

# **Principio de personalidad de las sanciones administrativas: responsabilidad solidaria y subsidiaria. Responsabilidad de las personas jurídicas y de los menores de edad**

Sumario: RESUMEN.—I. INTRODUCCIÓN.—II. PRINCIPIO DE PERSONALIDAD DE LAS SANCIONES.—2.1. Reconocimiento constitucional.—2.2. El principio de responsabilidad personal en la legislación.—2.3. La jurisprudencia y el principio de responsabilidad por hecho propio.—2.3.1. Fallecimiento del presunto infractor.—2.3.2. Disolución de la persona jurídica.—III. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SOLIDARIA Y SUBSIDIARIA.—IV. RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS JURÍDICAS.—V. RESPONSABILIDAD DE LOS MENORES DE EDAD.

## RESUMEN

*Se aborda en el presente estudio un aspecto parcial pero no por ello menos relevante dentro del tema de la responsabilidad administrativa: el principio de personalidad de las sanciones administrativas y el carácter solidario o subsidiario de la responsabilidad. El principio de personalidad de las sanciones administrativas está estrechamente relacionado con el principio de culpabilidad, con la interdicción de la responsabilidad objetiva y con la finalidad de prevención. Se destaca el importante papel que ha desempeñado la jurisprudencia en la configuración de la solidaridad y subsidiariedad en el ámbito administrativo sancionador. Para concluir el estudio se analiza la posibilidad o no de exigir responsabilidad en el ámbito administrativo a las personas jurídicas, tema trascendental en el mundo actual, y a los menores de edad.*

---

★ Letrada Jefe de la Asesoría Jurídica de la Asamblea de Madrid.

## I. INTRODUCCIÓN

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 12 de enero de 1928, definió la responsabilidad como

*“toda obligación de satisfacer, por quien la deba o por otra persona, cualquier pérdida o daño que se hubiere causado a un tercero, porque así lo exige la naturaleza de la convención originaria, se halla determinado por la ley, previsto en las estipulaciones del contrato, o se deduzca de los hechos acaecidos, aunque en la realización de los mismos no haya intervenido culpa ni negligencia del obligado a reparar”.*

La responsabilidad implica, pues, el sometimiento a la reacción jurídica frente al daño. La finalidad de esta reacción se logra por el Derecho transfiriendo el peso del daño ocasionado a un sujeto diferente del perjudicado. Será este otro sujeto quien esté obligado a soportar la reacción jurídica, con independencia de cuál sea su voluntad.

El ordenamiento creado a través de las reglas jurídicas tiene por finalidad asegurar la armonía necesaria para el libre desarrollo de las relaciones sociales. En la medida en que la responsabilidad jurídica presupone un daño que, de forma más o menos directa, afecta a la sociedad, ésta ha de proceder a defenderse. Precisamente, esta defensa tiende a lograr que los hechos que amenazan o dañan la convivencia en una comunidad no se repitan (finalidad de prevención).

La teoría de la responsabilidad ocupa un lugar destacado en todas las ramas del Derecho. Esto llevó a Josserand, en el ámbito del civil, a escribir que *“la responsabilidad es la primera gran figura del Derecho Civil mundial, que predomina por doquier”.*

La figura jurídica de la responsabilidad ha sido objeto de profundo estudio en diversas ramas del Derecho. Centrando este trabajo en el Derecho Administrativo, procederemos a hacer un análisis del elemento subjetivo de la responsabilidad, apenas una pequeña parcela del amplio campo administrativo sancionador. Escribió Rippert que *“si en otro tiempo se soportaba el daño sufrido, inclinándose el perjudicado ante el azar nefasto, hoy se intenta encontrar al autor del daño por todos los medios”.*

## II. PRINCIPIO DE PERSONALIDAD DE LAS SANCIONES

### 2.1. Reconocimiento constitucional

El principio de personalidad de las sanciones o de responsabilidad personal por hecho propio es un clásico dentro del régimen jurídico sancionador y ha sido recogido en el artículo 25.1 de la Constitución de 1978. Este principio implica la necesidad de individualización de la sanción o, lo que es lo mismo,

que no puede hacerse responsable a una persona por un hecho cometido por otra. Se trata de un tema fundamental en el sector sancionador de todo ordenamiento jurídico democrático y constituye una de las bases o garantías del principio de culpabilidad. En efecto, como dice De Palma *“si la exigencia de dolo o culpa es el núcleo o sustancia del principio de culpabilidad, el principio de personalidad de las sanciones es la corteza que lo recubre; posición externa que hace que, al ejercitarse la potestad sancionadora de la Administración, los efectos de este principio sean los primeros en sentirse”*<sup>1</sup>.

El principio de responsabilidad por hecho propio implica que corresponde a la Administración determinar el sujeto o sujetos frente a los que ha de dirigir el correspondiente expediente sancionador. Como tendremos ocasión de ver, se trata de un principio estrechamente relacionado con los conceptos de dolo y culpa, pues el principio de personalidad de las sanciones es una manifestación del elemento subjetivo de la culpa (entendida en sentido amplio), a su vez necesario para que exista infracción y la subsiguiente sanción. Lo anterior está estrechamente relacionado, a su vez, con la sustitución del régimen de responsabilidad objetiva por el de responsabilidad subjetiva que se ha operado en nuestro ordenamiento, pues, si la sanción se hace recaer sobre una persona que no haya participado en los hechos, se prescinde del componente subjetivo de la infracción.

Reiteradamente el Tribunal Constitucional ha considerado el principio de responsabilidad por hecho propio como una de las bases del ordenamiento punitivo, lo cual implica que se aplique no sólo en el ámbito penal, sino también en el administrativo. En este sentido, el TC es claro en afirmar la vigencia del principio de personalidad de las sanciones cuando en la STC 219/1988, de 22 de noviembre, dijo que *“el artículo 278.1 del Código de Circulación sienta el principio correcto de la responsabilidad personal por hechos propios (principio de personalidad de la pena o sanción), al decir que “serán responsables de las infracciones... los conductores de vehículos ... que las cometiesen”*. El Tribunal Constitucional, a la vista de los hechos, estimó el amparo solicitado, declarando que *“una interpretación favorable a los derechos fundamentales en juego debió evitar que la interpretación y aplicación de la norma llegara a una conclusión lesiva de aquellos derechos, es decir, a un indebido traslado de responsabilidad personal (no de responsabilidad civil subsidiaria), a persona ajena al hecho infractor, al modo de una exigencia de responsabilidad objetiva sin intermediación de dolo o culpa”*. En el mismo sentido, en la STC 146/1994, de 12 de mayo indicó que:

*“En cuanto a la constitucionalidad del contenido de la norma, como hemos indicado en repetidas ocasiones, los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado... Entre los principios informadores del orden penal se encuentra el principio de personali-*

<sup>1</sup> DE PALMA DEL TESO A., “El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador”, ed. Tecnos, Madrid, 1996, p. 65.

*dad de la pena, protegido por el at. 25.1 de la Norma Fundamental (STC 254/1988, fundamento jurídico 5º), también formulado por este Tribunal como principio de la personalidad de la pena o sanción (STC 219/1988, fundamento jurídico 3º), denominación suficientemente reveladora de su aplicabilidad en el ámbito del Derecho administrativo sancionador.*

*El inciso final del apartado 4 del artículo 31 de la Ley 44/1978 establece la obligación solidaria de (todos) los miembros de la unidad familiar frente a la Hacienda; la dicción literal de este precepto permite que la Administración se dirija para el cobro de la deuda tributaria, incluidas las sanciones, no sólo al miembro o miembros de la unidad familiar que resulten responsables de los hechos que hayan generado la sanción, sino también a otros miembros que no hayan cometido ni colaborado en la realización de las infracciones y vulnera, por ello, el aludido principio de personalidad de la pena o sanción protegido por el artículo 254.1 de la Constitución, incurriendo así en vicio de inconstitucionalidad”.*

## **2.2. El principio de responsabilidad personal en la legislación**

El reconocimiento normativo del principio de personalidad de las sanciones en el ámbito administrativo existe, pero no se hace de forma tajante. Un estudio pormenorizado del ordenamiento administrativo nos lleva a concluir que el principio de responsabilidad por hecho propio no siempre, ni frecuentemente, se plasma en los textos normativos, existiendo casos en los que la regulación efectuada podría chocar con el citado principio. En cualquier caso, digamos que, con carácter general, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre dispone en el artículo 129.2 que “únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones...”, y en el artículo 130 dice que “sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas ... que resulten responsables de los mismos”. De lo anterior se deriva que no pueden caer sanciones en personas que no hubiesen participado de algún modo en la comisión de la infracción. Lo anterior es sin perjuicio de que, para un mejor cumplimiento del principio que venimos estudiando, en aquellos casos en los que la conducta tipificada por la Ley haya derivado de una decisión colectiva, el legislador haya optado en normas sectoriales por eximir de responsabilidad a aquellos que hubieran salvado su voto o no hubieran asistido a la reunión en la que se adoptó la decisión cuestionada. En este sentido se pronuncia el artículo 15.2.a. de la Ley 26/1988, de 29 de julio de Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito.

Con carácter singular, nuestro ordenamiento administrativo contempla supuestos específicos de reconocimiento del principio de personalidad de las sanciones. Así, uno de los supuestos más citados suele ser la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que dispone en el artículo 179.1 que “*las personas físicas o jurídicas y las entidades mencionadas en el apartado 4 del artículo 35 de esta Ley podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción tributaria cuando resulten responsables de los mismos.*” El artículo 95.1 de la Ley

24/1988, de 29 de julio, del Mercado de Valores señala que *“Las personas físicas y entidades a las que resulten de aplicación los preceptos de la presente Ley, así como quienes ostenten cargos de administración o dirección de estas últimas, que infrinjan normas de ordenación o disciplina del Mercado de Valores incurrirán en responsabilidad administrativa sancionable con arreglo a lo dispuesto en este capítulo”*. Por lo que respecta a la Ley 25/1988, de 29 de julio, reguladora de Carreteras y Caminos, en su artículo 31.1 se dice que *“Incurrirán en responsabilidad administrativa quienes cometan cualquiera de las infracciones tipificadas en los apartados siguientes de este artículo.”* O, la Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito que en su artículo 1.1 contempla la responsabilidad administrativa de *“Las entidades de crédito, así como quienes ostenten cargos de administración o dirección en las mismas, que infrinjan normas de ordenación y disciplina...”*.

### 2.3. La jurisprudencia y el principio de responsabilidad por hecho propio

Los Tribunales han tenido ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones acerca del principio de personalidad de las sanciones. Se trata de una cuestión esencial, en la medida en que condiciona los sujetos frente a los que han de llevarse las actuaciones. Así, por ejemplo, la jurisprudencia relacionada con las viviendas de protección oficial es muy numerosa. En esta materia, la jurisprudencia se ha basado principalmente en el análisis del régimen establecido en el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial (Decreto nº 2114, de 24 de julio de 1968, sustituido por el Texto Refundido de la legislación de viviendas de protección oficial, aprobado por Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre). Conforme a esta normativa, se prevé la responsabilidad solidaria de promotores, constructores o facultativos durante la ejecución de las obras que diese lugar a vicios o defectos que afecten a la edificación y que se manifiesten dentro de los cinco años siguientes a la calificación definitiva de estas viviendas. A título de ejemplo, citaremos dos pronunciamientos:

La STS de 14 de julio de 1986 (RJ 1986/6072) dice que *“la Orden que acuerde la incoacción del expediente deberá dirigirse, en principio, tanto sobre el promotor como sobre el constructor si éste fuera persona distinta de aquél y sobre los facultativos que proyectaron o dirigieron las obras, a fin de depurar las responsabilidades de unos y otros ante una supuesta infracción que el legislador califica de «muy grave». Naturalmente que lo que antecede no conduce a que todos o algunas de estas personas tengan que ser sancionados administrativamente, puesto que sólo deben serlo quienes por su negligente actuación hayan sido causa de los indebidos quebrantos sufridos por la obra, pero por regla general -repetimos- el expediente se iniciará frente a todos.”*

En términos similares, la STS 3 de mayo de 1988 (RJ 1988/3496) considera que *“siendo comunes al orden penal y al administrativo sancionador los principios en los que descansa la potestad punitiva del Estado - artículo 25 de la Constitución, es necesario que conste claramente la autoría de la infracción para poder*

*imponer la sanción, y esta autoría no consta en absoluto en el presente caso en el que lo que aparece es que el Promotor sancionado se valió de profesionales de la construcción para realizar la obra (facultativos, contratista), siendo evidente que no se puede sancionar sin más al Promotor de la obra como si fuera él el responsable, por el mero hecho de haber sido el Promotor, por los vicios o defectos aparecidos en ella, pues lo ineludible en estos supuestos es depurar sus acaso eventuales responsabilidades conjuntamente con las de los facultativos y contratista que proyectaron, dirigieron y ejecutaron las obras, a fin de determinar las responsabilidades de unos y de otros ante una infracción que el artículo 153.c.6 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, califica de muy grave; todo ello en la línea de nuestra jurisprudencia más reciente de la que son ejemplo nuestras Sentencias de 14 de julio y 19 de septiembre de 1986; pues el indicado artículo 153.c.6 del Reglamento exige para la sanción la existencia de «negligencia» de promotores, constructores o facultativos durante la ejecución de las obras que diese lugar a vicios o defectos que afectasen a la edificación y que se manifesten dentro de los 5 años de la calificación definitiva; y antes de sancionar a todos o a alguno de ellos, procede investigar quién fue el negligente, para imponer la sanción a quien resulte serlo, y absolver a los no culpables.»*

También se ha pronunciado con cierta frecuencia el Tribunal Supremo sobre la vigilancia y seguridad en Bancos y Cajas de Ahorro, bien por la indebida utilización por los empleados de las medidas de seguridad y vigilancia exigidas por ley, bien por la falta de supervisión por la empresa. En términos generales, la jurisprudencia está de acuerdo en aplicar el principio de culpabilidad y el de personalidad de las sanciones. Así, la STS de 2 de noviembre de 1987 (RJ 1992/7957) dispone que “*Constituye doctrina reiterada de este Alto Tribunal,...*, que «no puede aceptarse la tesis de que una vez instaladas las medidas de seguridad impuestas reglamentariamente, ningún tipo de responsabilidad puede exigirse a la entidad recurrente», que en el supuesto de que hubiere intervenido una actuación negligente, ésta pueda imputarse a la empresa sancionada por incumplimiento de las obligaciones de control e inspección exigibles a la misma», ya que la empresa sancionada en cuanto titular del establecimiento responde, en tanto no se demuestre lo contrario, de todas y cada una de las anomalías que se adviertan en sus instalaciones de seguridad, responsabilidad que deriva de la obligación legalmente impuesta de poseer tales instalaciones y de usarlas, con la salvedad antes expresada, y con ello «no se conculca el principio de personalidad de la sanción», ya que «en el campo del Derecho Administrativo las personas jurídicas pueden incurrir en responsabilidad por la actuación de sus dependientes y empleados sin que puedan excusarse, como regla general, en la conducta observada por éstos» -Sentencia de la Sala 5.ª de 30 de junio de 1987...”. Asimismo, se considera clave lo dispuesto en la STS de 20 de mayo de 1992 (RJ 1992/3655), en la que se dice que la culpa *in vigilando* no tiene cabida en el derecho administrativo sancionador y proclama el principio de personalidad de las sanciones y la exigencia de dolo o culpa. A la vista de ello, dicha sentencia considera que las empresas están obligadas a mantener en condiciones adecuadas que garanticen su perfecto funcionamiento las instalaciones de vigilancia y seguridad, y si hubiera

incumplimiento, entonces, la responsabilidad recaerá sobre el titular de la empresa, aún en el supuesto de que tuviera su origen *“en una actuación o en un no hacer negligente de quienes, encontrándose a su servicio, no como terceros, tienen encomendado por voluntad de aquél el efectivo funcionamiento de las instalaciones de seguridad...”*.

Así pues, de lo dicho se deriva que el principio de responsabilidad por hecho propio no permite que la sanción administrativa recaiga sobre una persona ajena al hecho infractor. No basta la existencia de un vínculo personal con el autor o ser titular de la actividad o cosa donde se cometió presuntamente la infracción, siendo, por tanto preciso, que hayan tenido algún nivel de participación en la conducta sancionable. En este sentido se pronuncian, entre otras muchas, las SSTs de 11 de julio de 1986 (RJ 1986/5059), 13 de junio y 8 de noviembre de 1990 (RJ 1990/5401 y 1990/8816).

En cualquier caso, si el principio es la responsabilidad por hecho propio, una de las cuestiones que parecen tener que derivarse de ello es la extinción de la responsabilidad administrativa ante la desaparición de la persona. Como se dice expresamente en la STS de 10 de junio de 1987 (RJ 1987/4863), *“dentro de la concepción unitaria de los ilícitos penal y administrativo que arranca de nuestra sentencia de 9 de febrero de 1972 y fue recogida en el artículo 25 de la Constitución, son comunes, o al menos paralelas, las formas de extinción de la responsabilidad”*, siendo, por tanto, la muerte de la persona física y la extinción de la jurídica, la primera causa de terminación de la responsabilidad. Estudiaremos a continuación ambos supuestos.

### 2.3.1. *Fallecimiento del presunto infractor*

Dispone el Código Civil en el artículo 32 que *“la personalidad civil se extingue por la muerte de las personas”*. Así pues, extinguida la posibilidad de ser titular de derechos y obligaciones, desaparece también la posibilidad de exigir responsabilidad de cualquier tipo al fallecido. La cuestión es si, estando vigente el principio de personalidad, la misma puede trasladarse a sus herederos. En este punto hemos de recordar, que la responsabilidad administrativa es diferente de la responsabilidad civil, aunque ambas pudieran derivar de unos mismos hechos. Si bien no era necesario, hay normas en nuestro ordenamiento que recogen expresamente lo dicho hasta ahora, así, por ejemplo, el artículo 189.1 la Ley 58/2003, General Tributaria prevé que *“la responsabilidad derivada de las infracciones tributarias se extinguirá por fallecimiento del sujeto infractor...”*. El TC hizo alusión a este tema y en el mismo sentido en la Sentencia 146/1994, de 12 de mayo. Por su parte, la STS de 4 de marzo de 1985 (RJ1985/1448) dice que las sanciones *“únicamente pueden imponerse a las personas que figuren como autoras responsables de las conductas perseguidas, sino también que la desaparición por muerte del imputado ha de determinar la extinción de la acción sancionadora, cuya exigencia sólo es explicable en función de la subsistencia de la persona que venga asumiendo la responsabilidad de los he-*

chos,...”. Pero, en cualquier caso, es necesario hacer unas matizaciones a lo dicho hasta ahora en esta materia. Concretamente, puede ser un hecho relevante el momento en que se produzca el fallecimiento del responsable, en relación con el momento procedimental en que se esté. Así, pueden diferenciarse las siguientes situaciones:

- a. que el fallecimiento se produzca antes del trámite de alegaciones o de audiencia, previsto en la correspondiente normativa sancionadora. En este caso, ante la imposibilidad de cumplir estos trámites fundamentales, considera De Palma que ha de producirse el sobreseimiento del expediente.
- b. En los supuestos en que el fallecimiento tenga lugar en un momento posterior del procedimiento, pero antes de dictarse la correspondiente resolución, entrarían en juego el artículo 58.1 de la Ley 30/1992 y el artículo 20.5 del Reglamento Estatal de Procedimiento Sancionador, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, relacionados con la notificación de los actos administrativos. Al resultar imposible notificar la resolución, se produce la ineficacia del acto sancionador. En este caso, no sería de aplicación lo previsto en el artículo 59 de la Ley 30/192, al estar previsto para otros casos.
- c. Mayores problemas surgen en el caso de que existiendo una resolución sancionadora firme, fallezca el sujeto declarado responsable. En estos casos habría que diferenciar dos supuestos. Por un lado, en las resoluciones que impongan sanciones de carácter personalísimo, la desaparición de la persona impide su cumplimiento. En estos casos, entiende Lozano que si la sanción fuese firme, sería necesario un nuevo acto administrativo que declarara su ineficacia<sup>2</sup>. Más complejo es el supuesto de que la sanción pudiera ser cumplida por otra persona. En opinión de Sobrao Martínez<sup>3</sup>, debe acudir en este caso a los principios generales del derecho sancionador, puesto que no hay nada dispuesto con carácter general. La Ley 58/2003, General Tributaria ha dispuesto expresamente en el artículo 189.1 que “*La responsabilidad derivada de las infracciones tributarias se extinguirá por el fallecimiento del sujeto infractor ...*”, y el artículo 190.1 prevé que “*las sanciones tributarias se extinguen por el pago o cumplimiento, por prescripción del derecho para exigir su pago, por compensación, por condonación y por el fallecimiento de todos los obligados a satisfacerlas.*” Cuando la Administración tenga constancia del fallecimiento, deberá apreciar de oficio la extinción de la responsabilidad, pero si no lo hiciera, los herederos podrán solicitar que se declare la ineficacia del acto y la extinción de la responsabilidad. La extin-

<sup>2</sup> LOZANO, B. “La extinción de las sanciones administrativas y tributarias”, Marcial Pons, Madrid, 1990, p. 160.

<sup>3</sup> SOBRAO MARTÍNEZ F, “Las causas de extinción de la responsabilidad administrativa”, Estudios de Derecho civil en honor al Profesor Batle Vázquez, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1978.



ción de la sanción por muerte del infractor, como culminación del principio de responsabilidad por hecho propio, es reconocida también en otros ordenamientos, como el italiano, el alemán o el francés.<sup>4</sup>

### 2.3.2. *Disolución de la persona jurídica*

Si bien no está exento de polémica, como veremos posteriormente, nuestro Derecho admite la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas. Siendo esto así, hemos de plantearnos que sucederá cuando estos entes pierdan su personalidad jurídica. La STC 246/1991, de 19 de diciembre, parte de la consideración de que *“la construcción distinta de la imputabilidad de la autoría de la infracción a la persona jurídica nace de la propia naturaleza de ficción jurídica a la que responden estos sujetos”*. De ahí, dice De Palma, que la desaparición de estas personas dejen al descubierto una nueva realidad a la que deberá responsabilizarse de las obligaciones que dejó pendientes la persona jurídica precedente.

La cuestión que se plantea en relación con la desaparición de estas personas, es la relativa a las diversas opciones que esta posibilidad plantea:

- a. Pensemos, por ejemplo, que, conforme a lo previsto en la legislación mercantil, se produce una transformación de una sociedad en un tipo distinto. Esto no afectaría a la personalidad jurídica de la sociedad, por lo que la persona jurídica seguiría respondiendo de las sanciones administrativas previas.
- b. Más complejo es el supuesto de una fusión entre sociedades. En este caso, se produce la extinción de, al menos, una de las personas previas, pero el ordenamiento prevé que se proceda a transmitir en bloque los patrimonios sociales a la nueva entidad. Esta adquirirá por sucesión universal tanto el activo como el pasivo (en el que están las sanciones administrativas) de aquella persona.
- c. En un supuesto de escisión también puede producirse una extinción de la persona jurídica. Al dividirse el patrimonio de la persona anterior, la parte proporcional de las sanciones pendientes de cumplimiento pasa a integrar el patrimonio de otra/s persona/s jurídica/s.

El supuesto que puede ocasionar más problemas es cuando se procede a liquidar una persona jurídica, si bien el artículo 235 del Código de Comercio de 1885, tratando de evitar en la medida de lo posible problemas, dispone que *“ningún socio podrá exigir la entrega del haber que le corresponda en la división de la masa social, mientras no se hallen extinguidas todas las deudas y obligaciones de la compañía, o no se haya depositado su importe, si la entrega se pudiere verificar*

---

<sup>4</sup> Art. 7 de la Legge n° 689/81, di modifiché al sistema penale, parágrafo 101 de la Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, etc.

*de presente*”, y en el artículo 277.2.1. se dice que “*los liquidadores no podrán repartir entre los socios el patrimonio social sin que hayan sido satisfechos todos los acreedores o consignado el importe de sus créditos.*”. Al formar parte las sanciones administrativas pendientes del pasivo de la sociedad, de no ser satisfechas por los liquidadores, se transmitirán a sus socios. Lo anterior puede implicar, por tanto, que una sanción a una persona jurídica recaiga directamente a los socios en función de la participación que cada uno de ellos ostentara en aquella persona. Lo anterior no es sino una consecuencia de la propia configuración de las personas jurídicas. En el caso de las sanciones tributarias por infracciones cometidas por las sociedades y entidades disueltas dispone el artículo 182 de la Ley 58/2003, General Tributaria, que “*Las sanciones tributarias por infracciones cometidas por las sociedades y entidades disueltas se transmitirán a los sucesores de las mismas en los términos previstos en el artículo 40 de esta Ley*”, esto es

“las obligaciones tributarias pendientes de las sociedades y entidades con personalidad jurídica disueltas y liquidadas en las que la Ley limita la responsabilidad patrimonial de los socios, partícipes o cotitulares se transmitirán a éstos, que quedarán obligados solidariamente hasta el límite del valor de la cuota de liquidación que les corresponda.

Las obligaciones tributarias pendientes de las sociedades y entidades con personalidad jurídica disueltas y liquidadas en las que la Ley no limita la responsabilidad patrimonial de los socios, partícipes o cotitulares se transmitirán íntegramente a éstos, que quedarán obligados solidariamente a su cumplimiento.

2. El hecho de que la deuda tributaria no estuviera liquidada en el momento de producirse la extinción de la personalidad jurídica de la sociedad o entidad no impedirá la transmisión de las obligaciones tributarias devengadas a los sucesores, pudiéndose entender las actuaciones con cualquiera de ellos.

3. En los supuestos de extinción o disolución sin liquidación de sociedades mercantiles, las obligaciones tributarias pendientes de las mismas se transmitirán a las personas o entidades que sucedan o que sean beneficiarias de la correspondiente operación. Esta norma también será aplicable a cualquier supuesto de cesión global del activo y pasivo de una sociedad mercantil.

4. En caso de disolución de fundaciones o entidades a las que se refiere el apartado 4 del artículo 35 de esta Ley, las obligaciones tributarias pendientes de las mismas se transmitirán a los destinatarios de los bienes y derechos de las fundaciones o a los partícipes o cotitulares de dichas entidades.

5. Las sanciones que pudieran proceder por las infracciones cometidas por las sociedades y entidades a las que se refiere este artículo serán exigibles a los sucesores de las mismas, en los términos establecidos en los apartados anteriores, hasta el límite del valor de la cuota de liquidación que les corresponda.”

A la vista de lo anterior, una de las cuestiones que se plantean en el caso de desaparición de personas jurídicas es la relativa a si puede o no incoarse un expediente sancionador frente a una sociedad que la suceda (y, por tanto, asuma el pasivo de la anterior persona jurídica). En el fondo subyace la cuestión de si

se respeta o no el principio de personalidad de las sanciones al hacerlo. Si nos atenemos a la finalidad de prevención que tiene el Derecho sancionador, habría que admitir la incoación de dichos expedientes, pues de otro modo sería muy fácil a las personas jurídicas eludir toda responsabilidad administrativa, con sólo acudir a la realización de cualesquiera de las operaciones de “ingeniería” civil o mercantil que prevé nuestro ordenamiento.

En cualquier caso, la cuestión no es sencilla. Así, podemos ver casos como el de la Ley 34/1987, de 26 de diciembre, de Potestad Sancionadora de la Administración pública en materia de juegos de suerte, envite o azar en la que el legislador, en la búsqueda de un responsable, establece en su artículo 5 que las infracciones administrativas calificadas como muy graves podrán ser sancionadas con el cierre del local donde se juegue o la inhabilitación del mismo para actividades de juego. Ante la imposibilidad de perseguir de forma eficaz a la empresa infractora, el legislador optó por sancionar al local, cuyo propietario, sin embargo, puede no coincidir con el titular de la empresa.

De todo lo dicho puede decirse, a modo de **conclusión**, que el principio de personalidad de las penas o de responsabilidad por hecho propio:

- Está recogido en el artículo 25.1 de la Constitución de 1978, lo que supone que frente a su vulneración quepa interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.
- Está estrechamente relacionado con el principio de culpabilidad y con la interdicción de la responsabilidad objetiva.
- La Administración ha de tener en cuenta este principio para delimitar los sujetos frente a los que se ha de incoar el correspondiente expediente sancionador, con independencia de las personas que sean finalmente sancionadas.
- La prevención que conlleva todo ordenamiento punitivo, también está presente en el principio de personalidad de las sanciones.
- La extinción de las personas físicas conlleva la desaparición de la responsabilidad administrativa, pero esto mismo dista de ser tan claro en el caso de las personas jurídicas.

### III. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SOLIDARIA Y SUBSIDIARIA

El principio de personalidad de las penas al que nos hemos referido, mantiene una estrecha relación con la problemática que presenta la existencia de varios presuntos responsables en relación con una infracción administrativa. Considera Dagnino Guerra<sup>5</sup> que la cuestión relativa a la exigencia de la culpa-

---

<sup>5</sup> DAGNINO GUERRA, A., “Consideraciones sobre la solidaridad en el derecho administrativo sancionador: en especial, el régimen sancionador en materia de viviendas de protección oficial”, Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente nº 158, diciembre 1997.

bilidad, como presupuesto de la sanción, no puede resolverse por medio de la técnica de las presunciones, ni por el traslado de la responsabilidad personal a persona ajena al infractor, sino que debería constatarse que se ha producido el quebrantamiento de una norma que da lugar a la exigencia de responsabilidad administrativa. Para este autor, es imprescindible que haya una relación de causalidad entre la conducta voluntaria y la mutación del mundo exterior, pues, de lo contrario, no cabría imponer la sanción administrativa correspondiente, so pena de vulnerar el principio *in dubio pro reo*.

En efecto, no resulta infrecuente que una infracción administrativa hubiera sido cometida por varios sujetos. En estos casos, partiendo del principio de personalidad, sobre cada uno de los autores recaerá, por regla general, una sanción independiente. Ahora bien, como tendremos ocasión de ver, existen excepciones. Esto nos lleva a tratar el tema de la responsabilidad solidaria y subsidiaria en el ámbito del derecho administrativo sancionador, tema complejo sujeto a polémica doctrinal y jurisprudencial.

Dispone el artículo 130.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que:

*“Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan.*

*Serán responsables subsidiarios o solidarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, las personas físicas y jurídicas sobre las que tal deber recaiga, cuando así lo determinen las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores.”*

Procederemos, a continuación, a efectuar un análisis por separado de las dos modalidades de responsabilidad contempladas en el citado artículo.

### 3.1. Responsabilidad solidaria

De la lectura del artículo 130.3 de la Ley 30/1992 se deriva que la responsabilidad solidaria surge en dos casos:

- a. por un lado, en aquellos supuestos en los que de la comisión de ilícito administrativo sean responsables conjuntamente varias personas. Garberí<sup>6</sup> cita como ejemplo el caso de que los propietarios de una explotación agrícola en la que se produce una tala de árboles no permitida por la ley. En este supuesto, como se indica en la STS de 13 de julio de

<sup>6</sup> GARBERÍ LLOBREGAT J., “El procedimiento administrativo sancionador”, 2ª edición ampliada y actualizada, Tirant lo blanc tratados, Valencia, 1996.

1987 (RJ 1987/6890), todas ellas habrán de ser imputadas y, en su caso, sancionadas en el correspondiente procedimiento administrativo sancionador, respondiendo cada una solidariamente del cumplimiento de la sanción.

- b. Por otro lado, será también solidaria la responsabilidad cuando de la comisión de la infracción resulte responsable un sujeto concreto, si bien existe otra persona que legalmente tiene atribuido un deber de prevención de la infracción, en cuyo caso ambos sujetos responderán de la sanción solidariamente *“cuando así lo determinen las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores”* artículo 130.3 *in fine*. El procedimiento sancionador deberá dirigirse contra todos los sujetos presuntamente responsables, al efecto de que todos ellos tengan la posibilidad de defenderse haciendo valer sus derechos (defenderse de los hechos constitutivos de la infracción y/o del estricto cumplimiento del deber de prevención) en el procedimiento.

Que la responsabilidad sea considerada solidaria, dice Garberí, supone una comodidad para la Administración, en la medida en que ésta podrá dirigirse individualmente contra cualquiera de los sujetos sancionados por el total de la sanción, o frente a todos ellos a la vez (art. 1144 CC), sin que ninguno pueda individualmente oponer a la autoridad administrativa el solo cumplimiento de su parte de responsabilidad (art. 1137 CC).

Observando la legislación estatal y autonómica, puede decirse que, si bien en virtud de los principios de responsabilidad personal y de la exigencia de culpabilidad en el infractor, el establecimiento de mecanismos de responsabilidad conjunta puede resultar singular, lo cierto es que el legislador ha considerado necesario contemplar estos supuestos, quizá en más ocasiones de las inicialmente previsibles. Ejemplo de ello es el artículo 182 de la Ley 58/2003, General Tributaria, cuando dice que:

*“1. Responderán solidariamente del pago de las sanciones tributarias, derivadas o no de una deuda tributaria, las personas o entidades que se encuentren en los supuestos de los párrafos a y c del apartado 1 y en los del apartado 2 del artículo 42 de esta Ley, en los términos establecidos en dicho artículo. El procedimiento para declarar y exigir la responsabilidad solidaria será el previsto en el artículo 175 de esta Ley.*

*2. Responderán subsidiariamente del pago de las sanciones tributarias las personas o entidades que se encuentren en los supuestos de los párrafos a, g y h del apartado 1 del artículo 43 de esta Ley, en los términos establecidos en dicho artículo.*

*El procedimiento para declarar y exigir la responsabilidad subsidiaria será el previsto en el artículo 176 de esta Ley.”*

En términos similares se pronuncian, por ejemplo, el artículo 93 de la Ley 22/1988, de Costas; artículo 37.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestres;

artículo 138 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres; artículo 51 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.

Observa Dagnino que la previsión de la responsabilidad solidaria en materia de sanciones administrativas en todo supuesto en que *“el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varios conjuntamente”* (artículo 130.3.), constituye una técnica jurídica dudosa, *“especialmente por lo que se refiere a su adecuación con la exigencia de culpabilidad concebida como conditio sine qua non para ser sujeto pasivo de una sanción administrativa.”* Para este autor, la Ley 30/1992 ha procedido a facilitar una generalización de la solidaridad en las sanciones administrativas, siendo esto de dudosa constitucionalidad, dado el alto grado de imprecisión que la misma conlleva, *“toda vez que la solidaridad así planteada puede no resultar excesivamente conciliable con los postulados de tipicidad y de culpabilidad exigibles en el orden administrativo como presupuestos para la imposición por la Administración de la consiguiente sanción.”*

Parada Vazquez<sup>7</sup>, por su lado, opina que la regla de la responsabilidad solidaria por las infracciones cometidas y de las sanciones que se impongan, no ha sido aún bien resuelta, puesto que *“si en el Derecho penal la solución en los casos de autoría múltiple consiste en imponer una pena a cada uno de los responsables que se consideran autores de los delitos o de las faltas, sin que sea posible la responsabilidad solidaria, pues implicaría que las penas impuestas a los incumplidores pudieran trasladarse a los restantes autores, incluso a uno sólo, ningún sentido tiene hacer esto mismo con los autores o responsables de las infracciones administrativas en los casos de autoría múltiple”*.

Pero descendamos del campo teórico al práctico: Tomaremos como punto de partida las propias consideraciones hechas por el Tribunal Supremo, en Sentencia de 16 de febrero de 1990 (RJ 1990/777), en la que dice que *“la idea de solidaridad resulta difícilmente conciliable con el sentido propio de un régimen sancionador, en el que lo lógico es que el Estado sancionador imponga la sanción a todos y cada uno de los sancionados, y no a cualquiera de ellos”*. En el mismo sentido se pronuncia el alto Tribunal en la Sentencia de 26 de enero de 1988 (RJ 1988/ 573).

El Tribunal Supremo tuvo ocasión de pronunciarse en varios casos derivados de la responsabilidad solidaria que preveía el hoy derogado artículo 46.1 del Reglamento de máquinas recreativas y de azar, aprobado por Real Decreto 877/1987, de 3 de julio. Concretamente, el Tribunal consideró que dicho precepto implicaba un exceso de la habilitación legal, al establecer la responsabilidad solidaria, pues la ley no contemplaba esta forma de responsabilidad y, por ello, se vulneraba el principio de legalidad del artículo 25 de la Constitución. El TS se amparaba en la consideración de que *“la referida imputación solidaria (...) no sólo vulnera el principio de legalidad, sino que contraviene el de responsabilidad personal sobre el que se asienta todo el sistema punitivo”*, por lo que *“la responsabilidad solidaria, como forma eficaz de garantizar el cumplimiento de las*

<sup>7</sup> PARADA VÁZQUEZ J.R., “Derecho Administrativo. Parte General”, Marcial Pons, Madrid, 1995, p. 532.

*obligaciones contractuales y extracontractuales, no puede trascender al ámbito del Derecho sancionador porque no se compadece con el fundamento del sistema punitivo, según el cual cada uno responde de sus propios actos sin que quepa, en aras de una más eficaz tutela de los intereses públicos, establecer responsabilidad punitiva solidaria por actos ajenos*". En este sentido, podemos citar a título de ejemplo las SSTS de 30 septiembre de 1997 (RJ 1997/6925), 23 de marzo de 1998 (RJ 1998/2828) y 7 de julio de 1998 (RJ 1998/6062).

El Tribunal Constitucional, por su parte, en la Sentencia 76/1990, de 26 de abril, dice que *"también en los casos de responsabilidad solidaria se requiere la concurrencia de dolo o culpa aunque sea leve"*. El TC añade que *"no es trasladable al ámbito de las infracciones administrativas la interdicción constitucional de la responsabilidad solidaria en el ámbito del Derecho penal, puesto que no es lo mismo responder solidariamente cuando lo que está en juego es la libertad personal (...) que hacerlo a través del pago de una cierta suma de dinero en la que se concreta la sanción tributaria, siempre prorrateable a posteriori entre los distintos responsables individuales"*. Incluso el TC ha establecido que el principio de personalidad de las sanciones protegido por el artículo 25.1 de la Constitución, impide que la responsabilidad solidaria pueda extenderse a personas que no hayan cometido ni colaborado en la realización de la infracción (STC 146/1994, de 12 de mayo, FJ 4º). De todo lo anterior se deriva la necesidad de aplicar siempre los principios de personalidad de las sanciones y la exigencia de dolo o culpa en los casos en los que el legislador haya establecido un régimen de responsabilidad solidaria.

La aplicación del principio de personalidad en el ámbito del derecho sancionador de las Administraciones Públicas precisa que el expediente sancionador se incoe frente a todos los que hubieran participado en la comisión de los hechos presuntamente constitutivos de infracción, a los efectos de que la Administración correspondiente pueda determinar el grado de responsabilidad de cada uno de estos sujetos. Si, efectivamente, se acredita la responsabilidad de los citados sujetos, entonces la Administración deberá, en caso de responsabilidad solidaria, hacer recaer la sanción legalmente prevista sobre cada uno de los responsables. Aquel de los responsables que hubiera pagado la sanción impuesta podrá, siempre en el ámbito de las relaciones entre particulares, dirigirse al resto de los declarados responsables, a los efectos de reclamarles lo que a cada uno hubiera correspondido pagar. De lo anterior se desprende, como dice De Palma del Teso, que *"el establecimiento de un régimen de solidaridad comporta que, aunque existen diversos responsables de la infracción. La Administración hará recaer sobre uno de ellos una única sanción. En consecuencia, el gravamen que la sanción supone será para el conjunto de responsables menor que si la sanción se hubiera impuesto a cada uno de ellos"*<sup>8</sup>. Ahora bien, en opinión de Pemán<sup>9</sup>, si la solución última es acudir a la vía de regreso civil, se pueden plantear cuestiones como la de

<sup>8</sup> DE PALMA DEL TESO A., "La culpabilidad" en "Infracciones, sanciones y Procedimiento administrativo sancionador", Justicia Administrativa número extraordinario 2001, ed. Lex Nova, p.44.

<sup>9</sup> PEMÁN GAVÍN I., "El sistema sancionador español. Hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas", ed. Edecs, Barcelona, 2000.

qué sucedería en el caso de que fallezca el coinfractor que no ha sido objeto de cobro por la Administración en el interin entre la imposición de la sanción y su cobro. En vía civil, no podría alegarse el fallecimiento para evitar tener que pagar los sucesores, mientras que en vía penal, la sanción se extinguiría.

Dijimos que el establecimiento de un régimen de responsabilidad solidaria presenta problemas, principalmente al ponerlo en relación con el respeto debido al principio de proporcionalidad y el deber de graduar las sanciones aplicando las agravantes y atenuantes normativamente previstas. En la STS de 26 de enero de 1998 (RJ 1998/573) se dice que *“la imputabilidad solidaria impide la efectividad de otro principio básico del orden sancionador, cual es el de la proporcionalidad, al no ser susceptible la sanción impuesta solidariamente de graduación o moderación atendiendo a las circunstancias personales e individuales de cada uno de los infractores, lo que, en definitiva, corrobora la vulneración del principio fundamental (...) de responsabilidad personal”*. De Palma del Teso propone como solución a esta cuestión la aplicación de un modelo de días – multa para calcular la sanción. Con ello la Administración se vería obligada a examinar las circunstancias que concurren en cada responsable al objeto de poder calcular la parte proporcional de sanción que cada uno de ellos debiera soportar.

#### Requisitos necesarios para poder apreciar la solidaridad en la responsabilidad administrativa:

Abierta la posibilidad por el legislador de establecer la solidaridad en el Derecho administrativo sancionador, es necesario determinar cuáles son los requisitos necesarios para poder apreciarla. En opinión de Dagnino Guerra, de todos modos, su concurrencia debe interpretarse restrictivamente y limitarse a los supuestos en que su virtualidad sea posible.

##### **a) Exigencia de Lex praevia**

Siendo el principio de legalidad, el principio rector del Estado de Derecho, es claro que el mismo ha de estar presente en la determinación de las infracciones y sanciones administrativas. Así lo han afirmado reiteradamente en su doctrina tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo y el Consejo de Estado, siempre en virtud del artículo 25.1 de la Constitución. Por tanto, en el caso de que se considerara necesario establecer el carácter solidario de la responsabilidad, deberá de hacerse por una norma de rango legal que de forma explícita así lo disponga.

##### **b) La exigencia de Lex certa**

En segundo lugar, la norma de rango legal que establezca la solidaridad como forma de las sanciones administrativas debe hacerlo de modo expreso, puesto que, como se establece en el artículo 1137 del Código Civil, la solidaridad no se presume. En el Derecho sancionador, la solidaridad tampoco puede presumirse.



**c) La exigencia de una atribución conjunta a varias personas del cumplimiento de una obligación impuesta por la Ley**

Puesto que la solidaridad es una forma específica de responsabilidad de los sujetos obligados al cumplimiento de una obligación previamente establecida, la configuración de aquélla obligación incumplida, condicionará la forma solidaria de imposición de la consiguiente sanción.

Sólo en los casos en que la obligación hubiera de ser cumplida por varias personas conjuntamente, puede exigirse que respondan los obligados de forma solidaria. Es importante no perder de vista que lo anterior se configura siempre como una excepción al principio de responsabilidad personal.

**d) La exigencia de voluntariedad en la comisión de la infracción administrativa a título de dolo o culpa**

El hecho de que la sanción se prevea con carácter solidario no implica que la Administración no haya de respetar la necesidad de que se cumpla con los elementos necesarios de la culpabilidad. No perdamos de vista que el régimen de responsabilidad objetiva ha sido claramente sustituido por la responsabilidad subjetiva, sin que esto pueda tener excepción alguna.

Otro de los puntos que conviene no olvidar en esta materia es la relativa a la posición de **garante**, que para algunos casos se prevén en el ordenamiento administrativo. En efecto, la Ley 30/1992 prevé en su artículo 130.3 la aplicación general del régimen de solidaridad a las infracciones que consistan en el incumplimiento de una obligación que la ley impone a varias personas conjuntamente. El artículo 130.2, por su lado, dispone que la ley que regule un concreto sector pueda situar a determinadas personas en posición de garante, imponiéndoles el deber de prevenir que otros sujetos puedan cometer una infracción, y establecer en ese caso un régimen de responsabilidad solidaria o subsidiaria. No obstante, esta obligación sólo podrá establecerse cuando exista un vínculo de dependencia entre el garante y la persona a la que aquel tiene el deber de vigilar. En este sentido, es un clásico acudir a la legislación tributaria para buscar un ejemplo. El artículo 41 de la Ley 58/2003 dispone que:

*“1. La Ley podrá configurar como responsables solidarios o subsidiarios de la deuda tributaria, junto a los deudores principales, a otras personas o entidades. A estos efectos, se considerarán deudores principales los obligados tributarios del apartado 2 del artículo 35 de esta Ley.*

*2. Salvo precepto legal expreso en contrario, la responsabilidad será siempre subsidiaria.*

*3. Salvo lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 42 de esta Ley, La responsabilidad alcanzará a la totalidad de la deuda tributaria exigida en periodo voluntario...*

*4. La responsabilidad no alcanzará a las sanciones, salvo las excepciones que en esta u otra Ley se establezcan.”*

Como ha puesto de manifiesto la doctrina, la figura del garante no contradice el principio de culpabilidad, porque no se exige responsabilidad a este por la infracción cometida por el autor material, sino por su propia participación en los hechos. La infracción se produce porque el garante incumple la obligación legal de prevenirla, con lo que se convierte en cooperador necesario. Pero al amparo del principio de culpabilidad, la responsabilidad sólo puede recaer sobre el garante en los supuestos en los que, bien con dolo, bien con culpa, se hubiera omitido la adopción de las medidas a su alcance para evitar la infracción. Por ello, no se le puede exigir responsabilidad si actuó diligentemente, aun cuando no hubiera podido evitar la comisión de la infracción.

Como **conclusiones** a este punto, podemos decir que el régimen de responsabilidad solidaria, si bien controvertido en el ámbito doctrinal, ha sido admitido por el legislador y la jurisprudencia. Ahora bien, se trata de un régimen singular, que ha de ser previsto de forma expresa y por una norma con rango de ley.

### 3.2. Responsabilidad subsidiaria

La responsabilidad será subsidiaria cuando así lo determinen el correspondiente régimen sancionador. Conforme a lo previsto por el artículo 130.3 de la Ley 30/1992, el carácter subsidiario de la obligación dependerá exclusivamente de que así lo haya previsto el legislador. Así, por ejemplo, el artículo 182 de la Ley 50/2003, General Tributaria, dispone que:

*“2. Responderán subsidiariamente del pago de las sanciones tributarias las personas o entidades que se encuentren en los supuestos de los párrafos a, g y h del apartado 1 del artículo 43 de esta Ley, en los términos establecidos en dicho artículo.*

*El procedimiento para declarar y exigir la responsabilidad subsidiaria será el previsto en el artículo 176 de esta Ley.”*

Concretamente, el artículo 43.1 de dicha Ley dice incluye como responsables subsidiarios, entre otros, a los administradores de hecho y de derecho de las personas jurídicas en determinadas circunstancias, los integrantes de la administración concursal y los liquidadores de sociedades, los adquirentes de bienes afectos por Ley al pago de la deuda tributaria, los agentes y comisionistas de aduanas, cuando actúen en nombre y por cuenta de sus comitentes etc.

Si la responsabilidad fuera subsidiaria, la Administración sólo podrá dirigirse frente al responsable subsidiario cuando el responsable principal incumpla la sanción, en cuyo caso, el responsable subsidiario asume la sanción en su integridad. Como pone de manifiesto Garberí, la responsabilidad subsidiaria sólo será operativa en el caso de sanciones dinerarias o de contenido patrimonial convertible en dinero, o frente a sanciones que impongan un deber de hacer no personalísimo, porque en las sanciones consistentes en un no hacer

(suspensión de funciones, retirada de permisos, etc) o en las de hacer personalísimo, el responsable subsidiario garante de la prevención no podrá tener intervención de ningún tipo.

Gran parte de los supuestos de responsabilidad subsidiaria se producen respecto de personas jurídicas y menores de edad, por lo que los iremos analizando al hilo de la responsabilidad de estos sujetos.

#### IV. RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS JURÍDICAS

Desde el punto de vista jurídico, una de las características del reciente siglo XX ha sido el inmenso desarrollo que han tenido las personas jurídicas. Concepto este último conocido desde tiempos remotos en el Derecho, no ha sido hasta hace relativamente poco cuando ha visto el terreno más propicio para su verdadera expansión. Uno de los problemas que ello ha planteado ha sido la necesidad de buscar mecanismos para que las personas morales no sean formas de elusión de la responsabilidad. La inicial teoría del levantamiento del velo de Serik, ha tenido, entre otros campos, proyección en el ámbito de la posibilidad de exigirles responsabilidad administrativa. El Segundo Congreso de la Asociación Internacional de Derecho Penal, celebrado en 1929, recomendó que se adoptaran *“medidas eficaces de defensa social contra las personas morales...”*, hablándose posteriormente de la *“posibilidad de una responsabilidad penal individual, por la misma infracción, de las personas físicas que ostentan la administración o la dirección de los intereses de la persona moral, o que han cometido la infracción utilizando los medios suministrados por la persona moral”*.

El aforismo latino *“societas delinquere non potest”* es el punto de partida de la tradicional regulación de la responsabilidad de las personas jurídicas en España y gran parte de los países de nuestro entorno. Ahora bien, dicho principio, como veremos, se limitará al ámbito penal del ordenamiento jurídico, pues en el ámbito del Derecho Administrativo sancionador se ha considerado, a diferencia del Derecho Penal, que las personas jurídicas pueden ser responsables de los ilícitos cometidos. Así se reconoce en el artículo 130 de la Ley 30/92 y en la STC 246/1991, de 19 de diciembre. El Tribunal Supremo es claro al reconocerlo también, así en la Sentencia de 28 de enero de 1986, sala cuarta, que *“se alega por la actora su inimputabilidad, por no poder ser sujeto activo de la contravención que se le atribuye en las actuaciones, por su condición de persona jurídica o moral y no física; argumentación rechazable, máxime en el derecho sancionador administrativo, al que se va recurriendo, en detrimento del clásico Derecho Penal ordinario, por necesidades prácticas, incluso en Estados tan judicializados como los EEUU, o de tan fina sensibilidad jurídica como el italiano o el francés, siguiendo una tendencia común de “despenalización”, precisamente para adaptarse mejor a tipos de contravenciones propios del mundo moderno, en el que la fórmula de la sociedad anónima, u otras semejantes, es un buen medio para eludir responsabilidades; fenómeno que requiere, como justa réplica, sujetar a estas sociedades a las mismas responsabilidades a que están sujetas las personas físicas,*

*sobre todo teniendo en cuenta que en estas contravenciones administrativas se excluyen las sanciones privativas de libertad”.*

Pero comencemos por los planteamientos penales. La justificación que se ha encontrado por la doctrina de esta rama del ordenamiento para sostener la irresponsabilidad de las personas jurídicas está en lo que Mir Puig, entre otros, llama la incapacidad de culpabilidad de las mismas. De acuerdo con la configuración que el artículo 35 del Código Civil hace de las personas jurídicas, estas son centros de imputación de negocios jurídicos independientes de cada uno de sus miembros. Estamos, pues, ante unas personas morales, que a la hora de hacer frente a la responsabilidad en que pudieran haber incurrido, desaparecen y el Derecho busca unas personas físicas a las que atribuir la condición de sujeto activo del delito o falta presuntamente cometidos. Siguiendo a Rodríguez Devesa<sup>10</sup>, la acción es un acto atribuible a un ser humano dependiente de la voluntad humana. En la medida en que, como señala Gómez Benítez<sup>11</sup>, el sujeto pudo actuar de otra manera a como lo hizo *“pudo no cometer el delito y, sin embargo, lo cometió”*, la culpabilidad supone un juicio de reprochabilidad por esta conducta. Dicho juicio parece implicar una valoración de la actitud psíquica del sujeto, lo que lleva a este sector del ordenamiento a considerar que únicamente el hombre puede ser considerado culpable de las acciones contrarias al ordenamiento jurídico que se hayan cometido. Si se castigara a la persona jurídica, la sanción caería sobre todas las personas físicas que forman parte de la misma, violando de este modo el principio de personalidad de las penas. En cualquier caso, no podemos dejar de apuntar que existe una corriente doctrinal penal, que defiende la necesidad de incriminar a las personas jurídicas como consecuencia de las nuevas necesidades económicas, que tienen inevitablemente consecuencias en el ámbito penal. Para Carretero Pérez y Carretero Sánchez<sup>12</sup>, el reconocimiento de las personas jurídicas como sujetos activos es una cuestión que, en último término, depende de la configuración que haga el Derecho Positivo.

Si bien hemos indicado que los principios sancionadores del derecho penal son aplicables con matices al derecho administrativo, estamos aquí en presencia de uno de esas excepciones. Existe una tendencia orientada hacia la construcción de un sistema de derecho sancionador, pero lo cierto es que el mismo está en proceso de elaboración. Es un camino largo, lo que hace que aún hoy haya que constatar la existencia de particularidades en las distintas ramas del Derecho que están contribuyendo a su formación. En este sentido la STC 246/1991, de 19 de diciembre, ha dicho que la vigencia con matices en el ámbito administrativo de los principios sancionadores del derecho penal, *“no impide que nuestro Derecho administrativo admita la responsabilidad directa de las personas jurídicas, reconociéndole, pues, capacidad infractora”*.

<sup>10</sup> RODRÍGUEZ DEVESA J. M., “Derecho Penal Español. Parte General”, ed. Dykinson, Madrid, 1989, p. 362.

<sup>11</sup> GÓMEZ BENÍTEZ, “Teoría jurídica del delito”, ed. Civitas, Madrid, 1984, p. 443.

<sup>12</sup> CARRETERO PÉREZ A. Y CARRETERO SÁNCHEZ A., “Derecho Administrativo Sancionador”, EDESA, 1992.

En efecto, hoy se admite en el ámbito administrativo que puede reconocerse la responsabilidad directa de las personas jurídicas. Por ello, no puede dudarse de la legitimidad de la configuración del sistema administrativo de responsabilidad de las personas jurídicas, sin perjuicio de que en un futuro las cosas pudieran cambiar.

Una de las claves del reconocimiento de responsabilidad administrativa a las personas jurídicas está, quizá, en los tipos de sanciones previstas en el Derecho Administrativo. Así, las SSTs de 13 de marzo de 1985 (RJ 1985/ 1208) y 4 de abril de 1988 (RJ 1988/3245), entre otras, establecen que la sanción penal y la administrativa se distinguen *“en cuanto a la imputabilidad, sólo personas físicas para las infracciones penales y para las administrativas tanto pueden ser personas físicas como jurídicas”*.

Otro de los puntos conflictivos a la hora de reconocer o no responsabilidad administrativa a las personas jurídicas se centra en la posibilidad de apreciar la existencia o no de culpabilidad en estos entes.

La antes citada STC 246/1991 fue la primera en reconocer de forma explícita la responsabilidad directa de las personas jurídicas, lo que en un mundo tan dominado por esta forma de organización colectiva, tiene una relevancia trascendental. Ahora bien, ello no supone, ni mucho menos, la supresión del elemento subjetivo de la culpa en las infracciones, pero sí se produce una modulación en la aplicación de este concepto a estos entes.

El supuesto de hecho que está en el fondo de los pronunciamientos judiciales que dieron lugar a esta sentencia, es una sanción impuesta a un Banco por incumplimiento de las normas de seguridad, puesto que durante un atraco a una de sus sucursales no fue accionada la alarma ni funcionó el módulo cajero de apertura retardada. Dejando de lado muchas de las cuestiones que se plantearon a lo largo del procedimiento judicial en sus sucesivas instancias, digamos que lo que se planteó al TC fue que determinara si la resolución judicial impugnada era contraria al derecho de presunción de inocencia del Banco, puesto que, por una parte se afirmaba que la sanción no se debía a una conducta *“directamente culpable”* y, por otra parte, se reconocía que los empleados encargados de accionar los mecanismos de seguridad estaban sometidos a fuerza o amenaza compulsiva.

Por lo que respecta al primer punto, el TC recuerda que en la Sentencia 76/1990, de 26 de abril ya había manifestado que el derecho de presunción de inocencia supone *“que toda resolución sancionadora, sea penal o administrativa, requiere a la par certeza de los hechos imputados, obtenida mediante pruebas de cargo y certeza del juicio de culpabilidad sobre esos mismos hechos”*. Por tanto, y a los efectos que aquí interesan, es importante destacar que no sólo es necesario demostrar la autoría de los hechos presuntamente ilícitos, sino también que ha de ser posible imputarlo al sujeto infractor, para lo que es preciso que concurra la voluntariedad (dolo o culpa). Implícitamente, el TC da por sentado que el derecho fundamental de presunción de inocencia también es aplicable a las personas jurídicas, lo que se deriva de que nuestro ordenamiento jurídico les haya reconocido la capacidad de ser culpables. En caso contrario habría de se-

guirse lo que dispuso el ATC 204/1986 en materia de responsabilidad civil: *“la posibilidad de la responsabilidad sin culpa, responsabilidad por riesgo o responsabilidad objetiva debe llevar a considerar inaplicable el principio de presunción de inocencia”*.

Ahora bien, el hecho de que se reconozca que las personas jurídicas pueden ser responsables administrativas de sus actos, no quiere decir que lo sean de igual forma que las personas físicas. No en vano estamos ante unos entes que son una ficción jurídica<sup>13</sup>. El punto de partida es, pues, el reconocimiento de una diferente interpretación del principio de culpabilidad de las personas jurídicas. En el caso de la STC 246/1991, el Tribunal consideró que se producía una traslación de la responsabilidad a la entidad bancaria en cuestión, motivada por la necesidad que tenía el banco de *“estimular el riguroso cumplimiento de las medidas de seguridad”*. Con estas consideraciones, el TC se aleja de la concepción objetiva de la responsabilidad, pues aprecia la existencia de un elemento volitivo (negligencia de los empleados), pero la responsabilidad se traslada a la persona jurídica, que pasa a ser considerada directamente imputable. El TC llega a esta conclusión partiendo de la premisa de que estas personas tienen capacidad de acción. En este punto tiene sentido que volvamos la vista al Derecho Penal que, al fin y al cabo, ha de operar como última ratio del sistema sancionador. Así, la doctrina penalista, en su mayoría, acepta que las personas jurídicas tienen capacidad para realizar acciones con relevancia jurídica y, por tanto, para infringir el propio ordenamiento. Bien es cierto que el Derecho Penal, si bien reconoce que el sujeto activo del delito es la persona jurídica, lo cierto es que transmite la autoría a la persona física, que se considera responsable del ilícito. Si esta es la solución en el Derecho Penal, sería absurdo que en el ámbito administrativo las personas jurídicas no pudieran ser responsables de sus conductas.

Considera Pemán Gavín<sup>14</sup> que la argumentación utilizada por el TC en la Sentencia 246/1991, constituye un *“difícil compromiso entre el deseo de no querer negar la existencia del elemento culpable en el Derecho Sancionador (pues sería contrario a uno de los principios punitivos que se consideran básicos) y el de no querer admitir la existencia de voluntad propia de las personas jurídicas (pues asimismo vulneraría el planteamiento penal)”*.

Pese a haber llegado el TC a la citada postura, lo cierto es que en el ámbito doctrinal siguen planteándose dudas en torno a la capacidad de culpa de las personas jurídicas. Así, Nieto<sup>15</sup> considera que si la culpa conlleva la existencia

<sup>13</sup> STC 246/1991 *“esta construcción distinta de la imputabilidad de la autoría de la infracción a la persona jurídica nace de la propia naturaleza de la ficción jurídica a la que responden estos sujetos. Falta en ellos el elemento volitivo en sentido estricto, pero no la capacidad de infringir las normas a las que están sometidos. Capacidad de infracción y, por ende, reprochabilidad directa que deriva del bien jurídico protegido por la norma que se infringe y la necesidad de que dicha protección sea realmente eficaz (en el presente caso se trata del riguroso cumplimiento de las medidas de seguridad para prevenir la comisión de actos delictivos) y por el riesgo que, en consecuencia, debe asumir la persona jurídica que está sometida al cumplimiento de dicha norma”*.

<sup>14</sup> PEMÁN GAVÍN I., “El sistema sancionador español. ..”, p. 340.

<sup>15</sup> NIETO A., “Derecho administrativo sancionador”, ed. Tecnos, Madrid, 2005.

de una voluntad propia y ésta no cabe en las personas jurídicas, la posibilidad de reconocer a éstas como sujetos activos de la infracción administrativa no permite exigir la presencia del elemento culpable en el Derecho sancionador, puesto que conceptualmente son incompatibles las personas jurídicas y el elemento culpable. Siendo esto así, para el citado autor, la responsabilidad de las personas jurídicas se fundamenta en su capacidad para soportar la acción. En contra de este criterio, y en una posición más próxima a la doctrina del TC, están autores como Lozano<sup>16</sup> y Rebollo<sup>17</sup>. Para ellos, existe plena compatibilidad entre la culpabilidad y la posibilidad de sancionar a las personas jurídicas, puesto que, desde una perspectiva global, las nuevas necesidades sociales han desbordado el principio de *societas delinquere non potest*. Una tercera línea doctrinal se mantiene por Pemán Gavín, para quien “*la explicación de la responsabilidad de las personas jurídicas, a través de la traslación de la voluntad del empleado que realiza la acción, no permite explicar con claridad la diversidad de situaciones que existen en el Derecho Sancionador...*”. Considera este autor que no hay conexión entre la traslación que se plantea en el Derecho Sancionador y el Derecho Penal. En el primero, “*la persona jurídica responde por los hechos realizados por sus empleados en virtud del intenso deber de control de los titulares de la actividad, que en ocasiones es de carácter objetivo. Y en el Derecho Penal, los directivos, representantes o titulares de los órganos de administración responden de los hechos de las personas jurídicas, exclusivamente en la medida en que tales personas físicas hayan participado, al menos a título de culpa, en la realización de los hechos.*”<sup>18</sup> Finalmente, para Pemán, el dato clave que dificulta la explicación de la traslación de la responsabilidad en esta cuestión es que, a diferencia del Derecho Penal, en el Derecho sancionador, coexisten fórmulas que exigen responsabilidad conjuntamente a las personas jurídicas y a los empleados, con otras en las que se establece una responsabilidad única y directa de la persona jurídica, si bien puede caber la acción de regreso. Ejemplo de lo anterior sería el artículo 4 de la Ley 38/1984, de 6 de noviembre, de Inspección, control y régimen sancionador de Transportes por carretera, en el que se establecía que:

*“la responsabilidad administrativa se exigirá a las personas físicas o jurídicas a que se refiere el punto 1, sin perjuicio de que éstas puedan deducir las acciones que resulten procedentes contra las personas a las que sean materialmente imputables las infracciones y trasladar, en su caso, a las mismas dicha responsabilidad”*

Reconocida la capacidad de culpabilidad de las personas jurídicas, queda por dilucidar la cuestión de la extensión de la reprochabilidad de la conducta. El legislador ha adoptado sobre esta materia posiciones diferentes, si bien to-

<sup>16</sup> LOZANO B., “La responsabilidad de la persona jurídica en el ámbito sancionador administrativo (a propósito de la STC 246/1991, de 19 de diciembre)”, Revista de Administración Pública nº 129, septiembre – diciembre 1992.

<sup>17</sup> REBOLLO PUIG M., “Potestad sancionadora, alimentación y salud pública”, INAP, Madrid, 1989.

<sup>18</sup> PEMÁN GAVÍN, “El sistema...”, p. 343.

das ellas establecen la responsabilidad de los titulares de las actividades en la comisión de las infracciones:

- I. En unos casos, las normas exigen responsabilidad al titular, no a su autor, con independencia de que aquél pueda repetir contra el este.
- II. En otros supuestos, las normas exigen responsabilidad al titular y al autor material de los hechos.
- III. Una tercera modalidad de normas imputan la responsabilidad sólo al titular de la actividad.
- IV. Por último, hay otras normas que definen los sujetos activos en función de su participación efectiva.

Lo dicho plantea el interrogante de cuáles son los motivos que pueden haber llevado al legislador a establecer regímenes distintos. Recordemos, no obstante, que el artículo 130.3 de la Ley 30/1992 ampara esta diversidad normativa.

Siguiendo a Rebollo Puig<sup>19</sup> puede decirse que si se admite en el derecho administrativo sancionador la capacidad de actuar y de ser culpables de las personas jurídicas, se está tomando como base de este razonamiento *“mantener la ficción general a todas las normas del Derecho, salvo el Penal, según el cual la voluntad y acción de determinados sujetos es la de la entidad a todos los efectos”*. En el caso de la STC 246/1991, el alto tribunal entiende que aun habiéndose probado la actuación negligente de los empleados, se realiza una *“traslación de la responsabilidad a la entidad bancaria ... razonando su juicio de reprochabilidad en la necesidad de “estimular el riguroso cumplimiento de las medidas de seguridad”*. En opinión de Rebollo, no se trataría de acudir al argumento de la existencia de un genérico deber de vigilancia sobre los empleados, sino otro deber impuesto por el ordenamiento consistente en la necesidad de tomar precauciones para que no sea transgredido en el ejercicio de la actividad empresarial incluyendo el control de los que en ella intervienen. El Tribunal Supremo, a este respecto, ha indicado en la Sentencia de 2 de noviembre de 1987 (RJ 1987/17957) *“que en supuesto de que hubiere intervenido una actuación negligente, ésta pueda imputarse a la empresa sancionada por incumplimiento de las obligaciones de control e inspección exigibles a la misma”*. Lozano considera que la infracción le será imputable a la empresa a título de culpa, si bien dicha culpabilidad por lo general se presumirá, fundamentalmente debido a la configuración en el ordenamiento jurídico de un deber de diligencia especialmente amplio en materia de medidas de seguridad. En definitiva, se hace responsable a la persona jurídica por una infracción propia, pero debida a la conducta de los empleados, lo que no impediría que, haciendo uso de las facultades que le otorgan otras ramas del Derecho (civil, mercantil y laboral) la empresa pudiera dirigirse contra estos para reclamarles daños y perjuicios. Nieto, por su parte, considera que es necesario acudir a técnicas desarrolladas en otras ramas del Derecho y que pue-

---

<sup>19</sup> REBOLLO PUIG, M., “Potestad sancionadora, alimentación y salud pública”, INAP, Madrid, 1989, p. 774.



den aplicarse al campo sancionador. Concretamente, este autor acude a la teoría de la imputación, puesto que le sirve para explicar globalmente el fenómeno al que nos estamos refiriendo. Finalmente, para Pemán la adopción de un sistema u otro de los mencionados, a los efectos de exigir responsabilidad al titular o al autor o a ambos, es una cuestión de política sancionadora, que variará en función de los objetivos perseguidos en cada momento por el legislador.

Ahora bien, el hecho de que se prevea la posibilidad de exigir responsabilidad directa por la Administración a las personas jurídicas, no solventa todos los problemas que pueden plantearse. Dejemos, al menos, apuntados algunas otras situaciones eventualmente problemáticas:

- a. Por un lado, no siempre la imposición de una multa (sanción administrativa básica) cumple de forma efectiva la finalidad de prevención especial del derecho sancionador. Precisamente por ello, el legislador manifiesta una tendencia a establecer sanciones de cuantías enormes, que a veces son incluso superiores a las sanciones penales<sup>20</sup>, lo que ha llevado a García de Enterría y T.R. Fernández decir que *“resulta insólito favorecer a la autoridad administrativa con poderes sancionadores más extensos que a los jueces”*<sup>21</sup>. También es frecuente (por ejemplo, en las diversas leyes de ordenación del comercio minorista), que el legislador haya optado por introducir multas consistentes en la incautación de los beneficios derivados de la conducta ilícita, o la posibilidad de aumentar la cuantía máxima de la sanción en función del volumen de negocios de la empresa responsable.
- b. Otra cuestión controvertida es la posibilidad de que las personas jurídicas públicas puedan incurrir en supuestos de responsabilidad por infracciones que hubieran cometido. Nada impide, según lo dicho hasta el momento, que respondan por su conducta, ahora bien, lo cierto es que al ser públicas, la sanción caerá sobre los propios ciudadanos, que son quienes las sostienen. Por ello, Rebollo Puig opina que *“el hecho, en cuanto ilegal, dará origen a responsabilidad penal, disciplinaria y/o patrimonial de quien individualmente sea responsable, satisfaciendo de manera más adecuada los intereses en juego que con la insólita figura de una sanción administrativa a la Administración”*<sup>22</sup>.
- c. Pueden surgir también problemas en lo relativo a cobrar las sanciones pecuniarias, la suspensión de las actividades de la empresa o, en fin, la desaparición de la persona jurídica sancionada, aspectos estos que ya tratamos anteriormente.

Cabe decir, a modo de **conclusión** de este apartado que, el legislador avanza con cautela, pero firmemente, en la labor de exigir responsabilidad ad-

<sup>20</sup> Compárense, por ejemplo, las sanciones previstas en el Código Penal por los delitos contra el medio ambiente litoral y las prescripciones de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

<sup>21</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ, “Curso de derecho administrativo. Tomo II”, 3ª ed., Civitas, Madrid, 1991, p. 188.

<sup>22</sup> REBOLLO, obra ya citada, p. 616.

ministrativa a las personas jurídicas por los ilícitos en los que pudieran haber incurrido. Esta tendencia es, en cierto modo, paralela a la extensión de responsabilidad penal a estos entes. El objetivo último es en cualquiera de los casos, hacer eficaz el principio de prevención del Derecho Sancionador.

## V. RESPONSABILIDAD DE LOS MENORES DE EDAD

La figura del menor de edad siempre ha gozado de un tratamiento específico en el ordenamiento jurídico, pues se considera que si bien goza de personalidad jurídica, su capacidad de obrar está limitada en aras a su mayor protección. Estamos ante uno de los supuestos en los que el Ordenamiento realiza sus funciones de tutela con más intensidad. La Constitución de 1978 fija en su artículo 12 la mayoría de edad a los 18 años, estableciendo de este modo el límite con la menor edad; el Código Civil contempla toda una serie de medidas para la protección de los menores (por ejemplo, los arts. 314 y sigs.); el Código Penal dispone en el artículo 19 que los menores de 18 años no serán responsables criminalmente, si bien cuando un menor de dicha edad cometa un hecho delictivo podrá ser responsable con arreglo a lo dispuesto en la ley que regule la responsabilidad penal del menor. En el ámbito administrativo, la responsabilidad de los menores ante la comisión de infracciones administrativas está condicionada por la capacidad de obrar que el ordenamiento les reconoce. El artículo 30 de la Ley 30/1992 establece a este respecto que

*“tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, además de las personas que la ostentan con arreglo a las normas civiles, los menores de edad para el ejercicio de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico – administrativo sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos e intereses de que se trate.”*

La doctrina administrativa, a la vista de dicho precepto, se ha dividido. Por un lado, un sector ha optado por una interpretación literal y, por tanto, restrictiva, entendiéndolo que es necesaria una autorización expresa de la norma para que el menor pueda intervenir ante la Administración Pública sin su progenitor o tutor. Frente a ello también se encuentran interpretaciones finalistas de la citada norma. Así, desde la concepción amplia se ha venido apreciando una capacidad de obrar superior a los menores en este ámbito que en el civil, puesto que no sólo se reconoce capacidad de obrar en los mismos términos que el Código Civil, sino que reconoce también una esfera de capacidad a los menores en relación con sus derechos e intereses, cuya actuación puedan ejercitar según el ordenamiento administrativo sin necesidad de que concurra la asistencia de la persona mayor de edad que ostente su representación legal a efectos civiles. Hay quien ha entendido que estaríamos ante una fusión de la capacidad jurídica y de la capacidad de obrar.

Por imperativo de los artículos 10 y 34 de la Constitución toda norma relacionada con los menores de edad ha de interpretarse conforme a lo previsto en los tratados internacionales de los que España sea parte, especialmente la Convención de Derechos del Niño, aprobada por Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Por ello, la interpretación del artículo 30 de la Ley 30/1992 habrá de estar siempre orientada al beneficio y bienestar del menor como expresión de su superior interés. Lo cierto es que el artículo 30 de la Ley 30/1992 está reconociendo la capacidad de los menores para realizar ciertos actos. Ahora bien, para saber si el menor tiene o no esa capacidad, habrá de estarse en cada caso a lo que disponga el ordenamiento jurídico para el supuesto concreto de que se trate. La normativa de tráfico puede servirnos de ejemplo:

El Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Conductores, dispone en su artículo 7 que se ha de tener 16 años cumplidos para obtener la licencia de conducción del tipo A1.

Así pues, los menores comprendidos entre los 16 y 18 años de edad, están habilitados para obtener la licencia de conducción y el permiso de conducción de la clase A1. Incluso, los menores que tengan entre 14 y 16 años pueden obtener las licencias previstas en el artículo 12.I.a) y b). A la vista de lo anterior, si el ordenamiento jurídico permite a las personas mayores de 14 años conducir, mediante las oportunas licencias, ciclomotores, y a los mayores de 16 años la de obtener permiso de conducción de la clase A1 (motocicletas de cilindrada reducida y coches de inválidos), resulta que los menores de 18 años de edad pero que tengan entre 14 y 16 años pueden ser responsables de las infracciones que cometan en la conducción de los vehículos a que nos hemos referido.

Así pues, una consecuencia lógica de la regulación efectuada es que si se atribuye a determinados menores de edad (los comprendidos entre 14 y 18 años) la facultad de conducir cierto tipo de vehículos, previa obtención de los correspondientes permisos, se les está reconociendo también la suficiente capacidad para discernir lo que el lícito de lo que no lo es, y, por ello, les está otorgando la facultad de actuar dentro de dicho ámbito como un mayor de edad. Siendo así, no se trata, por tanto, simplemente de atribuir la facultad de conducir a estos sujetos, sino de asumir las obligaciones derivadas de dicha facultad, entre las que está la de responder en el ámbito administrativo sancionador.

La exigencia de responsabilidad por infracciones administrativas a los menores está dispersa en las distintas normas sectoriales administrativas, en función de que éstas reconozcan o no al menor capacidad de obrar como si fuera mayor de edad. De un análisis de la citada normativa, sin embargo, se desprende que quedan fuera de la exigencia de responsabilidad a los menores, y por ello impunes, determinadas conductas de estos que pueden generar importante alarma en la sociedad por su especial gravedad, como es el caso de las contempladas en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, para la Protección de la Seguridad Ciudadana o de la legislación sobre armas. A este respecto, el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid remitió a la Asamblea de Madrid una propuesta de solución consistente, bien en modificar cada una de las normas que pudieran verse afectadas por lo anteriormente dicho (no perda-

mos de vista la complejidad que presenta a este respecto la existencia del sistema autonómico español), o bien en proceder a una modificación del artículo 130 de la Ley 30/1992, que resultaría aplicable a todas las Administraciones Públicas.

Pero la solución a este problema no resulta fácil. En efecto, la cuestión es determinar la edad a partir de la cual sería exigible la responsabilidad administrativa. Si volvemos la vista al ordenamiento penal, nos encontramos con el siguiente panorama: El artículo 19 del Código Penal, aprobado por LO 10/1995, de 23 de noviembre, exime de responsabilidad criminal a los menores de 18 años. Por su lado, la LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal del Menor, prevé que se aplique dicha Ley a los menores de entre 14 y 18 años, estableciendo, a su vez, un régimen especial para los mayores de 18 y menores de 21 años. Para los menores de 14 años, la ley dice que no se les exigirá responsabilidad con arreglo a lo dispuesto en ella, *“sino que se les aplicará lo dispuesto en las normas sobre protección de menores ...”*. Si se avanzara en la tendencia a la que venimos aludiendo en el presente trabajo, de crear un único sistema sancionador, podrían tomarse estos parámetros de edad también en las infracciones administrativas. Por ahora sólo una Ley administrativa se ha enfrentado directamente a este problema con carácter general, nos referimos a la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas, que ha dispuesto en el artículo 6.3 que:

*“las normas sancionadoras sectoriales, en atención a la naturaleza y finalidad de la concreta regulación material sectorial de que se trate y a la capacidad de obrar que en dicha regulación se reconozca a los menores, fijarán el límite de edad a partir del cual se puede ser responsable de una infracción. A falta de disposición al efecto, no serán responsables los menores de 14 años”.*

Una segunda cuestión que se plantea en el tema de la responsabilidad administrativa de los menores de edad, es la relativa al tipo de sanciones que se les debe imponer. En efecto, en el régimen aplicable a los mayores de edad, las sanciones administrativas consisten generalmente en multas. Si éstas hubieran de imponerse a los menores de edad, el problema no baladí que se plantea es que muchas veces las multas no podrían cobrarse al ser insolventes los sancionados, lo que determinaría la ineficacia de la sanción. En la Comunidad de Madrid, la Ley 5/2002, de 27 de junio sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos prevé como sanción por consumo de alcohol en la vía pública, las prestaciones en beneficio de la comunidad durante un número de sesiones previamente fijado, bien en beneficio de la colectividad o de personas que se encuentren en situación de precariedad por cualquier motivo. Pero si el infractor no consiente, dicha sanción será sustituida por la multa correspondiente, de la que responden solidariamente los representantes legales del menor. Esto nos lleva a adentrarnos en el tema de la extensión de la responsabilidad por las infracciones administrativas cometidas por menores a sus padres o tutores. Se plantean al respecto varias cuestiones:

- I. Conforme al artículo 1903 párrafos segundo y tercero del Código Civil *“los padres son responsables de los daños causados por los hijos que se encuentren bajo su guarda. Los tutores lo son de los perjuicios causados por los menores o incapacitados que están bajo su autoridad y habitan en su compañía”*. La cuestión que se plantea es si es posible derivar la responsabilidad administrativa de los menores a los padres o tutores, basándonos en dicho precepto civil. Lo cierto es que la responsabilidad civil y la administrativa tienen diferente naturaleza, por lo que parece difícil llevar a cabo dicha traslación. En este sentido, la STC 219/1988, de 22 de noviembre, distingue claramente ambos conceptos, entendiéndose que la responsabilidad civil es transmisible a terceros, mientras que la administrativa no lo es, en virtud del principio de responsabilidad por hecho propio o de personalidad de la sanción. No cabe, pues, la extensión analógica de las normas sobre responsabilidad civil al derecho administrativo sancionador. Además, la responsabilidad civil por daños causados por menores satisfaría la necesidad de reparación de los daños causados por éstos con independencia de que los mismos hayan surgido como consecuencia de una conducta constitutiva o no de infracción administrativa, pero no daría respuesta a los supuestos en que de la infracción del menor no se derivase un daño a personas o cosas determinadas, fuera de un estricto daño social que supone toda infracción del ordenamiento jurídico.
- II. Como ya hemos analizado, el artículo 130.3 de la Ley 30/1992 dispone la posibilidad de desplazar la responsabilidad hacia personas distintas de las directamente responsables de las infracciones administrativas, siempre que *“así lo determinen las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores”*. Resulta, pues básico, que las Leyes que regulen los regímenes sancionadores establezcan expresamente la responsabilidad solidaria o subsidiaria de las personas físicas y jurídicas sobre las que recaiga el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otras, en este caso, los menores de edad. En esta línea, la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (Texto articulado aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo), prevé que cuando se declare la responsabilidad de un menor de 18 años, *“responderán solidariamente con él sus padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, por este orden, en razón al incumplimiento de la obligación impuesta a los mismos que conlleva un deber de prevenir la infracción administrativa que se impute a los menores”*. El artículo 130.3 párrafo segundo de la Ley 30/1992 parece referirse a un deber específico de prevenir la comisión de infracciones, que podría ser más estricto que el deber general de vigilancia de los padres y tutores respecto de los hijos y pupilos. La STC 219/1988, de 22 de noviembre, dispone que la responsabilidad subsidiaria en cuestión no está llamada a recaer sobre una persona al margen y con independencia de toda estimación sobre su culpabilidad. En ese mismo pronunciamiento, el TC,

al examinar la posibilidad de que la responsabilidad civil de los padres prevista en el artículo 1903 del CC pueda servir de base para derivar hacia aquéllos la responsabilidad administrativa, da a entender que mientras la responsabilidad civil es transmisible a terceros, no lo es la administrativa, como ya vimos. En el mismo sentido se pronuncia la STS de 16 de febrero de 1990 (RJ 1990/777) cuando dice que:

*“Segundo.- Conviene recordar, antes de descender al concreto análisis del precepto reglamentario referido, que tanto la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, como la del Tribunal Constitucional vienen aplicando al derecho administrativo sancionador los mismos principios esenciales del derecho penal, como manifestación ambas de una potestad sancionadora del Estado, sustancialmente unitaria. Dentro de este marco unitario es elemento fundamental el principio de culpabilidad, como ha recordado la Sentencia de 17 de octubre de 1989 de la Sala Especial de este Tribunal Supremo, regulada en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que rescindió otra sentencia de la antigua Sala Quinta, en la que se mantenía la existencia de una responsabilidad objetiva de una empresa por la actuación de sus empleados, en función de culpas “in eligendo” y “vigilando” como determinantes de una sanción. Supone tal principio la exigencia primero de individualización de la propia conducta y después la del carácter doloso o culposo de la conducta infractora. Tales exigencias se oponen a criterios de responsabilidad establecida en razón de previsiones estrictamente objetivas, basadas tal vez en implícitas presunciones “ex lege” de culpa (más aún si la presunción implícita es la de las de carácter “iuris et de iure”), que son contrarias al derecho fundamental de presunción de inocencia (art.24.2 C.E.), como ha destacado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 105/1988, de 8 de junio”.*

De lo anterior se deriva que la exigencia de responsabilidad objetiva a los padres o tutores en el ámbito administrativo – sancionador sin que exista una norma legal específica en dicho sentido y sin que se aprecie el grado de culpabilidad en que hubieran podido incurrir aquéllos, no resulta conforme a la doctrina ni del TC ni del TS. En aplicación de lo anterior, el TSJ de Cantabria, en la Sentencia de 24 de abril de 1998 (RJ1998/1273), rechazó la legalidad de la sanción de multa impuesta a un padre por infracción de la legislación de pesca de la Comunidad Cántabra, en los siguientes términos:

*“SEGUNDO.- como punto de partida para el enjuiciamiento de la cuestión litigiosa hay que tener en cuenta que la sanción se impone al padre de un menor de edad, considerándole responsable de la infracción que se dice cometida por su hijo, quien, según consta en el boletín de denuncia, fue sorprendido cuando pescaba en zona acotada sin estar en posesión del permiso reglamentario y en época de veda, infracción, efectivamente, comprendida en los preceptos que se afirman vulnerados.*

*TERCERO.- no puede olvidarse que uno de los principios básicos del derecho administrativo sancionador es el de culpabilidad, ...*

*CUARTO.- conectado a dicho principio está el de la personalidad de las infracciones administrativas, pues, en virtud de la unidad sustancial del “ius puniendi”, el principio de personalidad de la pena, que da lugar a que la responsabilidad haya de ser consecuencia de la participación en los hechos constitutivos de la infracción:”no resulta viable sancionar a quien no ha cometido la infracción”, es igualmente de aplicación, esta vez no matizada, al ámbito de Derecho administrativo sancionador. Ciertamente, la Ley admite la posibilidad de una responsabilidad subsidiaria:”serán responsables subsidiarios o solidarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, las personas físicas o jurídicas sobre las que tal deber recaiga, cuando así lo determinen las Leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores” (art. 130.3 párr.2º de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).*

*QUINTO.- con ello, la Ley Procedimental parece referirse, de manera evidentemente confusa, al establecimiento de una responsabilidad por “culpa in vigilando”, similar a la que en el ámbito civil determina el artículo 1903 del Código Civil cuando establece que “los padres son responsables de los daños causados por los hijos que se encuentren bajo su guarda”. No obstante, el legislador se ha preocupado de deslindar las esferas represivas o puramente sancionadoras de los aspectos patrimoniales o reparadores (S.26 junio 1991) y así lo hace realmente el precepto transcrito, el cual, según caracterizado criterio doctrinal, trata de buscar a ultranza un sujeto responsable, en el orden civil, incluso en el caso de que no exista infracción administrativa, y que parece conformarse con que se dé el mero incumplimiento de obligaciones legales.*

*SEXTO.- en esta materia es, desde luego, legítima la existencia de una responsabilidad, solidaria o subsidiaria, por hechos propios y aun por hechos ajenos, mas sin que en este último supuesto alcance al responsable responsabilidad alguna de orden sancionador “stricto sensu”, sino simplemente la obligación, solidaria o subsidiaria, de hacer frente a las indemnizaciones pertinentes que pudieran derivar del ilícito administrativo, lo que, hay que repetir, no autoriza a hacer gravitar sobre quien no fue autor del mismo el peso de la potestad administrativa sancionadora, como en este caso ha hecho la Administración, imponiéndose, inconsecuencia, la anulación de la multa impuesta.”*

De todo lo dicho se deriva que la posible aplicación del artículo 130.3 de la Ley 30/1992 a los efectos de exigir responsabilidad a los padres o tutores por infracciones cometidos por los menores de edad, queda condicionada a la existencia de una previsión legislativa al respecto, es decir, una norma que estableciera que los padres / tutores tienen un deber de evitar la comisión de infracciones administrativas por los menores bajo su custodia, y, por ello, son responsables de consentir o tolerar dichas conductas.

A modo de **conclusión** respecto de la responsabilidad administrativa de los menores de edad, podemos decir que, al igual que ocurría en el caso de las per-

sonas jurídicas, el ordenamiento se ha visto obligado a ir reconociendo, paulatinamente, un ámbito de responsabilidad administrativa a determinados menores de edad. En la medida que se les reconoce un margen de actuación más amplio que en otros sectores, y que se les habilita para que puedan obtener determinadas licencias, se les está suponiendo un margen de responsabilidad cuya vulneración ha de implicar, necesariamente, el establecimiento de un régimen sancionador. Dicha responsabilidad es diferente de la prevista en el ámbito civil, lo que determina que la posición de los padres o tutores respecto de los menores sea también diferente en ambas ramas del ordenamiento. Finalmente, es importante indicar que si realmente se quiere lograr la finalidad de prevención especial en el derecho administrativo sancionador respecto de los menores de edad, las sanciones que puedan imponérseles han de adecuarse a los propios menores.