEHL, considero que el orden de la actividad administrativa no es un bien jurídico, pero sí lo es la seguridad en el tráfico. Se trata de un bien jurídico colectivo, cuya función es la protección indirecta o mediata de bienes jurídicos individuales (por ejemplo, la vida o la integridad física y la salud). En mi opinión, los bienes jurídicos son protegidos por todo el ordenamiento jurídico. Incluso las medidas de policía que no tienen naturaleza sancionadora protegen bienes jurídicos. Por ejemplo, el confinamiento para atajar la pandemia provocada por la COVID-19 tiene como finalidad proteger el bien jurídico “salud pública” cuya función es la protección de la vida y la integridad personal y la salud individual. Sobre esta cuestión hay que destacar que la forma en que la doctrina penal resuelve la relación entre el Derecho penal y el administrativo sancionador depende en gran medida de la concepción que los autores tienen acerca de si el Derecho penal debe proteger o no bienes jurídicos colectivos. Sobre mi teoría sobre los bienes jurídicos colectivos, que, en mi opinión, también deben ser protegidos por el Derecho penal, véase MAYO CALDERÓN (2005: pp. 35 y ss.)

97 Como señala CEREZO MIR (1975: p. 160), el concepto de bien jurídico no puede ser reducido al ámbito del Derecho penal.

98 Véase GRACIA MARTÍN (2006b: pp. 84 y ss. y 215 y ss.).

99 Los bienes jurídicos los crean las valoraciones jurídicas primarias que constituyen el principio o momento axiológico inicial de todas las normas jurídicas; véase KAUFMANN (1954: pp. 69 y ss.); GRACIA MARTÍN (2006b: pp. 84 ss.). Como dice CEREZO MIR (2004: p. 13), los bienes del individuo y la comunidad son elevados por la protección de las *normas del Derecho* a la categoría de bienes *jurídicos*. En el mismo sentido, GRACIA MARTÍN (2006: pp. 84 y ss.) indica que los bienes jurídicos los crean las valoraciones jurídicas primarias que constituyen el principio o momento axiológico inicial de todas las normas jurídicas.

que su uso y consumo procuran a los individuos humanos y la comunidad social. Los bienes jurídicos son tales –es decir: precisamente *jurídicos*– porque son bienes *del Derecho*, o dicho de otro modo: porque por medio de sus juicios de valor *primarios*, el Derecho reconoce objetos a los que hace bienes *suyos* y ya solo con eso les dispensa *ipso facto* protección o tutela mediante sus normas, pues, por definición, un objeto privado de protección *jurídica* no sería un bien precisamente *jurídico*. La suma de bienes jurídicos, y las relaciones de estos entre sí en un sistema, configura el orden social deseado y protegido por el Derecho¹⁰⁰. Por lo tanto, no hay bienes jurídicos *penales*, sino más bien y precisamente bienes *del Derecho*.

Del mismo modo que el concepto de bien jurídico, también el de norma es común a todo el ordenamiento jurídico. Si se respeta la distinción lógica que estableció Binding¹⁰¹ entre *norma* y *ley*, no puede decirse que haya *normas penales*, administrativas o civiles sino *leyes penales, administrativas o civiles*, que concretan determinados supuestos de hecho comprendidos por la norma.

Las *normas* ya les vienen dadas como tales a todas las ramas del ordenamiento jurídico. Es el legislador el que, mediante las *leyes*, concreta y configura los diferentes supuestos de hecho comprendidos en el ámbito de una norma y asigna cada uno a una rama del ordenamiento jurídico, en función de la clase de consecuencia jurídica con que deba ser tratado.

El Derecho no sancionador se ubica en el plano de las normas de valoración cuya materia no es la conducta humana sino el aseguramiento objetivo del orden social deseado por el Derecho, mientras que las normas de determinación¹⁰² son las normas propias y específicas de todo ordenamiento jurídico sancionador, del que el Derecho penal no es más que un fragmento al que debe apelarse solo en última instancia¹⁰³.

Las normas de determinación de conductas imponen a los individuos deberes *personales* mientras que las normas de valoración imponen deberes objetivos impersonales¹⁰⁴, que se atribuyen al Estado¹⁰⁵ o a la persona física o a la persona jurídica, no al individuo humano.

100 Véase WELZEL (1969: pp. 4 s.); KAUFMANN (1954: p. 70); CEREZO MIR (2004: p. 14).

101 Véase BINDING (1922: pp. 45, 89, 97 y 255).

102 Sobre las normas de valoración y de determinación véase GRACIA MARTÍN (1993: p. 602 y ss.); ROMEO CASABONA (2016: pp. 12-13).

103 GRACIA MARTÍN (2001: p. 9; 2006: p. 90).

104 Son deberes impersonales porque no se fundamentan en la infracción de la norma (de determinación) que realiza el mismo individuo al que se hace responsable y cuya realización se le reprocha.

105 Este es el caso de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Un mero incumplimiento o estado objetivo de contrariedad a una norma de *valoración* no es, en sentido estricto, una *infracción*¹⁰⁶, sino que es únicamente un hecho objetivo susceptible de una *imputación objetiva*, por el resultado¹⁰⁷, de manera que no existe relación “directa” e “interna”¹⁰⁸ entre el individuo responsable y el acontecimiento indeseable según el orden jurídico.

Dado que el fundamento de la responsabilidad no sancionadora es la imputación del resultado a partir de juicios de distribución en el plano de las normas de valoración, nada puede impedir que sujeto de la imputación, es decir, *responsable*, sea uno distinto del causante del resultado.

Desde el punto de vista aquí defendido podemos afirmar que tienen la naturaleza jurídica de sanción en sentido estricto, la pena, la infracción administrativa y la infracción disciplinaria. Todas ellas aparecen como manifestaciones del poder punitivo del Estado.

2.3. El supuesto de hecho de la sanción en sentido estricto

Partiendo de la clasificación a la que nos hemos referido, podemos afirmar que la infracción penal, la administrativa y la disciplinaria tienen el mismo contenido de injusto “personal” (las tres consisten en la realización de una conducta típica y antijurídica que se le reprocha al mismo individuo que la ha realizado) pero se diferencian en la graduación de este injusto¹⁰⁹. Por ello, desde este punto de vista puede afirmarse que entre ellas no hay diferencias cualitativas¹¹⁰ (como sí existen entre la responsabilidad sancionadora y la responsabilidad “patrimonial” y “social”¹¹¹).

106 Sobre el derecho administrativo no sancionador como ordenamiento jurídico de carácter meramente distributivo o de valoración véase GRACIA MARTÍN (2006: p. 90 nota 172).

107 Véase KELSEN (1991: pp. 136 y ss.).

108 Considera que, en los supuestos de responsabilidad objetiva, no existe relación interna entre el individuo responsable y el acontecimiento, GRACIA MARTÍN (2020a: p. 38, nota 108).

109 En mi opinión, la infracción administrativa y la disciplinaria comparten el mismo contenido de injusto “personal”. La diferencia entre ambas reside en que la infracción disciplinaria se reserva a un determinado círculo de sujetos activos. Entre ambas existe una relación similar a la que en el ámbito del Derecho penal se establece entre los delitos comunes y los delitos especiales.

110 Al respecto véase MAYO CALDERÓN (2020: pp. 224 y ss.). En el mismo sentido, CEREZO MIR (1975: pp. 159 y ss.; 2004: p. 54); GÓMEZ TOMILLO (2013: p. 94); SILVA FORNÉ (2002: p. 180); ALASTUEY DOBÓN/ ESCUCHURI AÍSA (2011, p. 12), que, partiendo de que la finalidad del Derecho penal y del Derecho administrativo sancionador es en esencia la misma (la protección de bienes jurídicos), consideran que no es cierto que los ilícitos administrativos tengan un carácter meramente formal o de desobediencia o que su cometido se agote en la gestión de problemas sociales.

111 Sobre la distinción entre la responsabilidad personal, patrimonial y social véase *supra* el apartado 2.2.

El supuesto de hecho de la sanción¹¹² se configura mediante tres juicios sucesivos: el de la tipicidad, el de la antijuridicidad y el de la culpabilidad. Es un concepto analítico, en el que los distintos elementos están unidos en una relación lógica necesaria¹¹³.

Por ello, tanto la infracción administrativa como la infracción disciplinaria deberían definirse igual que el delito¹¹⁴: como la conducta (acción u omisión) típica, antijurídica y culpable.

En este sentido nos parece adecuada la definición de la infracción administrativa que se recoge en la Ley de infracciones administrativas alemana¹¹⁵ (*Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*), que la define como la acción típica, antijurídica y culpable (§ 1 OWiG¹¹⁶)¹¹⁷.

En relación con la polémica doctrinal relativa a si al Derecho administrativo sancionador (insisto en que lo mismo cabría decir del Derecho disciplinario, al que la doctrina apenas se refiere) hay que aplicarle o no los mismos principios que al Derecho penal, hay que señalar que no puede hablarse de un “traslado” de principios de un sector a otro del ordenamiento jurídico sino más bien de una “delimitación” de los principios del Derecho sancionador¹¹⁸, que la doctrina ha encontrado desa-

112 Utilizo el concepto de “sanción” en el sentido estricto al que he hecho referencia en el apartado anterior. Desde este punto de vista, como he señalado *supra*, es una sanción no solo la pena y la sanción administrativa sino también la sanción disciplinaria.

113 Solo una acción u omisión puede ser típica, solo una acción u omisión típica puede ser antijurídica y solo una acción u omisión antijurídica puede ser culpable. Al respecto véase CEREZO MIR (1998: p. 23).

114 Como señala CEREZO MIR (1998: p. 20), el delito es la acción u omisión típica, antijurídica y culpable. Un sector doctrinal añade “punible” porque en ocasiones la aplicación de la pena a una conducta típica, antijurídica y culpable está condicionada por la concurrencia de una condición objetiva de punibilidad (por ejemplo, la que se contiene en el art. 606.2 CP) y otras veces la concurrencia de una excusa absolutoria (por ejemplo, la que se contiene en el art. 268.1) impide la aplicación de la pena a una conducta típica, antijurídica y culpable. Sin embargo, considera el citado autor que la inclusión de la punibilidad en el concepto de delito, no sería lógicamente correcta, pues las condiciones de punibilidad y las excusas absolutorias son muy escasas en nuestro Código penal (ambas responden a consideraciones de política criminal) y no puede, por tanto, decirse que constituyan elementos esenciales del delito.

115 Sobre el sistema alemán de sanciones administrativas previstas en la OWiG véase Mitsch (2005: pp. 11-12).

116 La doctrina alemana señala que la infracción administrativa tiene la misma estructura que la penal. Al respecto véase KRENBERGER/KRUMM (2018: pp. 1-7); BLUM/ AKAY (2016: pp. 77-79); KLESCZEWSKI, (2016: 10 y ss.); MITSCH (2005: pp. 4, 13, 41 y ss., 79 y ss.); ROGALL (2018: p. 73).

117 En el mismo sentido, GÓMEZ TOMILLO/SANZ RUBIALES (2013: p. 286).

118 Como señala NIETO GARCÍA (2012: p. 135), cuando se imponen al Derecho administrativo

rrollados en el ámbito del Derecho penal, puesto que históricamente ha sido, por excelencia, el sector “punitivo” del ordenamiento jurídico¹¹⁹.

Así, en mi opinión, son principios que pertenecen al Derecho sancionador¹²⁰ aquellos que derivan del supuesto de hecho común a ambas infracciones (la conducta típica, antijurídica y culpable): el principio de legalidad (y todos los que derivan de él¹²¹) y el principio de culpabilidad¹²².

Estos principios¹²³ no se pueden “modular”¹²⁴ porque constituyen la esencia del Derecho sancionador y son esenciales para proporcionar seguridad jurídica al

sancionador los principios del Derecho penal es porque tales principios son los únicos que se conocen como expresión del Derecho punitivo del Estado.

- 119 En la doctrina penal han reclamado la aplicación de los principios fundamentales del Derecho penal al Derecho administrativo sancionador, por ejemplo, CEREZO MIR (1975: p. 170); GÓMEZ TOMILLO (2013: pp. 71-74).
- 120 Al respecto, señala REBOLLO PUIG (2010: pp. 322-323) que con la premisa teórica de que penas y sanciones administrativas son castigos impuestos por el Estado, decaen los argumentos para seguir manteniendo que los límites capitales que el Estado de Derecho erigió frente al poder estatal sean inaplicables a las sanciones cuya imposición se ha atribuido a la Administración. También hace referencia a la aplicación a las sanciones administrativas de los principios generales del Derecho sancionador GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ (2020: p. 190).
- 121 Véase *infra* este mismo apartado.
- 122 Como señala BOLDOVA PASAMAR (2016: p. 48), la culpabilidad es entendida en el ámbito del Derecho penal no solo como elemento esencial e independiente del concepto de delito (el delito es la acción u omisión típica, antijurídica y culpable) sino como elemento unitario e integrador de todos los demás. Representa el factor decisivo (porque constituye el elemento final que engloba a todos los demás elementos esenciales del delito que le anteceden) del que depende la afirmación o negación de la responsabilidad criminal. Esta comprensión más amplia es posible porque entre los elementos del delito existe una relación lógica necesaria. Desde este punto de vista, el principio de culpabilidad (que señala que no hay pena sin culpabilidad) comprende la exigencia de responsabilidad subjetiva por dolo o imprudencia, la exigencia de responsabilidad personal por el hecho culpable y la culpabilidad como fundamento y límite de la pena.
- 123 Considera también que estos principios deben aplicarse en el ámbito del Derecho administrativo sancionador GÓMEZ TOMILLO/SANZ RUBIALES (2013: pp. 129 y ss.); SILVA FORNÉ (2002: pp. 188-189); GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ (2010: pp. 197 y ss.); REBOLLO PUIG (2010: p. 324), que considera que no hay en esta traslación de principios del Derecho penal al Derecho administrativo sancionador ningún exceso sino el reflejo condensado de la aproximación de regímenes entre penas y sanciones administrativas para la efectividad en ambos terrenos de los derechos públicos subjetivos esenciales en un Estado de Derecho frente al poder punitivo.
- 124 También han criticado la tesis de las “matizaciones” HUERGO LORA y GRACIA MARTÍN. HUERGO LORA (2007: pp. 41-42, 47, 87) considera que esta tesis carece de un criterio que nos diga cuál es la razón de las “matizaciones”, lo que ha dado lugar a que estas se hayan convertido en un título inespecífico en manos del legislador que le permite rebajar aquí y allá las garantías penales donde lo tiene por conveniente, sin que hasta el momento tales matizaciones hayan llegado a superar casi nunca esa barrera invisible que las separa de la pura y simple supresión de las garantías pena-

ciudadano ante el ejercicio arbitrario de poder¹²⁵. Se trata, como señala Gracia Martín¹²⁶, de conceptos categoriales, que no soportan de ningún modo “modulación” alguna.

Por el contrario, la menor gravedad de las infracciones administrativas y disciplinarias con respecto a las penales justifica que existan diferencias en relación con algunas garantías procedimentales¹²⁷ que deben observarse para su imposición¹²⁸. La propia asignación del poder punitivo a la Administración, legitimada por el menor contenido de injusto que tiene la infracción administrativa, da lugar a que la sanción administrativa se imponga en un procedimiento distinto (el procedimiento administrativo), que tiene características diferentes¹²⁹ a las que tiene el procedimiento penal¹³⁰.

les. También dice el citado autor (2007: p. 87) que en Alemania los principios de legalidad y de culpabilidad son aplicables a las sanciones administrativas en los mismos términos que las penas, sin que se encuentre nada parecido a la idea de “matizaciones” en la aplicación de tales principios que se mantiene en España, que supone algo así como una reserva inespecífica que permite al legislador aguarlos sin necesidad de aportar una justificación concreta. GRACIA MARTÍN (2020a: p. 80-81) pone de manifiesto que los conceptos categoriales no soportan de ningún modo “modulación” alguna de sus elementos esenciales porque esto los vacía de su contenido esencial y los transforma en un concepto diferente.

125 Acerca del Derecho como límite al ejercicio arbitrario de poder véase GRACIA MARTÍN (2020b: pp. 459 y ss.).

126 GRACIA MARTÍN (2020a: p. 80-81).

127 Habitualmente se entiende por “garantías” los derechos que reconoce la Constitución y la ley a los ciudadanos inmersos en un procedimiento (penal o administrativo) mientras que se consideran “principios” los enunciados normativos generales del Derecho.

128 También distingue ente principios y garantías HUERGO LORA (2007: p. 17). Considera que hay que distinguir aquellos principios que son esenciales a las sanciones por su condición de tales, y que solo deben aplicarse a las medidas punitivas (2007: p. 361) de aquellos otros que, por ser simplemente garantías del ciudadano ante inmisiones estatales de especial gravedad, no tiene sentido que se reserven para las sanciones y no se apliquen a otros actos de gravamen. En sentido similar, señala CANO CAMPOS (2014: p. 50) que resulta razonable sostener una relación directa entre las garantías que incorpora un determinado sistema de imputación y la gravedad de las sanciones que resultan de su aplicación, por lo que, siempre que se respeten los principios esenciales de lo punitivo, no todo sistema sancionador debe tener las mismas garantías.

129 Sobre las diferencias entre el procedimiento administrativo y penal véase GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ (2020: pp. 211 y ss.); ALARCÓN SOTOMAYOR (2007: pp. 29 y ss.); MARTÍN REBOLLO (2017: pp. 359 y ss.). Como ha señalado la doctrina, algunas garantías, como la presunción de inocencia, son comunes a ambos procedimientos. En este sentido véase GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ (2020: p. 204 y ss.); ALARCÓN SOTOMAYOR (2007: pp. 184 y ss.); CANO CAMPOS (2008, pp. 1529 y ss.); PALAO TABOADA (2008: pp. 1755 y ss.); SILVA FORNÉ (2002: p. 190); MARTÍN REBOLLO (2017: pp. 359 y ss.); GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ (2020: p. 204).

130 El ordenamiento jurídico otorga al Estado numerosos mecanismos, previstos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal o en la Constitución, que son aplicables únicamente a la persecución de

Como ha puesto de relieve una parte de la doctrina administrativa¹³¹ y penal¹³², sería deseable que en nuestro país se publicara una ley estatal que regulara el régimen jurídico aplicable a las sanciones administrativas¹³³ (como he señalado, lo mismo cabría decir de las sanciones

los delitos y no de las simples infracciones. Por ejemplo, medidas cautelares como la detención o prisión provisionales, la prohibición de abandonar el territorio nacional, la obligación de exhibir los objetos y papeles que se sospeche puedan tener relación con la causa, la interceptación y detención de la correspondencia, la interceptación de las comunicaciones, la posibilidad de pedir información a entes públicos y privados o la práctica de registros. Asimismo, los mecanismos de cooperación internacional se suelen limitar a la persecución de las infracciones penales.

- 131 En este sentido, véase, por ejemplo, EZQUERRA HUERVA (2010: p. 966), que señala que a ningún operador jurídico que se acerque al Derecho administrativo sancionador le pasa desapercibido el hecho de que la regulación de tan gravosa potestad de la Administración se ha caracterizado en todo momento por su precariedad, tanto en los aspectos sustantivos como en los extremos formales o procedimentales. En concreto, y en apretada síntesis, puede afirmarse que las deficiencias que aquejan al indicado régimen sancionador son fundamentalmente dos. Por un lado, la ausencia de un procedimiento administrativo sancionador general, de aplicación a cualesquiera sectores materiales. Y, por otra parte, la regulación de la potestad sancionadora siempre ha adolecido de carecer de una regulación general de referencia sobre los aspectos sustantivos del ejercicio de esta. Del mismo modo, considera HUERGO LORA (2007: pp. 15 y 129 y ss.) que una de las características más llamativas del Derecho administrativo sancionador en España es la falta, casi completa, de normas legales que lo regulen con alcance general. Existen, prácticamente, desde siempre, normas que tipifican infracciones y sanciones, pero no hay una regulación de la potestad sancionadora como tal, que cumpla la misma función que la Parte general del Código penal o de las leyes alemana (*OWiG*) o italiana sobre la potestad sancionadora. La dispersión del Derecho sancionador y la ausencia de una ley que regule la potestad sancionadora de la Administración con carácter general contribuye a acrecentar los problemas que en España plantea el Derecho administrativo sancionador. En el mismo sentido, señala LOZANO CUTANDA (2010: p. 14) que este poder sancionador tan formidable apenas se ve embridado por una serie de principios mínimos de carácter general y básico y que especialmente grave resulta la falta de regulación de un procedimiento administrativo sancionador común o general, de obligado cumplimiento por todas las Administraciones Públicas, sin perjuicio de las especialidades sectoriales u organizativas a que hubiere lugar. También alude a la necesidad de una ley general sobre la potestad sancionadora SUAY RINCÓN (1986: p. 186 y ss.); CANO CAMPOS (2014: pp. 82 y ss.). La doctrina administrativa pone como ejemplo de la dirección a seguir la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Al respecto véase, por ejemplo, EZQUERRA HUERVA (2010: p. 973 y ss.); DE PALMA DEL TESO: 2010, p. 686; HUERGO LORA (2007: p. 130 nota 184); LOZANO CUTANDA (2010: p. 15).
- 132 En este sentido, QUINTERO OLIVARES (1991: p. 262 y 263; 1996: pp. 52 y ss.), que considera que el Derecho administrativo sancionador carece de normas en las que asentar la aplicabilidad de esos principios penalistas que se quiere incorporar y reclama una ley reguladora de la potestad sancionadora que cumpliera la función que en el Derecho penal desempeña la Parte General.
- 133 Sobre la aplicación de los principios del Derecho penal al Derecho administrativo sancionador véase MAYO CALDERÓN (2020: pp. 212 y ss.).

disciplinarias) que cumpliera una función similar a la que tiene la Parte General del Código Penal, y que se previera un procedimiento común a todas ellas¹³⁴.

2.4. Las diferencias entre el Derecho administrativo sancionador y el Derecho de policía

En relación con el tratamiento dogmático de las sanciones administrativas considero muy acertado el camino que ha emprendido una parte de la doctrina administrativa en el sentido de distinguirlas de otras medidas coactivas de las que dispone la administración para el cumplimiento de sus fines¹³⁵.

La distinta naturaleza jurídica que tienen las sanciones administrativas con respecto a otras medidas coercitivas exige, en mi opinión, ubicar a las primeras en el Derecho administrativo sancionador y diferenciarlas de otras medidas coactivas que no tienen carácter sancionador, que se ubicarían en el sector del ordenamiento jurídico que podemos denominar Derecho de policía¹³⁶.

Dentro de él¹³⁷ pueden integrarse consecuencias jurídicas que se regulan en distintos sectores del ordenamiento jurídico y que, como hemos visto, tienen distintos fundamentos (hay medidas que se fundamentan en la peligrosidad de la cosa, medidas que se fundamentan en la peligrosidad de la situación y medidas de aseguramiento de la legalidad vigente en el marco de la gestión que realiza la Administración en cumplimiento de sus fines¹³⁸).

134 La doctrina administrativa se ha ocupado de poner de relieve los problemas jurídicos que plantean los procedimientos que se prevén en los distintos sectores del Derecho administrativo sancionador. Así, por ejemplo, en relación con el procedimiento sancionador en el orden social véase MOREU CARBONELL (1999: pp. 367 y ss.).

135 En este sentido se han manifestado, por ejemplo, HUERGO LORA Y CANO CAMPOS (citados a lo largo de este estudio).

136 Utiliza esta expresión GRACIA MARTÍN (2006: p. 50), que señala que la peligrosidad, en el sentido de probabilidad de hechos delictivos, puede provenir no solo de las personas sino también de cosas, situaciones objetivas o actividades determinadas con independencia de que las lleve a cabo una persona determinada. En estas situaciones de peligrosidad objetiva de una cosa o situación se tienen que arbitrar medidas que tendrán carácter de aseguramiento de la colectividad frente al peligro de que tales cosas o actividades sean utilizadas para la comisión de delitos. Estas medidas de aseguramiento no tienen carácter punitivo. Su aplicación es una expresión del denominado, desde OTTO MAYER, “poder coercitivo” del Estado (*Zwangsgewalt*), cuyo ejercicio se legitima por principios diferentes a los que legitiman el del “poder punitivo” (*Strafgewalt*) y se orienta a finalidades que no deben confundirse con las de este último.

137 El que he denominado Derecho de Policía, que forma parte del Derecho administrativo no sancionador, tiene las características que aquellos que han defendido que existen diferencias cualitativas entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador atribuían a este último.

138 Al respecto véase *supra* el apartado 2.2.

Como señala Bermejo Vera¹³⁹, en el concepto de “policía administrativa”¹⁴⁰ encajan todas las fórmulas jurídicas con que las Administraciones públicas controlan la actividad de los ciudadanos y demás agentes económicos. Es quizás la modalidad principal de actuación y abarca una diversidad de fórmulas o técnicas, predeterminadas en las normas, al objeto de evaluar, verificar, habilitar, imponer obligaciones y, en su caso, privar, condicionar o incluso prohibir el ejercicio de ciertos derechos o intereses de los administrados.

Dado que algunos autores han identificado, en determinados contextos, este término con el ejercicio arbitrario por el Estado de fuerza y coacción que ha tenido lugar en algunos momentos históricos, incompatible con la legalidad democrática¹⁴¹, quiero aclarar que cuando utilizo el término “Derecho de policía” quiero aludir al contenido que este ámbito del ordenamiento jurídico debe tener en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho¹⁴².

139 BERMEJO VERA (2018: pp. 24 y 32).

140 GARRIDO FALLA (1959: p. 11) definió la policía administrativa como el conjunto de medidas coactivas utilizables por la Administración para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública. Al respecto, señala BERMEJO VERA (2018: p. 32) que la “policía administrativa” es una denominación clásica en Derecho público que evoca el periodo histórico en que surge la Administración como estructura y concepto operativo. El vocablo “policía” ya de por sí, significa vigilancia y control. En su sentido más visible se suele identificar como la estructura de la Administración que preserva el orden y la seguridad ciudadana y protege el libre y pacífico ejercicio de los derechos, incluso con la represión de conductas contrarias a las normas, a través de sus agentes específicos (policía nacional, municipal, autonómica, etc.) –en el lenguaje coloquial se confunde esta modalidad de actuación administrativa con uno de sus aspectos. Pero el concepto de “policía”, desde su aparición en el Estado moderno, es un concepto versátil y mudable, temporal y espacialmente.

141 GRACIA MARTÍN utiliza en su obra la expresión Derecho de policía para hacer referencia al sector del Derecho administrativo no sancionador en el que se ubica la naturaleza jurídica de la responsabilidad de las personas jurídicas que el legislador regula en el art. 31 bis CP, pero en alguna ocasión (2020b: p. 465) utiliza esta expresión en el sentido peyorativo al que ahora me refiero. Considera que, por definición, e igual que sucede con el ejercicio de todo y cualquier poder de toda y cualquier especie, también el del específicamente político por quienes lo detentan y están habilitados al efecto, en sí mismo no tiene ni conoce límites para sí mismo, y por esto existe siempre de un modo permanente el peligro de que aquellos lo ejerzan arbitrariamente por el mero hecho de que lo tienen (*Können*), es decir, como un mero ejercicio de fuerza puramente coactiva sobre sus iguales en un Estado de policía, y no como ejercicio legítimo de una fuerza con sentido de licitud (*Dürfen*) en un Estado de Derecho. Por esto mismo tiene que haber una necesidad insoslayable de determinar y establecer alguna instancia externa al poder político fáctico que pueda operar como dispositivo y mecanismo de control y limitación de su ejercicio real. Esta instancia no es ni podría ser otra que el Derecho, que no es ni puede entenderse como nada distinto al producto de la Ciencia y Dogmática jurídicas.

142 Al comentar la teoría de ERIK WOLF, señala GRECO (2018: pp. 176 a 178 y 184) que el valor de la justicia de la que hablaba WOLF equivaldría a la “la ideología del Estado de Derecho” y el valor del bienestar a la idea del “Estado del bienestar o Estado de policía” y recuerda cómo en el

De la misma manera que es necesario delimitar el supuesto de hecho, los principios y las garantías que han de aplicarse a las sanciones, también es necesario realizar esta tarea en relación con cada una de las medidas coactivas no sancionadoras¹⁴³. La dogmática jurídica y la jurisprudencia tienen la tarea de delimitar su régimen jurídico en el contexto de la exigencia que, en este sentido, demanda el Estado de Derecho.

3. LA PELIGROSIDAD DE LA SITUACIÓN COMO FUNDAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD ATRIBUIDA POR EL LEGISLADOR A LAS PERSONAS JURÍDICAS

Como hemos visto, es la Ciencia del Derecho la que debe encargarse de delimitar la naturaleza jurídica de una determinada consecuencia jurídica, con independencia del nombre que le haya dado el legislador¹⁴⁴, del sector del ordenamiento jurídico en el que la haya ubicado o del procedimiento que haya establecido para imponerla¹⁴⁵.

Esta tarea de interpretación de la consecuencia jurídica que el legislador introduce en un determinado sector del ordenamiento jurídico, acorde con su naturaleza jurídica, que es fundamental para aplicarla correctamente, debe realizarla la dogmática, pero también la jurisprudencia. Solo así el Derecho puede actuar como

nacionalsocialismo se intensificó y perfeccionó el desapego de la Administración al valor de la justicia. No hay que olvidar que los teóricos nacionalsocialistas tomaron nota de las teorías de GOLDSCHMIDT y WOLF sobre la distinción cualitativa entre el “desvalor penal” y el “desvalor del orden”.

143 Sobre los derechos fundamentales y las libertades públicas véase GARCÍA DE ENTERRÍA/ FERNÁNDEZ (2020: pp. 78 y ss.).

144 En el mismo sentido, dice HUERGO LORA (2007: p. 192) que las sanciones lo son por cumplir los requisitos de esta figura jurídica y no porque el legislador diga que lo son o que no lo son. En contra de esta opinión se manifiesta PEMÁN GAVÍN (2000: p. 36).

145 HUERGO LORA (2007: p. 123) compara el procedimiento utilizado en España para recurrir la sanción administrativa con el utilizado en otros países. En nuestro país la sanción administrativa se recurre ante los tribunales de lo contencioso-administrativo, mientras que, en otros países, como Alemania, se recurre ante los tribunales penales. Esta peculiaridad coloca al Derecho administrativo sancionador al margen de importantes instrumentos de cooperación jurídica internacional, puesto que, aunque habitualmente se considera suficiente, para cumplir con las exigencias del Estado de Derecho, que las decisiones administrativas sancionadoras sean recurribles ante Tribunales contencioso-administrativos, algunas normas de cooperación jurídica internacional exigen que las decisiones administrativas sean recurribles ante los tribunales penales. La aplicación de los principios del *ius puniendi* a la sanción administrativa no es suficiente por sí solo para que las sanciones administrativas puedan disfrutar de los mecanismos de cooperación entre Estados, lo que coloca a las sanciones españolas en clara inferioridad respecto a las impuestas por órganos administrativos de otros Estados, que sí son impugnables ante un tribunal penal.

limitador del poder estatal¹⁴⁶. No hay infracción de ley cuando la interpretación se basa en el fundamento de la institución que se pretende aplicar, siempre que este se encuentre, de algún modo, en su tenor literal. Así, por ejemplo, aunque el legislador denomina “penas” a las medidas previstas para las personas jurídicas en el art. 33.7, de la redacción de los arts. 31 bis y ss CP se extrae sin dificultad que no estamos ante una responsabilidad “personal”, puesto que no forma parte de su supuesto de hecho la realización de un hecho delictivo por un determinado individuo al que se le hace responsable, sino únicamente la constatación de un resultado delictivo. Al respecto dice el art. 31 ter que “la responsabilidad será exigible [...] aun cuando la concreta persona física responsable no haya sido individualizada o no haya sido posible dirigir el procedimiento contra ella”.

De acuerdo con la clasificación a la que hemos hecho referencia, la responsabilidad que se atribuye a las personas jurídicas tanto en el art. 31 bis y ss. CP como en las leyes administrativas no es una responsabilidad “personal”, que pueda integrarse en el Derecho sancionador (no es, por lo tanto, ni una pena ni una sanción administrativa) porque no se fundamenta en la reprochabilidad personal de la conducta antijurídica (culpabilidad) *al mismo* individuo que ha infringido la norma determinación. Según el texto de la ley (art. 31 bis.1 a) y b) CP), los que infringen la norma de determinación son los representantes legales de la persona jurídica, aquellos que, actuando individualmente o como integrantes de un órgano de la persona jurídica, están autorizados para tomar decisiones en nombre de la persona jurídica u ostentan facultades de organización y control dentro de la misma y quienes estando sometidos a la autoridad de las personas físicas mencionadas han podido realizar los hechos por haberse incumplido gravemente por aquellos los deberes de supervisión, vigilancia y control de su actividad atendidas las concretas circunstancias del caso. Sin embargo, los citados artículos señalan que los responsables no son ellos sino las personas jurídicas.

Tampoco se trata de una responsabilidad “patrimonial”¹⁴⁷ que se fundamente en la reparación del daño porque, entre otras razones¹⁴⁸, el legislador señala que esta

146 Al respecto véase GRACIA MARTÍN (2020b: 459 y ss.).

147 Considera que el Derecho ha tenido que acudir a mecanismos de Derecho civil para castigar a las personas jurídicas, SILVA FORNÉ (2002: pp. 186 y ss.). ROBLES PLANAS (2009: p. 9 y 11 y ss.; 2011: pp. 8 s. y 12 ss) considera que la responsabilidad que se regula en el art. 31 CP es una responsabilidad objetiva destinada a desincentivar enriquecimientos injustos, aunque, como señalaré *infra*, también apunta que puede configurarse como una responsabilidad objetiva por el riesgo propia del Derecho administrativo. En un sentido similar, GRACIA MARTÍN (2020: pp. 13, 19, 22 nota 37, 23 nota 40, 34 nota 91, 41. 42) considera que toda responsabilidad que pueda ser imputada a la persona jurídica únicamente puede tener lugar en los campos del Derecho civil y, particularmente, del Derecho administrativo (no sancionador) de policía.

148 No es posible dedicarme en este trabajo a delimitarlas en profundidad, pero pretendo hacerlo en

responsabilidad es compatible con la responsabilidad civil. Al respecto, señala el art. 116.3 CP, que la responsabilidad penal de una persona jurídica llevará consigo su responsabilidad civil en los términos establecidos en el artículo 110 de forma solidaria con las personas físicas que fueren condenadas por los mismos hechos.

En mi opinión, partiendo de la clasificación a la que hemos hecho referencia, la responsabilidad que el legislador atribuye a las personas jurídicas, tanto en el art. 31 bis a quinquies y 33.7 CP como en las leyes administrativas¹⁴⁹, es una responsabilidad “social”¹⁵⁰, que se integra en el que puede denominarse Derecho de policía¹⁵¹ y se fundamenta en la peligrosidad de la situación generada por un defecto de organización. Se exige a la persona jurídica que se autorregule, en el contexto de los nuevos modelos de colaboración entre las empresas y el Estado que han surgido con la evolución del Estado social¹⁵² hacia el denominado Estado cooperativo.

Sobre el Estado cooperativo señala Parejo Alfonso¹⁵³ que, como consecuencia del desdibujamiento de la diferenciación de Estado y sociedad, la potenciación de la lógica propia de esta y la incapacidad estatal para asegurar en muchos ámbitos su dirección con medios clásicos imperativos, recurre a la participación de medios privados y al reconocimiento de espacios (sustancialmente económicos) de autorregulación social. La cooperación es, así, interacción entre la Administración pública y sujetos privados gracias a la inclusión de estos en el cumplimiento de tareas públicas mediante la imposición a dichos sujetos de deberes, la estimulación o incentivación de su comportamiento, la oferta de colaboración y, en general, el arreglo mediante

otro que pretendo publica próximamente.

149 Por ejemplo, en el Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores.

150 Como ya hemos señalado, también tienen esta naturaleza jurídica no sancionadora las denominadas consecuencias accesorias previstas en el art. 129 CP.

151 Como ya he señalado *supra*, así lo apuntó GRACIA MARTÍN (2020: pp. 13, 19, 22 nota 37, 23 nota 40, 34 nota 91, 41. 42), al poner de manifiesto que una construcción jurídica que respete el patrimonio indisponible de conocimientos jurídicos y las reglas de la lógica y del lenguaje conforme a la razón, solo puede llevar a la conclusión de que toda responsabilidad que pueda ser imputada a la persona jurídica únicamente puede tener lugar en los campos del Derecho civil y, particularmente, del Derecho administrativo (no sancionador) de policía. En un sentido similar, considera ROBLES PLANAS (2009: p. 9 y 11 y ss.; 2011: pp. 8 s. y 12 ss.), que la atribución de responsabilidad a la persona jurídica es una responsabilidad (objetiva) por el peligro propia del Derecho *civil y administrativo*. El citado autor considera que las consecuencias aplicables a personas jurídicas no son más que, por un lado, medidas *civiles* de reparación de daños y eliminación de los efectos de la actuación ilícita de los administradores y, por otro lado, medidas disuasorias de Derecho público.

152 A los modelos de “autorregulación regulada” hace referencia ROCA DE AGAPITO (2018: p. 234).

153 PAREJO ALFONSO (2020: p. 70), que señala que esta denominación fue acuñada por HÄBERLE.

pactos, acuerdos, convenios o contratos¹⁵⁴ o la mediación. Se trata de un Estado que complementa la supremacía propia de su función soberana tradicional con la de articulación de intereses en aquellos espacios que acepta como correspondientes primariamente a la configuración propia de los ciudadanos. Lo que no significa abdicación de aquella función tradicional, la cual permanece latente y capaz, en caso necesario, de actualizarse en términos de decisión unilateral imperativa vinculante.

Como es sabido, el defecto de organización es un concepto introducido por Tiedemann¹⁵⁵ con la finalidad de legitimar la responsabilidad de las agrupación o asociaciones que se prevé en el Derecho de contravenciones alemán. Como señaló Gracia Martín¹⁵⁶ no se trata de un concepto válido si con ello se alude, como ha señalado la mayoría de la doctrina¹⁵⁷, a un injusto de la empresa o a una verdadera culpabilidad de la empresa¹⁵⁸, pero, en mi opinión, sí es válido si se le ubica en el ámbito del Derecho no sancionador.

La responsabilidad prevista por el legislador para las personas jurídicas es una responsabilidad objetiva, que consiste en la mera imputación objetiva de un resultado, sin que exista una relación “directa” e “interna” entre la persona jurídica y el acontecimiento indeseable según el orden jurídico. Se ubica en el plano de las normas de valoración, cuya materia no es la conducta humana sino el aseguramiento objetivo del orden social deseado por el Derecho. A diferencia de las normas de determinación de conductas (propias y específicas del ordenamiento jurídico sancionador), que imponen a los individuos deberes *personales*, las normas de valoración imponen deberes objetivos impersonales, que se atribuyen al Estado¹⁵⁹ o a una “persona” (física o jurídica), pero no al individuo humano.

Como hemos visto, a diferencia de las sanciones en sentido estricto, que siempre derivan, en una relación indisoluble, del hecho realizado por quien infringió la norma (hecho propio), las medidas coactivas que no son sanciones pueden derivar de acciones realizadas por otros individuos distintos a aquellos a los que el orde-

154 PAREJO ALFONSO (2020: p. 70) cita al respecto el art. 86 del Ley del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

155 Al respecto véase TIEDEMANN (1998: pp. 1172 y ss).

156 GRACIA MARTÍN (2020: p. 53)

157 Así, por ejemplo, en España ha defendido la teoría de la autorresponsabilidad penal de la persona jurídica GÓMEZ-JARA DÍEZ (2006: pp. 14 y ss.). Una exposición y crítica a estas teorías puede verse en GRACIA MARTÍN (2020: pp. 12-118). En este último artículo puede verse una completa relación de toda su extensa obra dedicada a esta cuestión.

158 Señala ROBLES PLANAS (2009: p. 5) que el defecto de organización no es un hecho propio de la persona jurídica y considera que el modelo de responsabilidad por el hecho propio no es más que una versión refinada del modelo de responsabilidad por atribución.

159 Este es el caso de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

namiento jurídico les imputa esa responsabilidad. Dado que el fundamento de la responsabilidad no sancionadora es la imputación del resultado a partir de juicios de distribución en el plano de las normas de valoración, nada impide que sujeto de la imputación, es decir, *responsable*, sea uno distinto del causante del resultado, lo que encaja perfectamente con la atribución de responsabilidad a las personas jurídicas descrita en los arts. 31 bis a quinquies CP.

Por otra parte, como señaló Gracia Martín¹⁶⁰, para realizar correctamente esta tarea clasificatoria no hay que olvidar la relación lógica que existe entre el supuesto de hecho y la consecuencia jurídica. La ley es una proposición jurídica de *deber ser*, que consta de un *supuesto de hecho* del que deriva una *consecuencia jurídica*, de manera que ambos están enlazados en una relación lógica, que exige una congruencia necesaria del uno con la otra, de manera que el supuesto de hecho tiene que comprender todos los elementos que fundamentan la consecuencia jurídica. Desde este punto de vista, la consecuencia jurídica no puede ser una pena ni una sanción administrativa si el sujeto al que se pretende hacer cumplirla no tiene capacidad de acción¹⁶¹ ni, por tanto, capacidad de culpabilidad¹⁶², como ocurre en el caso de las personas jurídicas. Como hemos señalado, el fundamento de toda sanción es una conducta culpable (su supuesto de hecho es la infracción de una norma de determinación, que da lugar al injusto que se le “reprocha” a su autor).

La persona jurídica no puede infringir por sí misma una norma de determinación porque no tiene capacidad de acción y, por tanto, tampoco capacidad de culpabilidad, pero sí puede ser “responsable”.

Como hemos visto, la determinación de la naturaleza jurídica de las distintas consecuencias jurídicas que el legislador introduce en los distintos sectores del ordenamiento jurídico se ubica en el plano de la norma, común a todo el ordenamiento jurídico, y no de la ley penal. Por ello, encontramos consecuencias jurídicas de carácter sancionador y no sancionador tanto en el Código penal como en las leyes administrativas.

Lo que hizo el legislador español en 2010 es regular en el Código Penal una responsabilidad de carácter no sancionador. Este ámbito no sancionatorio del Código Penal, que ya existía antes (se regulaba la responsabilidad civil derivada del delito,

160 GRACIA MARTÍN (2016e: pp. 35 y ss.). Sobre la relación lógica entre la consecuencia jurídica y la infracción véase también ESCUCHURI AISA (2004: pp. 6 y ss.).

161 Sobre la diferencia entre capacidad jurídica, capacidad de acción y capacidad de obrar véase GRACIA MARTÍN (2020: p. 63 y nota 225 y p. 78).

162 Como dice GRACIA MARTÍN (2016e: pp. 64 y 65) la culpabilidad es un presupuesto necesario de toda sanción y el vínculo necesario entre culpabilidad y sanción no puede ni debería tener excepción alguna por ninguna causa ni razón alguna. En este sentido también GRECO (2015, pp. 508 y ss.).

el comiso o las consecuencias accesorias) se ha ampliado ahora con la introducción del art. 31 bis a quinquies y 33.7 CP. Así, igual que en el Derecho Administrativo se regulan distintos tipos de responsabilidad, el Derecho Penal regula también ahora, junto a la responsabilidad sancionatoria, que es la que siempre lo ha caracterizado, otra de carácter no sancionatorio.

En conclusión, las medidas para las personas jurídicas previstas en el art. 33.7 CP no tienen la naturaleza jurídica de “pena”, aunque las llame así el legislador, las haya regulado en el Código penal y haya decidido que sean impuestas en un proceso penal. Son medidas coercitivas no sancionadoras, que, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, se ubican en el Derecho de policía y se fundamentan en la peligrosidad de la situación generada por un defecto de organización.

La tarea de la doctrina y la jurisprudencia debe centrarse, en mi opinión, en delimitar su supuesto de hecho y los principios y garantías a los que deben estar sometidas, a partir del citado fundamento, lo que implica no utilizar las mismas categorías que fundamentan la responsabilidad penal de las personas físicas sino otras acordes con el citado fundamento¹⁶³.

BIBLIOGRAFÍA

- ALARCÓN SOTOMAYOR, L. (2007). *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*. Thomson Civitas.
- ALASTUEY DOBÓN, C. (2020). Sobre la naturaleza jurídica de la expulsión de extranjeros en el Derecho español. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (56), 63-127.
- ALASTUEY DOBÓN, C. / ESCUCHURI AISA, E. (2011). Ilícito penal e ilícito administrativo en materia de tráfico y seguridad vial. *Estudios Penales y Criminológicos*, 31, 7-86. <https://revistas.usc.gal/index.php/epc/article/view/137>
- ARZOZ SANTISTEBAN, X. (2010). Convenio Europeo de Derechos humanos y procedimiento administrativo sancionador. En: LOZANO CUTANDA, B. (Dir.), *Diccionario de sanciones administrativas* (pp. 178-185). Iustel.
- ARZOZ SANTISTEBAN, X. (2010). Unión europea, Influencia en el Derecho administrativo sancionador interno. En: LOZANO CUTANDA, B. (Dir.), *Diccionario de sanciones administrativas* (pp. 1217-1224). Iustel.
- BACIGALUPO ZAPATER, E. (1991). *Sanciones administrativas: Derecho español y comunitario*. Colex.

163 De esta cuestión pretendo ocuparme en otro trabajo que pretendo publicar próximamente.

- BAYOD LÓPEZ, M. / SERRANO GARCÍA, J. (2018). *Lecciones de Derecho civil: Obligaciones y contratos. A la luz de la propuesta de Código civil (Libro V) de la Asociación de Profesores de Derecho Civil (PAPACD)*. Kronos.
- BERMEJO VERA, J. (2018). *Derecho administrativo básico. Parte especial*. (Vol. II). Thomson Reuters.
- BINDING, K. (1872). *Die Normen und ihre Übertretung. Eine Untersuchung über die Arten des Delikts*. Erster Band, Leipzig, Verlag Von Wilhelm Engelmann, pp. 233.
- BITTER, S. (2011). *Die Sanktion im Recht der Europäischen Union. Der Begriff und seine Funktion im europäischen Rechtssystem*. Springer, <https://doi.org/10.1007/978-3-642-17354-7>
- BLUM, H. / AKAY, S. (2020). § 1. En: GASSNER, K. / SEITH, S. (Hrsg.), *Nomos Kommentar. Ordnungswidrigkeitengesetz* (pp. 77-79). Nomos.
- BOLDOVA PASAMAR, M. (2013). La introducción de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en la legislación española. *Estudios Penales y Criminológicos*, XXXIII, 219-263.
- BOLDOVA PASAMAR, M. (2016). Los principios del Derecho penal. En: ROMEO CASABONA, C. / SOLA RECHE, E. / BOLDOVA PASAMAR, M. (Coords.), *Derecho penal. Parte general. Introducción. Teoría jurídica del delito*. (2ª ed., pp. 37-54). Comares.
- BUSTO LAGO, J. (2013). La responsabilidad civil de las administraciones públicas. En: BUSTO LAGO, J. / REGLERO CAMPOS, L. (Coords.), *Lecciones de responsabilidad civil* (pp. 611-651). Aranzadi.
- BUSTO LAGO, J. / PEÑA LÓPEZ, F. (1997). Enriquecimiento injusto y responsabilidad civil extracontractual. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, (1), 141-166.
- CANO CAMPOS, T. (2008). Presunción de veracidad y presunción de inocencia en el Derecho administrativo sancionador. En: *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín Retortillo*. (Vol. II, pp. 1529-1557). El Justicia de Aragón.
- CANO CAMPOS, T. (2014). *Las sanciones de tráfico*. Aranzadi.
- CEREZO MIR, J. (1975). Límites entre el Derecho penal y el Derecho administrativo. *Anuario de Derecho Penal y ciencias penales*, (28), 159-173.
- CEREZO MIR, J. (1998). *Curso de Derecho penal español. Parte General. Teoría jurídica del delito*. (6ª ed., Tomo II). Tecnos.

- CEREZO MIR, J. (2001). *Curso de Derecho penal español. Parte General. Teoría jurídica del delito/2*. (Tomo III). Tecnos.
- CEREZO MIR, J. (2004). *Curso de Derecho penal español. Parte General. Introducción*. (6ª ed., Tomo I). Tecnos.
- DE PALMA DEL TESO, Á. (2010). Principio de culpabilidad. En: LOZANO CUTANDA, B. (Dir.), *Diccionario de sanciones administrativas* (pp. 685-702). Iustel.
- DELGADO ECHEVERRÍA, J. (2013). *El vigor de las leyes: el campo semántico validez en el Diccionario de autoridades*. Prensas Universitarias de Zaragoza.
- DÍAZ GONZÁLEZ, G. (2018). Ejecutividad y prescripción sancionadoras tras la reforma del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En: HUERGO LORA, A. (Dir.), *Problemas actuales del Derecho administrativo sancionador* (pp. 307-330). Iustel.
- ESCUCHURI AISA, E. (2004). *Teoría del concurso de leyes y de delitos. Bases para una revisión crítica*. Comares.
- EZQUERRA HUERVA, A. (2010). Regulación de la potestad sancionadora. En: LOZANO CUTANDA, B. (Dir.), *Diccionario de sanciones administrativas* (pp. 966-974). Iustel.
- FEIJOO SÁNCHEZ, B. (2015). *El delito corporativo en el Código penal español. Cumplimiento normativo y fundamento de la responsabilidad penal de las empresas*. Civitas.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. / FERNÁNDEZ, T. (2020). *Curso de Derecho administrativo*. (10ª ed., Tomo II). Civitas.
- GARRIDO FALLA, F. (1959). Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas. *Revista de Administración Pública*, (28), 11-50.
- GÓMEZ-JARA DÍEZ, C. (2006). Autoorganización empresarial y autorresponsabilidad empresarial. Hacia una verdadera responsabilidad penal de las personas jurídicas. *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, (8), 1-27.
- GÓMEZ-JARA DÍEZ, C. (2010). La responsabilidad penal de las personas jurídicas en la reforma del Código penal. *La Ley*, (7534), 1.
- GÓMEZ TOMILLO, M. / SANZ RUBIALES, Í. (2013). *Derecho administrativo sancionador. Parte general. Teoría general y práctica del Derecho penal administrativo*. (3ª ed.). Thomson Reuters Aranzadi.
- GRACIA MARTÍN, L. (1990). *Las infracciones de deberes contables y registrables tributarios en Derecho penal*. Trivium.

- GRACIA MARTÍN, L. (1993). La cuestión de la responsabilidad penal de las propias personas jurídicas. *Actualidad Penal*, 39, 583-610.
- GRACIA MARTÍN, L. (2001). *La teoría de la imputación objetiva del resultado en el delito doloso de acción (Una investigación, a la vez, sobre los límites ontológicos de las valoraciones jurídico-penales de lo injusto)*. Bosch Editor.
- GRACIA MARTÍN, L. (2003). *Prolegómenos para la lucha por la modernización y expansión del Derecho penal y para la crítica del discurso de resistencia*. Tirant lo Blanch.
- GRACIA MARTÍN, L. (2004). *Estudios de Derecho penal*. Idemsa.
- GRACIA MARTÍN, L. (2005). *El horizonte del finalismo y el “Derecho penal del enemigo”*. Tirant lo Blanch.
- GRACIA MARTÍN, L. (2006). *Fundamentos de Dogmática penal*. Atelier.
- GRACIA MARTÍN, L. (2016). Consecuencias jurídicas no penales derivadas de la comisión del delito. En: GRACIA MARTÍN, L. / BOLDOVA PASAMAR, M. / ALASTUEY DOBÓN, C. *Lecciones de consecuencias jurídicas del delito*. (5ª ed., p. 262). Tirant lo Blanch,
- GRACIA MARTÍN, L. (2016). Crítica de las modernas construcciones de una mal llamada responsabilidad penal de la persona jurídica. *Revista electrónica de Ciencia penal y Criminología*, (18), 1-95. <https://doi.org/10.29166/cap.v1i1.1934>
- GRACIA MARTÍN, L. (2016). Construcción arbitraria y quebranto de conceptos jurídicos fundamentales en el sociologismo y la política criminal libres de empirismo y de Dogmática jurídica. *Revista General de Derecho penal*, (26), 1-105.
- GRACIA MARTÍN, L. (2016). Concepto, función y naturaleza jurídica de las consecuencias accesorias del delito. *Revista penal*, (38), 147-195.
- GRACIA MARTÍN, L. (2016). La serie “infracción-culpabilidad-sanción” desencadenada por individuos libres como síntesis jurídica indisoluble derivada de la idea y del concepto *a priori* del Derecho. *Revista electrónica de Ciencia penal y Criminología*, (18), 1-131.
- GRACIA MARTÍN, L. (2017). ¿Tiene hoy sentido –y si lo tiene en qué dirección y con qué alcance– algún debate sobre la posibilidad de penar y sancionar a la persona jurídica? En: SILVA SÁNCHEZ, J. / QUERALT JIMÉNEZ, J. / CORCOY BIDASOLO, M. / CASTIÑEIRA PALOU, T. (Coords.), *Estudios de Derecho penal. Homenaje al profesor Santiago Mir Puig* (pp. 115-128). BdeF.

- GRACIA MARTÍN, L. (2019). A vueltas con el concepto de consecuencias accesorias del delito. En: CANCIO MELIÁ, M. / MARAVER GÓMEZ, M. / FAKHOURI GÓMEZ, Y. / GUÉREZ TRICARICO, P. / RODRÍGUEZ HORCAJO, D. (Eds.), *Libro homenaje al profesor Dr. Agustín Jorge Barreiro*. (Vol. 2, pp. 1395-1410). UAM ediciones.
- GRACIA MARTÍN, L. (2020). Consideraciones críticas sobre las erróneamente supuestas capacidades de infracción y sanción de la persona jurídica en Derecho administrativo sancionador. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (55), 12-118.
- GRACIA MARTÍN, L. (2020). Quis custodiet ipsos custodes?: El Derecho penal como contrapoder discursivo de la razón para la protección de bienes jurídicos y del Estado de Derecho frente a quienes detentan y ejercen poder punitivo. En: PÉREZ MANZANO, M. et al (Coords.), *Estudios en homenaje a la profesora Susana Huerta Tocildo* (pp. 459-468). Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.
- GRECO, L. (2015). Steht das Schuldprinzip der Einführung einer Strafbarkeit juristischer Personen entgegen? Zugleich Überlegungen zum Verhältnis von Strafe und Schuld. *Goldammer's Archiv für Strafrecht*, 162(9), 503-516.
- GRECO, L. (2018). Von den mala in se zur poena in se. Reflexionen auf Grundlage der "alten" Diskussion über das sog. Verwaltungsstrafrecht. En: BERNHARD KRETSCHMER / BENNO ZABEL (Hrsg.), *Studien zur Geschichte des Wirtschaftsstrafrechts* (pp. 175-214). Baden-Baden Nomos, <https://doi.org/10.5771/9783845284279-175>
- HEFENDEHL, R. (2016). Ordnungswidrigkeiten: Legitimation und Grenzen. Ein vergleichender Blick auf Deutschland und Chile. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS)*, (9), 636-645.
- HUERGO LORA, A. (2007). *Las sanciones administrativas*. Iustel.
- HUERGO LORA, A. (2010). Expropiación-sanción. En: LOZANO CUTANDA, B. (Dir.), *Diccionario de sanciones administrativas* (pp. 456-462). Iustel.
- HUERGO LORA, A. (2010). Sanción de expulsión de extranjeros. En: LOZANO CUTANDA, B. (Dir.), *Diccionario de sanciones administrativas* (pp. 462-4659). Iustel.
- HUERGO LORA, A. (2018). Diferencias de régimen jurídico entre las penas y las sanciones administrativas que pueden y deben orientar su utilización por el legislador, con especial referencia a los instrumentos para la obtención de pruebas. En: HUERGO LORA, A. (Dir.), *Problemas actuales del Derecho administrativo sancionador* (p. 364). Iustel.

- KAUFMANN, A. (1954). *Lebendiges und Totes in Bindings Normentheorie*. Göttingen.
- KELSEN, H. (1991). *Teoría pura del Derecho*. Editorial Porrúa.
- KLESCZEWSKI, D. (2016). *Ordnungswidrigkeitenrecht*. Vahlen.
- KRENBERGER, B. / KRUMM, C. (2018). *Ordnungswidrigkeitengesetz Kommentar*. C.H. Beck.
- LACRUZ BERDEJO, J. (1985). Régimen de la responsabilidad por hecho propio/ Responsabilidad por hecho no propio / Regulación específica de ciertos casos de responsabilidad. En: LACRUZ BERDEJO, J. / SANCHO REBULLIDA, F. / ECHEVARRÍA, J. / RIVERO HERNÁNDEZ, F. (A.A.), *Elementos de Derecho civil, II, Derecho de Obligaciones, Volumen primero, Parte general. Delito y cuasidelito*. Bosch.
- LÓPEZ MENUDO, F. (2010). Figuras afines: multas coercitivas. En: LOZANO CUTANDA, B. (Dir), *Diccionario de sanciones administrativas* (pp. 467-477). Iustel.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (1988). Límites constitucionales de la autotutela ejecutiva. *Revista de Administración Pública*, (115), 57-97.
- LOZANO CUTANDA, B. (2010). Presentación. En: LOZANO CUTANDA, B. (Dir.), *Diccionario de sanciones administrativas* (pp. 13-16). Iustel.
- MAGALDI MENDAÑA, N. (2019). La expropiación forzosa. En: MENÉNDEZ, P. / EZQUERRA, A. (Dirs.), *Lecciones de Derecho Administrativo* (p. 1052). Thomson Reuters Civitas.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (1976). Multas administrativas. *Revista de Administración Pública*, (79), 9-65.
- MAYO CALDERÓN, B. (2005). *La tutela de un bien jurídico colectivo por el delito societario de administración fraudulenta. Estudio del art. 295 del Código Penal español y propuesta de lege ferenda*. Comares.
- MAYO CALDERÓN, B. (2021). Acerca de las diferencias entre el Derecho penal, el Derecho administrativo sancionador y el Derecho de policía. A la vez, una reflexión sobre el concepto de sanción. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (56), 185-253.
- MITSCHE WOLFGANG (2005). *Recht der Ordnungswidrigkeiten*. (2ª ed.). Springer.
- MONTORO PUERTO, M. (1965). *La infracción administrativa. Características, manifestaciones y sanción*. Ediciones Nauta.

- MOREU CARBONELL, E. (1999). Las especialidades del procedimiento sancionador en el orden social y para la liquidación de cuotas de la Seguridad Social. ¿Excesos en la potestad inspectora? *Actualidad Laboral*, (19), 367-381.
- MOREU CARBONELL, E. (2014). Sanción y expropiación de viviendas deshabitadas por incumplimiento de su función social o en circunstancias de emergencia social. En: ALONSO PÉREZ, M. (Dir.), *Vivienda y crisis económica (Estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica)* (pp. 369-420). Thomson Reuters Aranzadi.
- MOREU CARBONELL, E. (2019). El acto administrativo. Concepto, tipología, eficacia y ejecución. En: MENÉNDEZ, P. / EZQUERRA, A. (Dirs.), *Lecciones de Derecho Administrativo* (pp. 301-332). Thomson Reuters Civitas.
- MOREU CARBONELL, E. (2019). La responsabilidad patrimonial de la Administración”, En: MENÉNDEZ, P. / EZQUERRA, A. (Dirs.), *Lecciones de Derecho Administrativo* (pp. 835-868). Thomson Reuters Civitas.
- MOREU CARBONELL, E. (2020). Nuestro lenguaje: el giro lingüístico del Derecho. *Revista de Derecho público: Teoría y Método*, 1, 313-362, https://doi.org/10.37417/RPD/vol_1_2020_29
- NICOLÁS LUCAS, A. (2018): A vueltas con la disciplina universitaria: un vestigio histórico que es necesario superar. En: HUERGO LORA, A. (Dir.), *Problemas actuales del Derecho administrativo sancionador* (pp. 129-178). Iustel.
- NIETO GARCÍA, A. (2012). *Derecho administrativo sancionador*. Tecnos.
- NIETO MARTÍN, A. (1996). *Fraudes comunitarios*. Praxis.
- PALAO TABOADA, C. (2008). El derecho a no autoinculparse en los procedimientos tributarios. Revisión de la doctrina a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. En: *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín Retortillo*. (Vol. II, pp. 1755-1778). El Justicia de Aragón.
- PAREJO ALFONSO, L. (2020). *Lecciones de Derecho administrativo*. (10ª ed.). Tirant lo Blanch.
- PEMÁN GAVÍN, I. (2000). *El sistema sancionador. Hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas*. Cedecs.
- PÉREZ ÁLVAREZ, M. (2018). Efectos de las normas jurídicas. En: CONTRERAS, P. / MARTÍNEZ DE AGUIRRE, C. / PÉREZ ÁLVAREZ, M. / PARRA LUCÁN, M. *Curso de Derecho civil (I)*. (Vol. I, pp. 171-185). Edisofer.

- QUINTERO OLIVARES, G. (1991). La autotutela, los límites al poder sancionador de la Administración pública y los principios inspiradores del Derecho penal. *Revista de Administración Pública*, (126), 253-293.
- QUINTERO OLIVARES, G. (1996). La potestad sancionadora de la Administración y las garantías constitucionales y penales. *Boletín de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de las Illes Balears*, (3), 49-68.
- REBOLLO PUIG, M. (2010). Derecho penal y Derecho administrativo sancionador (Principios comunes y aspectos diferenciadores). En: LOZANO CUITANDA, B. (Dir.), *Diccionario de sanciones administrativas* (pp. 316-334). Iustel.
- REBOLLO PUIG, M. (2019). La actividad administrativa de limitación. En: REBOLLO PUIG, M / VERA JURADO, D. (Dirs.), *Derecho Administrativo. Modos y medios de la actividad administrativa*. (Tomo III, pp. 19-46). Tecnos.
- ROBLES PLANAS, R. (2009). El “hecho propio” de las personas jurídicas y el Informe del Consejo del Poder Judicial al Anteproyecto de reforma del Código Penal de 2008. *InDret*, (2), 1-12.
- ROBLES PLANAS, R. (2011). Pena y persona jurídica: crítica del artículo 31 bis CP. *Diario La Ley*, (7705), 1-24.
- ROCA DE AGAPITO, L. (2018). Novedades acerca del sistema de sanciones penales para las personas jurídicas tras la reforma de 2015. Aproximación a los primeros pronunciamientos por parte del Tribunal Supremo. En: HUERGO LORA, A (Dirs.), *Problemas actuales del Derecho administrativo sancionador*. (pp. 207-234). Iustel.
- ROGALL, K. (2018). § 1. En: ELLBOGEN, K. (Ed.), *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten* (pp. 73-76). C.H.Beck.
- ROMEO CASABONA, C. (2016). El concepto y los elementos del Derecho penal. En: ROMEO CASABONA, C. / SOLA RECHE, E. / BOLDOVA PASAMAR, M. (Coords.), *Derecho penal. Parte general. Introducción. Teoría jurídica del delito*. (2ª ed., pp. 3-19). Comares.
- SILVA FORNÉ, D. (2002). Posibles obstáculos para la aplicación de los principios penales al Derecho administrativo sancionador. En: DÍEZ RIPOLLÉS, J. / ROMEO CASABONA, C. / GRACIA MARTÍN, L. / HIGUERA GUIMERÁ, J. (Coords.), *La Ciencia del Derecho penal ante el nuevo siglo: libro homenaje al Profesor Dr. D. José Cerezo* (pp. 173-192). Tecnos.
- SILVA SÁNCHEZ, J. (2013). La responsabilidad penal de las personas jurídicas en Derecho español. En: SILVA SÁNCHEZ, J. (Dir.) / MONTANER FER-

- NÁNDEZ, R. (Coord.), *Criminalidad de empresa y compliance* (p. 15). Atelier.
- SUAY RINCÓN, J. (1986). El Derecho administrativo sancionador. Perspectivas de reforma. *Revista de Administración Pública*, (109), 185-215.
- SUAY RINCÓN, J. (2010). Concepto de sanción administrativa. En: LOZANO CUTANDA, B. (Dir.), *Diccionario de sanciones administrativas* (pp. 165-177). Iustel.
- TIEDEMANN, K. (1998). Die „Bebussung“ von Unternehmen nach dem 2. Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität. *Neue Juristische Wochenschrift*, (41), 1169 y ss.
- URRUELA MORA, A. (2012). La introducción de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en Derecho Español en virtud de la LO 5/2010: perspectiva de *lege lata*. *Estudios penales y criminológicos*, XXXII, 413-468.
- URRUELA MORA, A. (2016). La culpabilidad. En: ROMEO CASABONA, C. / SOLA RECHE, E. / BOLDOVA PASAMAR, M. (Coords.), *Derecho penal. Parte general. Introducción. Teoría jurídica del delito*. (2ª ed., pp. 257-270). Comares.
- VIZUETA FERNÁNDEZ, J. (2011). Delitos contra la seguridad vial. El comiso del vehículo de motor o ciclomotor antes y después de la Ley Orgánica 5/2010, de Reforma del Código penal. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, (13), 1-42.
- WELZEL, HANS (1969). *Das deutsche Strafrecht*, 11. Auflage. Walter de Gruyter.
- ZUGALDÍA ESPINAR, J. (2012). *La responsabilidad criminal de las personas jurídicas, de los entes sin personalidad y de sus directivos. Análisis de los arts. 31 bis y 129 del Código penal*. Tirant Lo Blanch.