

CONSIDERACIONES AL REQUISITO DE IDENTIDAD SUBJETIVA DEL PRINCIPIO *NON BIS IN ÍDEM* EN EL ÁMBITO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ESPAÑOL

*María Lourdes Ramírez Torrado**

RESUMEN

En esta investigación se analiza el requisito de identidad subjetiva del principio non bis in idem. De esta forma se presenta las implicaciones derivadas de este elemento, los vacíos legales existentes en relación con las consecuencias que implican el respeto del postulado, y finalmente, se presenta una interpretación que, a nuestro juicio, podría ayudar a solucionar la laguna normativa existente.

ADMINISTRACIÓN – SANCIÓN – *NON BIS IN ÍDEM*

Considerations towards the subjective identity requirement of the non bis in idem principle in the Spanish administrative disciplinary law

ABSTRACT

This research analyzes the requirement of subjective identity of the non bis in idem principle. This way the implications resulting from this element, the existing legal vacuums concerning the consequences the observance of this postulate and finally, an interpretation is presented, that to our knowledge maight help to solve the existing legal vacuum.

PUBLIC ADMINISTRATION – SANCTION – *NON BIS IN IDEM*

* Abogada, Magíster en Derechos Humanos por la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Profesora de Derecho Administrativo de la Universidad del Norte, Colombia. Investigadora, adscrita al Grupo de Investigación en Derecho y Ciencia Política (GIDCEP), categoría B de Colciencias, de la Universidad del Norte. Dirección postal: Universidad del Norte, Km. 5, vía a Puerto Colombia, A.A. 1569, Barranquilla (Colombia). torradom@uninorte.edu.co. Artículo recibido el 11 de noviembre de 2008 y aceptado para su publicación por el Comité Editorial el 18 de mayo de 2009.

1. INTRODUCCIÓN

En tanto la pluralidad de campos en que la Administración pública tiene su marco de acción, y en los que puede activar su poder sancionador, resulta conveniente precisar las consecuencias de los postulados que rigen la actividad punitiva. Es así como estas páginas se ocupan de un principio poco estudiado por la doctrina española como lo es el *non bis in ídem* en el ámbito estrictamente administrativo. Motivación que se debe, asimismo, a la escasa atención del legislador sobre los efectos del principio y a la realidad que se impone al administrado y a la Administración cuando se enfrentan a la duplicidad de expedientes sancionadores.

Así las cosas, el elemento subjetivo, como requisito indispensable para que opere la interdicción de la duplicación sancionadora junto a la identidad de hechos y fundamento jurídico, presenta una serie de situaciones que hasta la fecha no han sido resueltas por el legislador, de ahí nuestra intención de colocarlas de relieve y presentar las consideraciones que nos merecen.

2. IDENTIDAD SUBJETIVA

La aplicación del principio de *non bis in ídem* exige, como primera nota característica de la identidad de situaciones, que ésta se refiera a los responsables de la misma.¹

A simple vista, la verificación de este elemento no presenta mayores inconvenientes, pues únicamente exige que el sujeto pasivo sobre el que haya recaído o puede recaer una doble sanción o un segundo proceso sancionador sea la misma persona, con independencia del título de culpabilidad que resulte de la aplicación.² Por consecuencia, basta con corroborar las características físicas e identidad³ del sujeto.

Sin embargo, esta simplicidad de los argumentos relacionados con la comprobación de la identidad subjetiva se quiebra en supuestos en los que una misma persona interviene en ejercicio de distintos títulos jurídicos. Entonces la identidad en comento no se circunscribirá a los rasgos que hacen a un individuo como único e irrepetible y

¹ Como se manifestó, en el estudio de la identidad fáctica del principio *non bis in ídem*, tanto en su faceta material como procesal no presenta mayores diferencias; por esta razón, a continuación tanto la una como la otra se estudian conjuntamente. STC 129/2002, de 3 de junio de 2002, F.J. 4. En el primer caso hay una violación a esta perspectiva, siempre que concurren los otros elementos, cuando una persona ha sido sancionada por parte de la autoridad en dos o más ocasiones. La segunda arista del principio, la procesal, se refiere a la situación que debe enfrentar un individuo al que se le sigan simultáneamente, o no, dos o más procesos administrativos por los mismos eventos y en razón de un mismo bien jurídico.

² Comisión dolosa, culposa, incumplimiento del deber de cuidado, del de prevención.

³ STC 129/2002 de 3 de junio. En el caso de las personas jurídicas, el Tribunal Supremo ha demandado en varias ocasiones que cuando se invoque la violación del principio por una doble sanción se aplique esta a una misma persona con personalidad jurídica idéntica; es el caso de las sentencias: 9801/1996, de 30 de diciembre, F.J. 6; 9802/1996, 30 de diciembre, F.J. 6; 7542/1997, 22 de octubre, F.J.6; 7542/1997, de 22 de octubre, F.J.6; 9801/1996, 30 de diciembre, F.J. 6; 9908/2001, de 24 de octubre, F.J. 2.

que lo identifican y diferencian de otro, sino que la referida igualdad se podrá predicar, igualmente, en aquellos supuestos en que dos o más sujetos se encuentren vinculados a través de determinada relación que obligue a la Administración a considerarlos como un solo sujeto. Con esto nos referimos a la identidad subjetiva desde un plano jurídico.⁴

De este modo vemos que son varias las hipótesis que se presentan respecto de la identidad subjetiva desde una óptica jurídica. Caso de la identidad entre los órganos de representación de las personas morales⁵ y la propia entidad; o lo relativo a los asuntos de subrogación subjetiva, es decir, por acceso a la situación jurídica de otra, bien sea por disolución de sociedades, o por las obligaciones solidarias. En todos y cada uno de los eventos acabados de mencionar, si bien no nos enfrentamos a un mismo individuo desde un plano físico, sí tendrá esta calidad desde lo jurídico.

Además de la hipótesis recién mencionada, existe otra referida a la posibilidad de que un individuo esté ligado con la Administración a través de dos tipos de relaciones, lo cual nos enfrenta no a un mismo sujeto, sino por el contrario a dos diversos, de cara a la Administración pública.

2.1. *Identidad desde un plano jurídico*

2.1.1. Caso de las personas jurídicas

En el caso de las personas jurídicas la cuestión se centra en determinar si estamos ante una misma persona cuando sancionamos al ente moral⁶ y a sus representantes, puesto que los organismos, en tanto ficción jurídica que son, necesitan de una persona que exprese su voluntad, con lo cual si se impone una sanción a cada una de estas personas equivaldría a reiterar el *ius puniendi* del Estado.

La determinación de la solución puede ser abordada en aplicación de la distinción entre la concurrencia de los órdenes penal y administrativo, y por ello analizaremos de forma separada lo que sucede en cada uno de estos sectores, a las personas jurídicas y sus miembros, y su relación con el principio *non bis in idem*. Y en segunda medida analizaremos lo que sucede con este requisito subjetivo en el ámbito estrictamente administrativo.

2.1.1.1. Imposibilidad de las personas jurídicas de infringir el Derecho Penal

Sin el ánimo de adentrarnos en terrenos que se escapan del alcance de estas páginas, la adopción del principio romano *societas delinquere non potest*⁷ en el seno del Derecho Penal español ha traído el cuestionamiento de su utilidad y eficacia para afrontar los

⁴ STS 7725/1986, de 29 de octubre, F.J. 3.

⁵ León Villalba, F. J., *Acumulación de sanciones penales y administrativas*, Bosch, Barcelona, 1998, p. 482.

⁶ *Ibid.*, p. 482.

⁷ Es decir, "*las personas jurídicas solo existen ficticiamente y, por lo tanto, en la realidad son incapaces de actuar o de delinquir*". (Vercher Noguera, A., *Comentarios al delito ecológico. Breve estudio de Derecho comparado entre España y los Estados Unidos*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1986, p. 52).

retos que le presenta el panorama actual. Nos referimos con ello al aumento de la incidencia delictiva de las personas jurídicas; la existencia de delitos que pueden ser únicamente ejecutados por empresas muy cualificadas, caso de los vertidos altamente tóxicos o desechos tóxicos; o la complejidad burocrática de ciertas empresas que “no solamente constituyen un prodigio de especialidad y difusión de responsabilidades, sino que también incorporan con frecuencia nuevos métodos de organización procedentes de otros países, que pueden dejar inaplicada la legislación española sin la menor dificultad”⁸

En cuanto la imposición de sanciones penales y administrativas a las personas morales y sus miembros y el respeto del principio *non bis in ídem*, no existe mayor inconveniente. Así, tanto la jurisprudencia⁹ como la doctrina¹⁰ han aceptado que se sancione a la persona moral¹¹ y al individuo sin que con ello se vulnere el principio en estudio. Consecuencia de que no se acepta la capacidad de las personas morales de cometer ilícitos.¹²

2.1.1.2. Capacidad de las personas jurídicas para ser sujetos pasivos de una sanción administrativa

En el campo del Derecho Administrativo sancionador, a diferencia de lo que ocurre en el orden penal, las personas jurídicas son responsables directas.¹³

El panorama de la capacidad de infringir el ordenamiento por parte de una persona jurídica en el Derecho nacional no se plantea conflictivo, porque de manera casi unánime se admite que el principio *societas delinquere non potest* tiene su ámbito de aplicación al interior del Derecho Penal, “mientras que en el Derecho sancionador administrativo carece de eficacia pues se entiende que las personas jurídicas pueden cometer infracciones administrativas y ser sancionadas”. (Quintero Olivares, G. “La autotutela, los límites al poder sancionador de la Administración pública y los principios inspiradores del Derecho Penal”, en *Revista de Administración Pública*, número 126, 1991, p. 277).

⁸ Vercher Noguera, *óp. cit.*, p. 56.

⁹ SSTS 1373/1992 de 24 de febrero o 1208/1985, de 13 de marzo.

¹⁰ En esta línea, Arroyo Zapatero, Corcoy, Muñoz Lorente, Rebollo Puig, Baigún (Arroyo Zapatero, L. “El *ne bis in ídem* en las infracciones al orden social. La prevención de riesgos laborales y los delitos contra los derechos de los trabajadores y la seguridad social”, en Picó Lorenzo, *Las fronteras del Código Penal y el Derecho Administrativo sancionador*; Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997, p. 317; Corcoy Bidasolo, M. y Gallego Soler, J.I., “Infracción administrativa e infracción penal en el ámbito medioambiental: *ne bis in ídem* material y procesal (comentario a la STC 177/1999, de 11 de octubre)”, en *Actualidad Penal*, 1, 2000, pp. 163-164; Muñoz Lorente, J., *La nueva configuración del principio non bis in ídem. Las sanciones administrativas como límite a la intervención de la jurisdicción penal. Especial referencia al ámbito medioambiental*, Ecoiuris, Madrid, 2001, p. 73; Rebollo Puig, M. *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, Instituto Nacional de Administración Pública Madrid, 1989, p. 831; Baigún, D., *La responsabilidad penal de las personas jurídicas*, Depalma, Buenos Aires, 2000, 288 p.

¹¹ León Villalba, *óp. cit.*, p. 466.

¹² Este tema ha sido tratado ampliamente por la doctrina penal. Sin pretender ser exhaustivos, en este sentido, presentamos algunos de los artículos que han tratado el asunto. Es el caso de Bacigalupo, Baigún, Rodríguez Estévez (Bacigalupo, S., “Responsabilidad penal de la empresa en los delitos contra la ordenación del territorio y el medio ambiente”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 195, 2002, pp. 167-193; Bacigalupo, S., *La responsabilidad penal de las personas jurídicas*, Bosch, Barcelona, 1998, 445 p; Baigún. *óp. cit.*, 288 p.; Rodríguez Estévez, J. M., *El Derecho Penal en la actividad económica: planteos del bien jurídico protegido y de la responsabilidad penal de las personas jurídicas*, Ábaco, Buenos Aires, 2000, 371 p.

¹³ Quintero Olivares, *óp. cit.*, p. 279.

El levantamiento del velo corporativo es una doctrina que ha tenido amplia aceptación en el caso español porque, entre otras razones, es proclive a la ruptura del hermetismo de la persona jurídica y está encaminada a evitar que el empleo de la figura otorgue ventajas injustificadas en detrimento de bienes o derechos ajenos. Lo anterior, debido a la insuficiencia del principio de la responsabilidad de las personas jurídicas en los casos de disolución de las mismas. Es decir, la posibilidad que mediante la desaparición de las personas jurídicas del plano jurídico el ejercicio del poder sancionador se vea burlado por la insuficiencia de la normativa legal vigente.

En este sentido, Lozano Cutanda plantea el escenario que debe enfrentar la Administración cuando el infractor, en este caso una persona jurídica, desaparece de la vida jurídica y se escapa de las consecuencias de su actuar contrario a derecho: "*La represión de las personas jurídicas puede resultar, además, burlada por la facilidad con que estas pueden perder su personalidad. Los mismos socios pueden disolver una empresa y volver a constituir otra distinta dedicada a la misma actividad*".¹⁴

Como es de conocimiento popular, las sanciones no se limitan únicamente a las sanciones de cierre de establecimiento o suspensión de actividades, por el contrario, las más comunes y contundentes son las pecuniarias, las que pueden alcanzar unos valores relativamente elevados, porque lo que se quiere evitar es que le resulte más provechoso al infractor pagar la multa que evitar su comisión, ya que, como lo explica la doctrina, el empresario incorporaría a sus gastos aquel referido con la violación del ordenamiento administrativo, y ello sin desconocer el vaciamiento de la función principal que cumplen las sanciones, la disuasión.¹⁵

Este escenario ha sido tenido en cuenta por ciertos legisladores¹⁶ cuando han determinado la responsabilidad solidaria o subsidiaria de los socios por las acciones u omisiones lesivas al ordenamiento administrativo.¹⁷ Porque de otro modo, tal como lo subraya Domínguez Vila, "*respecto a la responsabilidad conjunta de las personas jurídicas (entidades de crédito) y las físicas de sus cargos de administración o dirección (arts. 12 y 13) dándose por aceptada su justificación, ya que según Shünemann, si la responsabilidad alcanzara solo a las personas jurídicas, la sanción terminaría recibiendo el tratamiento de un error contable*".¹⁸

¹⁴ Lozano Cutanda, Blanca, "La responsabilidad de la persona jurídica en el ámbito sancionador administrativo (a propósito de la STC 246/1991, de 19 de diciembre)", en *Revista de Administración Pública*, número 129, 1992, p. 236.

¹⁵ *Ibid.*, p. 234.

¹⁶ En ciertas ocasiones la misma ley contempla que son responsables administrativamente los órganos rectores o de dirección, siendo subsidiaria la persona jurídica, y en sentido contrario la legislación se ha pronunciado igualmente cuando afirman que las personas jurídicas responderán principalmente y de manera subsidiaria por alguno de sus representantes. Sin embargo, la misma norma afirma que no podrán ser declaradas culpables las personas físicas que no hayan estado de acuerdo de las decisiones origen de la violación administrativa. (Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de Protección de los Animales de Andalucía, art. 36.2; Ley 2/1991, de 18 de marzo, Medidas Urgentes para Reducción y Gestión de Cataluña; art. 23.2).

¹⁷ Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, art. 13.

¹⁸ Domínguez Vila, A., *Constitución y Derecho sancionador administrativo*, Marcial Pons, Madrid: 1997, p. 290.

Lo que finalmente se debe buscar es evitar que la figura de la persona jurídica se convierta en una herramienta que sirva para promocionar la impunidad de sus socios, sino, por el contrario, la legislación debe propender por un sistema sancionatorio sin quebras. Con ello nos referimos a que se sancione a todas las personas sean jurídicas o naturales que hayan participado en la actuación o se hayan beneficiado de la misma. Para ello podríamos pensar en soluciones encaminadas a inhabilitar a las personas naturales que integran la persona jurídica de volver a constituir una sociedad con el mismo objeto, en los años subsiguientes a la comisión de la infracción administrativa. Lo anterior debido a que, como lo advierte la profesora Lozano Cutanda, *“lo que se persigue en ambos casos es lo mismo: prevenir con eficacia las infracciones al ordenamiento cometidas por entes colectivos, para lo cual es preciso adoptar una respuesta punitiva adecuada frente a todos aquellos que han intervenido en la comisión del ilícito o se han beneficiado del mismo”*.¹⁹

De este modo, en el Derecho Administrativo se está *“a la realidad de las relaciones jurídicas y a la finalidad de las disposiciones legales, evitando, mediante la práctica de la penetración judicial en el substratum personal de la entidad o sociedad a la que la Ley confiere personalidad jurídica, una instrumentación inadecuada de esta figura”*.²⁰ Produciéndose con ello una disgregación entre el autor material de la infracción y el responsable de la misma.²¹ Como

¹⁹ Lozano Cutanda, “La...”, p. 239.

²⁰ Bermejo Mera, José et al., *Derecho Administrativo, parte especial*, Civitas, Madrid, 2001, p. 89.

²¹ La aprobación de la responsabilidad de las personas jurídicas en el plano administrativo no implica que con ello se prescinda del elemento de culpabilidad, sino, por el contrario, este tiene plena operatividad, pero de forma diversa.

Es decir, una presunción de culpabilidad de la empresa en las infracciones que han sido ejecutadas como consecuencia de las acciones u omisiones de sus empleados que puede ser desvirtuada siempre que se demuestre una diligencia completa en el cumplimiento de la legislación sectorial o lo que es lo mismo que no existió culpa alguna por parte de la persona moral (Carretero Pérez, A., *Derecho Administrativo sancionador*, Editoriales de derecho reunidas, Madrid, 1995, p. 151).

Así pues la construcción que se debe hacer de la imputabilidad de la autoría de la infracción de la persona jurídica radica en 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 y por el riesgo que, en consecuencia, deba asumir la persona jurídica que está sometida al cumplimiento de dicha norma”*. (Calero Rodríguez, J.R., *Régimen jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, Pamplona: 1995, p. 964).

O como lo ha explicado la doctrina, *“en un sentido estricto y literal, las personas jurídicas no pueden ser culpables, ni tampoco inocentes. No nacen ni mueren ni compran ni venden, pero el Derecho finge todo ello. Puesto que de esta ficción jurídica se trata, la responsabilidad con culpa de estas personas jurídicas tiene que explicarse de una manera distinta a la culpa y la inocencia de una persona física”*. (Lozano Cutanda, “La...”, p. 224). De manera tal lo ha explicado el mismo Tribunal Constitucional que esta demanda del principio de culpabilidad obedece a la misma naturaleza de las personas jurídicas, a la ficción legal que da origen a su existencia. En este tipo de personas hace falta en sentido estricto el elemento volitivo, pues su querer e intención puede ser solamente expresado o manifestado a través de sus órganos y representantes. Sin embargo, pese a esta ausencia esencial existe la capacidad de infringir las normas a las que se encuentran sometidos (STC 246/1991, de 19 de diciembre F.J. 2). Y no por ello se puede concluir que nos enfrentamos a la responsabilidad objetiva de los entes morales, sino lo que ocurre es una traslación de la responsabilidad subjetiva de la persona física que ha actuado.

A pesar de que esta ha sido la tesis defendida por el planteamiento del Tribunal Constitucional, no faltan voces autorizadas que están en desacuerdo con que el principio de culpabilidad sea respetado en este

lo afirma Betancor: “Indudablemente la autoría material recae sobre las personas físicas, pero la responsabilidad en la persona jurídica”.²²

Como acabamos de sostener, es aceptado que tanto las personas naturales como las jurídicas respondan directamente por las violaciones a las disposiciones administrativas a las que estén vinculadas,²³ permitiéndose, por lo tanto, que los entes morales puedan ser sujetos pasivos de las sanciones que imponga la Administración,²⁴ sin que con ello se quiebre el principio de culpabilidad.

En cuanto a la operatividad del principio de culpabilidad en el campo concreto de las personas morales no implica de ninguna manera que el órgano constitucional haya suprimido la exigencia del elemento culposo del juicio de culpabilidad, sino, en cambio, que este debe ser exigido de una manera diversa. Es decir, una presunción de culpabilidad de la empresa en las infracciones que han sido ejecutadas como consecuencia de las acciones u omisiones de sus empleados que puede ser desvirtuada siempre que se demuestre una diligencia completa en el cumplimiento de la legislación sectorial o lo que es igual, que no existió culpa alguna por parte de la persona moral.²⁵

Así pues la construcción que se debe hacer de la imputabilidad de la autoría de la infracción de la persona jurídica radica en la propia naturaleza de la ficción jurídica a la que responden estos sujetos.²⁶ “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 sea realmente eficaz, y por el riesgo que, en consecuencia, deba asumir la persona jurídica que está sometida al cumplimiento de dicha norma”.²⁷

De manera tal lo ha explicado el mismo Tribunal Constitucional que esta demanda del principio de culpabilidad obedece a la misma naturaleza de las personas jurídicas,²⁸ a la ficción legal que da origen a su existencia. En este tipo de personas hace falta en sentido estricto el elemento volitivo, pues su querer e intención puede ser solamente

caso. Muestra de este disenso encontramos en autores como Parada que sostiene: “La culpabilidad está realmente ausente en las faltas cometidas por las personas jurídicas, aunque lo esté en los titulares de sus órganos de gobierno. Castigar a la persona jurídica como tal (asociación, sociedad, etc.) y no a los titulares de sus órganos de gobierno (presidentes, consejeros, gerentes) es, a la vez que un excepcional principio de la necesidad del elemento de culpabilidad propio del Derecho punitivo, una singularidad notable del Derecho Administrativo sancionador con respecto al Derecho Penal continental”. (Parada, R., *Derecho Administrativo. Parte General*, Marcial Pons, Madrid, 2003, p. 389).

²² Betancor Rodríguez, *Instituciones de Derecho Ambiental*, La Ley, Madrid, 2001, pp. 1306-1313.

²³ Quintero Olivares., *óp. cit.*, p. 279.

²⁴ STC 246/1991, de 19 de diciembre, F.J. 2. Quintero Olivares, *óp. cit.*, p. 277.

²⁵ Carretero Pérez, *óp. cit.*, p. 151.

²⁶ Lozano Cutanda, “La...”, p. 224.

²⁷ Calero Rodríguez, *óp. cit.*, p. 964.

²⁸ La claridad que existe en la actualidad acerca de la culpabilidad de las personas jurídicas no ha sido siempre la misma; por el contrario, durante la década de los ochenta el Tribunal Supremo dictó una pluralidad de providencias ciertamente contradictorias entre sí, en los sectores de sanidad e higiene, bancario. SSTS 8396/1989, de 31 de octubre, F.J. 2; 3946/1992, de 24 de octubre, F.J. 3; 9239/1989, de 1 diciembre F.J. 4; 3702/1992, de 29 de noviembre, F.J. 3; 3701/1992, de 15 de noviembre, F.J. 2; 3700/1992, de 17 de octubre, F.J. 1.

expresado o manifestado a través de sus órganos y representantes. Sin embargo, pese a esta ausencia esencial existe la capacidad de infringir las normas a las que se encuentran sometidos²⁹. Y no por ello se puede concluir que nos enfrentamos a la responsabilidad objetiva de los entes morales, sino lo que ocurre es una traslación de la responsabilidad subjetiva de la persona física que ha actuado.

A pesar de que esta ha sido la tesis defendida por el planteamiento del Tribunal Constitucional no faltan voces autorizadas que están en desacuerdo con que el principio de culpabilidad sea respetado en este caso. Muestra de este disenso encontramos autores como Parada que sostiene: *“La culpabilidad está realmente ausente en las faltas cometidas por las personas jurídicas, aunque lo esté en los titulares de sus órganos de gobierno. Castigar a la persona jurídica como tal (asociación, sociedad, etc.) y no a los titulares de sus órganos de gobierno (presidentes, consejeros, gerentes) es, a la vez que un excepcional principio de la necesidad del elemento de culpabilidad propio del Derecho punitivo, una singularidad notable del Derecho administrativo sancionador con respecto al Derecho Penal continental”*.³⁰

Así el artículo 130 de la Ley 30/1992 contempla la posibilidad de que las personas jurídicas puedan ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa, aun en los casos de simple inobservancia. En cuanto a lo que corresponde a las leyes sectoriales, esta situación es plenamente extendida; ello se puede apreciar cuando nos detenemos en el apartado relacionado con el régimen sancionador que dirige algunas de sus infracciones a las personas morales, e incluso, en ciertos casos contempla sanciones para las personas jurídicas de naturaleza pública.

En este sentido ni la legislación ni la doctrina han encontrado inconveniente alguno para demandar la responsabilidad administrativa de otras entidades públicas, caso de las corporaciones, entidades públicas o comunidades autónomas. Caso de: Ley 6/2003, de 4 de marzo, de la Generalitat, de Ganadería de la Comunidad Valenciana, art. 147; Ley 5/2003, de 23 de mayo, de Protección de los Animales en la Comunidad Autónoma de Extremadura, art. 31; Decreto 178/2000, de 6 de septiembre, por el que se regulan las actividades de observación de cetáceos, art. 13, entre otras tantas.³¹ Disposiciones que plantean cuestiones problemáticas como la planteada por Lozano Cutanda: *“¿qué*

Sería la decisión STC 246/19991, de 19 de diciembre F.J. 2, la que zanjaría la discusión en el seno de los administradores de justicia, estipulando de una vez por todas que las personas jurídicas debían responder de sus acciones u omisiones.

De Palma del Teso, A., “Comentario al título IX de la potestad sancionadora de la ley 30/1992, de 26 de noviembre de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común”, en Tornos Más, *Administración pública y procedimiento administrativo*, Bosch, Barcelona, 1994, p. 479.

²⁹ STC 246/1991, de 19 de diciembre F.J. 2.

³⁰ Parada, *óp. cit.*, p. 389.

³¹ En el caso concreto de Carretero se reconoce ampliamente tal posibilidad: “Sobre la responsabilidad de los entes públicos, no cabe duda de su posibilidad de ser sujetos administrativos de la infracción administrativa en virtud del principio de igualdad. Cabe también ejecutar potestades de policía frente a otro ente público”. (Ley 11/1990, de 13 de julio, de Canarias, sobre Prevención del Impacto Ecológico, art. 37; Ley 1/1995, de 2 de enero, de Protección del Medio Ambiente, art. 39.3; Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra, art. 33.2; Ley 5/2002, de 4 de abril, F.J. 71.2; 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla la Mancha, art. 45.2 b; Carretero Pérez; Carretero Sánchez *óp. cit.*, p. 152).

ocurre cuando una entidad local, un organismo autónomo o una empresa pública incurre en una infracción administrativa?"³²

En este evento, sobre un mismo sujeto existen dos funciones radicalmente opuestas; pues de un lado, podrán estar obligadas a velar por la protección del medio ambiente y para ello tienen competencia para iniciar un expediente sancionador e imponer la respectiva sanción, y, por otro, también pueden ser sujetos pasivos de una sanción administrativa cuando ella misma, a través de sus funcionarios, haya incumplido la legislación ambiental.³³

En esta situación podemos afirmar que la Administración juega en los dos extremos de una relación: tanto por activa, cuando es ella misma la que defiende, protege y restaura el bien jurídico protegido y si encuentra una lesión al ordenamiento legal investiga e impone la correspondiente sanción; como por pasiva, cuando es la que soporta la carga punitiva de la infracción como sujeto destinatario y, "*por ende, potencial agresor del mismo*".³⁴

Otra cuestión que se deriva de la responsabilidad de los entes morales públicos que levanta suspicacia en la doctrina³⁵ es la relacionada con quién es la persona que finalmente va a resultar perjudicada con la imposición de la sanción. Es decir, quiénes son los que soportan en última instancia el peso de las sanciones, situación que ha atraído la atención de cierto grupo doctrinal.³⁶

2.1.1.3. Personas jurídicas y *non bis in idem*

En lo que respecta a la prohibición *bis in idem* y las personas jurídicas se advierte que éstas, como creación jurídica que son, necesitan manifestar su voluntad a través de personas físicas que están encargadas de exteriorizar sus decisiones, pues aquellas al ser una ficción del derecho pueden solamente expresarse por intermedio de los agentes que representan su sentir.³⁷

³² Lozano Cutanda, "La...", p. 235.

³³ Calero Rodríguez. *óp. cit.*, p. 110.

³⁴ Lozano Cutanda, B., *Derecho Ambiental administrativo*, Dykinson, Madrid, 2003, p. 358; Rebollo Puig, *óp. cit.*, p. 616.

³⁵ Cierta doctrina subraya la inutilidad e injusticia que provocan estas medidas, ya que dejan impunes a los responsables y sancionan a la comunidad toda porque la sanción recae no sobre el ente mismo, sino en la comunidad en general que con el pago de sus impuestos sostiene el funcionamiento de la Administración. (Lozano Cutanda, B. *Derecho...*, p. 358; Lozano Cutanda. "La...", p. 236).

³⁶ Lozano Cutanda, *Derecho...*, pp. 358-357. Igualmente la autora en: "La...", pp. 211-239.

³⁷ La capacidad de las personas jurídicas ha sido abordada desde diferentes ópticas. En este sentido se ha manifestado Capilla Roncero. Esta teoría afirma que las personas jurídicas no son solamente capaces para ostentar la titularidad de relaciones patrimoniales, sino que aquellas son susceptibles de otros comportamientos con trascendencia jurídica: es el caso del honor, capacidad de adoptar comportamientos mal intencionados, o su actitud psicológica debe ser tenida en cuenta en el momento de cumplir con las obligaciones.

Al contrario de la teoría orgánica, la teoría de la ficción no parte de la premisa de que individuo y persona jurídica son seres idénticos, y centra la capacidad de las personas morales en las relaciones patrimoniales, negándoles a estas últimas capacidad para actuar por sí solas, razón por la cual deben actuar siempre

Esta situación plantea el interrogante de si se constituye en violación a la prohibición *bis in ídem*, la imposición de dos sanciones administrativas, una a la persona jurídica y otra a sus órganos de representación, por aquellos actos realizados en virtud de la manifestación de la voluntad de dicha corporación.

Para despejar este interrogante debemos recordar que los órganos de representación de la persona jurídica se constituyen en el conducto a través del cual se manifiesta la entidad. De hecho, la persona moral como ficción jurídica que es no puede por sí misma expresar su sentir, dada una imposibilidad física que obliga a que sean sus órganos los encargados de manifestar su querer. Con lo cual los órganos y la persona jurídica configuran una identidad subjetiva, desde el plano jurídico, que vuelve imposible escindir a las dos personas que configuran la misma voluntad.

Esta identidad entre los órganos y las personas morales se puede predicar en el caso en que la legislación obliga a responder a los entes de los actos de sus representantes. Ejemplo de ello son las leyes sectoriales: Ley 5/2004, de 24 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales, art. 79.1.a; Ley 5/2002, de 4 de abril, de Caza de Aragón, art. 89; Ley 7/2003, de 12 de noviembre, de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia, art. 84.5; entre otras, cuando afirman en términos generales que las personas morales serán responsables de las infracciones, los daños y perjuicios ocasionados por sus órganos o sus representantes, mandatarios o empleados en el desempeño de sus propias funciones. Se acepta sin lugar a ambigüedades que nos enfrentamos a un mismo sujeto, ya que las personas jurídicas no pueden prescindir de sus órganos o representantes para manifestar su querer.

En esta ocasión, si la Administración impusiere una sanción a una empresa y al mismo tiempo decidiera imponer otra al individuo que representa a dicha corporación, estaríamos en presencia de reiteración punitiva a un mismo sujeto, claro está si los otros elementos del *nos bis in ídem* tienen lugar. Porque el individuo no actuó por su cuenta, sino en tanto que representante y ejecutor de la voluntad de la empresa.³⁸

por medio de sus representantes. (Capilla Roncero, F. *La persona jurídica: funciones y disfunciones*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 44-51 y 88-90).

Tal como lo expresa Cossio, la cuestión de la capacidad de la persona jurídica es un problema de carácter externo, que se encuentra estrechamente vinculado a la titularidad de derechos y obligaciones, y, de tal manera, que el ente colectivo se sitúa como un centro de imputación de relaciones jurídicas, más que una unidad de poder; y la masa de sus derechos y sus bienes, en cuanto estén afectos a un fin determinado, se constituyen como sustrato real y efectivo, frente al cual los individuos no significan más que meras corporaciones orgánicas que actúan a su servicio. (Cossio, A., *Instituciones de Derecho Civil. Parte General Obligaciones y Contratos*, Civitas, Madrid, 1991, p. 245).

³⁸ Caso diferente al que venimos planteando se presenta cuando se imponen dos sanciones: una a la persona moral y otra a uno de sus representantes, por actos en los que este se extralimitó en sus funciones. La razón de esta diferenciación es que en este evento la identidad de voluntades, a la que hacíamos referencia, no existe. Aunque la respuesta no puede darse tan a la ligera, pues ella admite ciertos matices. En este supuesto cabe la pregunta sobre si los actos de las personas que representan la entidad exceden la órbita de sus funciones, tienen sentido únicamente en tanto que hecho de la sociedad. Y el segundo evento está relacionado con actuaciones que son consecuencia de desviaciones de poder tanto del agente como de la persona jurídica.

Así lo ha reconocido el Tribunal Supremo cuando rechazó un recurso que buscaba declarar la compatibilidad o independencia de los procedimientos que se habían iniciado contra la junta directiva y la entidad, porque el órgano de justicia comprendió que existía identidad de sujetos, pues la junta directiva de una entidad representaba la voluntad del órgano. En palabras del Tribunal: “*En cuanto a la falta de identidad de sujetos, basta tener en cuenta que el procesamiento dictado contra los componentes de la Junta directiva del «C.A.V.», lo ha sido, sin duda, por su condición de directivos, en los que se incardina la personalidad jurídica y responsabilidad de la entidad en la actividad sancionada*”.³⁹

Otro dato revelador de la identidad es el hecho de que la normativa contemple respuestas indirectas para disolver la problemática planteada. Este es el evento de algunas normas que solucionan la cuestión cuando prevean la figura de la solidaridad que impide indirectamente que se sancione por partida doble a la persona jurídica y a sus representantes. Este es el caso de la Ley Foral 13/1994, de 20 de septiembre, de gestión de los residuos especiales, art. 17.3. Disposición que reza: “*Las personas jurídicas serán responsables solidariamente de los daños ambientales que causen las distintas personas físicas a su servicio*”.

En el particular, la norma pareciera haber entendido la dificultad que se presenta respecto a esta arista del principio *non bis in ídem*, cuando afirma que las personas morales serán responsables de manera solidaria de aquellos daños que produzcan las personas a su servicio. Afirmamos que la ley entrega una solución ya que al establecer que la responsabilidad es solidaria ello implica que únicamente una de las dos personas: moral o natural, es la responsable administrativamente.

De otra parte, la identidad jurídica entre la persona jurídica y sus representantes ha sido admitida por el Tribunal Supremo de forma indirecta (cuando por cuestiones que puedan perjudicar los intereses privados o públicos, se realiza fraude, se atente contra los intereses de los socios, para contrarrestar los supuestos de abuso del derecho⁴⁰ y, en

En la primera hipótesis nos enfrentamos a aquellos eventos que si bien son una extralimitación de las funciones del representante de la persona jurídica, tienen únicamente sentido como hechos de la entidad. En este caso, a pesar que nos encontramos ante dos voluntades diversas, la del individuo y la entidad estamos convencidos que el camino a seguir es el de la imposición de una única sanción, ya que la actuación de los miembros de la persona jurídica solo tenía razón de ser dentro del marco de actividades de la correspondiente entidad. (Quintero Olivares, *óp. cit.*, p. 280).

El segundo supuesto dentro esta hipótesis está relacionado con los casos en que tanto la persona jurídica como sus representantes actuaron por fuera de sus atribuciones. Ante este panorama no tenemos una identidad subjetiva, pues se trata de dos sanciones diferentes que se sustentan sobre dos hechos diversos y recaen sobre dos personas distintas. Por tanto, se puede demandar la responsabilidad a las personas físicas y jurídicas en aquellos casos en que cada una de ellas haya excedido sus respectivos deberes. De darse los anteriores supuestos no hay inconveniente alguno en aceptar el doble correctivo, pues el incumplimiento lo es respecto de un deber propio y la responsabilidad surge como consecuencia de actos propios y no ajenos. (Suay Rincón, J., *Sanciones administrativas*, Real Colegio de España, Bolonia 1989, p. 136).

En definitiva, este requisito esencial para que se inter diga la doble sanción implica que a una persona, sea esta natural o jurídica, no se le duplique la potestad punitiva en sede de una sola cabeza.

³⁹ STS 6524/1984, de 10 de diciembre.

⁴⁰ STS 743/1995, de 20 de julio, F.J. 3.

general, un mal uso de la personalidad jurídica) cuando ha admitido excepcionalmente que se levante el velo de la persona jurídica, con el fin de sancionar directamente a sus representantes.⁴¹

Por otro lado, si bien las actuaciones de los representantes son plenamente imputables a la persona jurídica que representa, no podemos sostener que aquellos sean irresponsables en todos los eventos.⁴² En algunas ocasiones los órganos de representación son sujetos de infracciones cuando alguna normativa imponga algún tipo de obligaciones, limitaciones o le confíe el control de algunos aspectos que su incumplimiento sea tipificado como una infracción.⁴³

De esta manera, y tomando como ejemplo al sector ambiental, encontramos que la regla general es que la responsabilidad por las infracciones cometidas en el ámbito de una empresa se limita únicamente a la propia persona jurídica, aunque como toda regla general presenta excepciones, existe alguna normativa que contempla expresamente supuestos en que se considera personas responsables a las personas físicas individualmente consideradas.

Este es el caso de la Ley de Industria, artículo 33, en donde se establece que son responsables de las infracciones, entre otros, el propietario, director o gerente de la industria, el director de obra en su caso, y las personas que participen en la instalación, reparación, mantenimiento, utilización o inspección de las industrias, equipos y aparatos, en los eventos en que la infracción sea consecuencia directa de su intervención. De igual manera, citamos el ejemplo de la Ley de Costas, art. 93, que dispone que son responsables el promotor de la actividad, el empresario que la ejecuta y el técnico director de la misma.⁴⁴ No dejamos de mencionar cómo algunas normas excluyen la posibilidad de que ciertas personas que en principio son responsables de la actividad de la persona jurídica hayan disentido de las decisiones que lesionen la legislación.⁴⁵

En estas ocasiones no se le sanciona por un acto de la persona jurídica, sino por un acto propio en razón de su puesto, la relación que tiene con el bien jurídico protegido, o su participación en la infracción de la persona moral.

En este evento el debate se centra en la cuestión de si enfrentamos una identidad subjetiva, porque en repetidas ocasiones la empresa será la que asuma la doble san-

⁴¹ STS 2800/1984, de 28 de mayo; STS 574/1995, de 7 de junio, F.J. 2; o lo propio en la sentencia 758/1995, de 21 de julio, F.J. 3.

⁴² Rebollo Puig, M., *óp. cit.*, p. 772.

⁴³ Es el caso de la Ley 6/2003, de 4 de marzo, de Ganadería de Valencia, art. 147. 2.

⁴⁴ En el caso de las normas autonómicas, podemos contar con la Ley 6/2003, de 4 de marzo, de la Generalitat, de Ganadería de la Comunidad Valenciana, art. 147 que consagra sanciones tanto para la persona jurídica como para sus representantes y personal directivo, o para aquellas personas encargadas del control y elaboración de los productos farmacéuticos o biológicos y también aquellos individuos que se encargan de la parte técnica del cuidado sanitario.

⁴⁵ Ley 2/1991, de 18 marzo, sobre Medidas Urgentes para Reducción y Gestión, de Cataluña, art. 23.2.

ción. En este sentido, la comunidad científica⁴⁶ ha asumido que existe tal identidad, puesto que es muy frecuente que las empresas sean las llamadas a pagar las resultas de la infracción.

Sin embargo, y sin poder desconocer esta realidad, que puede ocurrir con relativa regularidad, ello no impide que la mencionada empresa no responda por los actos de sus empleados y sean estos los que deban afrontar finalmente la sanción. Además, en los supuestos en que sea la entidad la que asuma el coste de la infracción, la persona moral puede repetir contra sus empleados. Con lo cual la referida sanción o el ejercicio del *ius puniendi* del Estado no se ejerce sobre la misma persona, sino, por el contrario, sobre dos individuos distintos sin quebrarse con ello el principio *non bis in ídem*.

2.1.2. Subrogación

Esta figura legal tiene piso en el Código Civil, artículo 1210, que reza: “*Se presumirá que hay subrogación: 1. Cuando un acreedor pague a otro acreedor preferente. 2. Cuando un tercero, no interesado en la obligación, pague con aprobación expresa o tácita del deudor. 3. Cuando pague el que tenga interés en el cumplimiento de la obligación, salvo los efectos de la confusión en cuanto a la porción que le corresponda*”.

Esta institución significa principalmente la transmisión de los derechos del acreedor a un tercero, que le paga, ya sea en virtud de la ley o consecuencia de la convención del acreedor.⁴⁷ Tal como lo expresa Claro Solar, “*en su acepción más amplia la palabra subrogación expresa la idea de substitución o reemplazo de una cosa por otra cosa, o de una persona por otra persona. De la subrogación real, mediante la cual una cosa toma el lugar de otra y es reputada de su misma naturaleza y cualidad para pertenecer a la misma persona a que esta pertenecía, subrogatum sapit naturam subrogati, (...). La subrogación es personal cuando una persona es substituida a otra y es llamada a reemplazarla y ocupar su sitio y ligar para ejercitar sus derechos y acciones*”.⁴⁸

Definida de esta forma, la subrogación comprende todos los casos en que un individuo sucede y se encuentra sucedido en sus derechos y acciones con facultad de ejercitarlos en su interés personal. De este modo, lo propio con el deudor solidario; o con la adquisición de títulos.

En cuanto a esta investigación interesa, la cuestión se centra si entre la persona que subrogó y la subrogada existe una identidad subjetiva aun cuando los rasgos físicos de los individuos no coincidan.

⁴⁶ Además, en un plano real es la persona jurídica la única afectada de la imposición de la sanción administrativa, pues la corporación es la que va sufragar sendas sanciones. Nieto García, A., *Derecho Administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 2005, p. 315.

⁴⁷ Hinestrosa, F., *Tratado de las obligaciones*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003, p. 409.

⁴⁸ Claro Solar, L., *Derecho Civil. Obligaciones*. Universidal de Chile, Santiago de Chile, 1986, p. 212.

2.1.2.1. Supuesto de la obligación solidaria

En este evento se plantea la cuestión de la identidad en caso de que una de las personas obligadas por la sanción las haya cancelado; y la imposibilidad que le sobreviene a la Administración de exigir las a los otros deudores solidarios de la Administración. Para llegar a esta conclusión basta recordar que las obligaciones solidarias implican que existiendo diferentes responsables, se demandará una sola vez la referida obligación, “*de la que, eso sí, responderán todos de forma solidaria*”.

En el caso del sector del medioambiente, esta figura tiene plena operatividad, y en líneas generales la normativa⁴⁹ sostiene: “*Cuando concurren diversas personas en la comisión de una misma infracción, la responsabilidad se exigirá y la sanción se impondrá con carácter solidario, salvo que la actuación de cada una de ellas pueda dar lugar a una infracción separada, en cuyo caso se impondrán sanciones independientes*”.⁵⁰

En este sentido, y de acuerdo a las elementales reglas del Derecho, el pago por parte de una de las partes obligadas solidariamente implica la extinción de la obligación. Así las cosas, el hecho de que una de las partes satisfaga la deuda consecuencia de la sanción administrativa, equivaldría a que la Administración no podría volver a sancionar por el mismo hecho a alguna de las personas que se encontraba obligada solidariamente. Pues todos los individuos que estaban cobijados dentro de este tipo de relación se consideran uno solo en tanto alguno haya cumplido con la obligación de la sanción impuesta.

De este modo, a la Administración debe resultarle indiferente cuál sea la persona que cumpla con las consecuencias de la sanción, pues lo que aquélla le interesa realmente es que la satisfaga. Entonces, la identidad subjetiva, en esta hipótesis, no está relacionada con los rasgos físicos del individuo, sino que se refiere al conjunto de personas que estaban obligadas solidariamente.

Lo anterior no impide que el administrado que satisfizo la sanción pueda repetir contra los demás integrantes de la obligación solidaria. Así al obligado solidariamente, que ha pagado la deuda en su totalidad o que la ha extinguido por alguno de los medios equivalentes al pago, queda por este solo hecho subrogado y, por tanto, puede demandar a sus codeudores la parte que le corresponda.⁵¹

⁴⁹ Nombrosamos a: Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, art. 104.2; Ley 5/1999, de 29 de julio, de Prevención y Lucha contra los Incendios de Andalucía, art. 69.2; Ley 7/2000 de 23 de noviembre, sobre la Ordenación del Aprovechamiento de Pastos, Hierbas y Rastrojeras de Castilla la Mancha, art. 28.2; Ley 5/2002, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid, art. 70.4; Ley 1/2002, de 4 de abril, de Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina, de Andalucía, art. 99.2; Ley 5/2002, de 23 de mayo, de Protección de los Animales en Extremadura, art. 31.2; Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, art. 57.2; Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla la Mancha, art. 44.2; Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales de la Rioja, art. 55.3; Ley 22/2003, de 4 de julio, de Protección de Animales, de Cataluña, art. 35.2.

⁵⁰ La Ley de Responsabilidad Medioambiental contempla en su artículo 12 esta figura.

⁵¹ Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de Castilla y León, art. 59.4; Ley 9/1999 de 26 de mayo, Normas Reguladoras en Materia de Conservación de la Naturaleza, de Castilla la Mancha,

2.1.2.2. Disolución de las personas jurídicas

Las personas jurídicas al ser plenamente responsables en materia sancionadora administrativa, tal como se comentó previamente, es perfectamente posible que ellas sean sujetos de una sanción administrativa. Teniendo en cuenta esta situación y los altos montos que pueden alcanzar algunas multas en ciertos sectores, podría imaginarse que alguna empresa prefiera disolverse para evadir el cumplimiento de la sanción, ya que al desaparecer el ente moral de la vida jurídica no respondería ante sus acreedores. Sin embargo, este hecho no es factible dado que la disolución de la respectiva empresa no conduce a la cancelación irremediable de sus deudas, sino, por el contrario, estas se les trasladaran a las personas que perciban el patrimonio en tanto el porcentaje que les corresponda.

De este modo lo ha venido comprendiendo el Tribunal Supremo cuando afirma: *“Como sucedería si a las personas jurídicas en el ámbito del ejercicio de sus facultades pudiera a través de un proceso de fusión y en concreto de absorción voluntario dejar sin efecto unas sanciones frente a las cuales pudo la absorbente formular el pertinente recurso administrativo”*.⁵² A lo que añade la sentencia en mención, en relación con la sucesión en las deudas de la entidad disuelta: *“Toda vez que la extinción de una persona jurídica da lugar a un proceso de liquidación de todas sus obligaciones o la sucesión de aquella que se subroga en los mismos”*,⁵³ sin que nada impida la transmisión de la responsabilidad a quienes perciben su patrimonio en proporción a este y autónomamente de su participación en el ilícito.⁵⁴

En esta situación, tiene plena operatividad la cuestión de la identidad subjetiva entre las empresas que han decidido liquidarse o seguir un proceso de fusión, absorción, sustitución o sucesión voluntaria, y para aquellas que reciben su patrimonio. ¿Existe una identidad jurídica entre el ente moral y las personas que reciben sus bienes? En el caso concreto, observamos cómo el Tribunal Supremo ha aceptado que *“la sociedad absorbente había de satisfacer las sanciones pecuniarias correspondientes a la absorbida”*.⁵⁵ Dado que en ella concurren las voluntades de la entidad absorbida y absorbente.⁵⁶

2.1.3. Personas que ostentan diversas calidades ante la administración

En el marco de cualquier tipo de actividad que se encuentre controlada por la Administración, una misma persona puede tener una relación pura y simple con esta, que se inserta en aquellas relaciones denominadas como de sujeción general. Y a su vez

art. 112.2; Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla la Mancha, art. 44.2; Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de Protección de Animales de Andalucía, art. 36.2.

⁵² STS 3375/1994, 18 de abril, F.J. 4.

⁵³ STS 3375/1994, 18 de abril, F.J. 4.

⁵⁴ STS 6787/1996, 20 de septiembre, F.J. 5.

⁵⁵ STS 851/2007, 14 de febrero, F.J. 4.

⁵⁶ STS 851/2007, 14 de febrero, F.J. 4.

podría estar vinculada con la Administración a través de una relación de sujeción especial. Esto último por mantener con la Administración un trato más cercano, ya sea por trabajar para ella, o por ser concesionario, titular de una autorización y en general por encuadrar en alguna de las relaciones que han sido tildadas como de sujeción especial.

En esta hipótesis la cuestión a determinar es si se comprende que se reitera el poder sancionador de la Administración cuando se impone una sanción a la persona, en tanto administrado general, y otra en razón de su vinculación especial con la Administración, por un mismo hecho.

Así, está plenamente aceptado por la doctrina constitucional que una persona que se encuentra encargada de la protección de ciertos bienes jurídicos, y asimismo deba cumplir con los mandatos generales como ciudadano común, puede ser sancionada doblemente consecuencia de un mismo hecho. Lo anterior, teniendo en cuenta que a pesar de tratarse de un mismo sujeto este mantiene con la Administración una relación diversa a la que sostiene con aquella en tanto que ciudadano. Por tanto, no existe una identidad subjetiva jurídica en el caso en cuestión.⁵⁷

Esta dualidad de estatutos o títulos que pueden concurrir en un individuo frente a la Administración se conecta con otra cuestión y es la relacionada con el deber de conocimiento que debe tener una persona frente a determinadas obligaciones especiales por estar vinculadas con la Administración.

Esta situación se puede valorar en el hecho de que una persona, que mantiene una relación de sujeción especial, debe tener un especial conocimiento de la normativa que lo regula y, por tanto, del sistema sancionador que se puede activar en caso de incurrir en una conducta calificada como infracción, frente al conocimiento que se espera que tenga un ciudadano común.⁵⁸

En estos eventos es difícilmente aceptable que los individuos que a consecuencia de su arte oficio o profesión⁵⁹ desconozcan las normas que lo regulan invoquen esta causal de justificación. Este error como lo señala Carretero Pérez es difícil aceptarlo cuando se trate de profesionales,⁶⁰ porque como lo subraya Rebollo Puig *“cabe hablar de un muy estrecho campo de error invencible en cualquier profesional de una actividad alimentaria con respecto a las normas que regulan su actividad”*.⁶¹ En todo caso, como lo expone De Palma del Teso, *“no es posible establecer de forma general el límite exacto a partir del cual se considerará el error invencible. Se habrá de tener en cuenta en cada caso la intensidad del deber de conocimiento impuesto al sujeto y el grado de diligencia que le era exigible”*.⁶²

En definitiva, en este supuesto, a pesar de existir un solo individuo ello no impide que se impongan dos sanciones, dada la doble identidad jurídica del sujeto de cara a

⁵⁷ STC 180/2004, 2 de noviembre, F.J. 6.

⁵⁸ Calvo Charro, M., *Sanciones medioambientales*, Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 121.

⁵⁹ Quintero Olivares, *óp. cit.*, p. 269.

⁶⁰ Carretero Pérez, *óp. cit.* p. 162.

⁶¹ Rebollo Puig, *óp. cit.*, p. 657.

⁶² Palma del Teso, Á., *El principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 173.

la Administración. Ello se evidencia por cuestiones como la diversa naturaleza que lo une con la Administración y el deber de conocimiento que debe tener en razón de su profesión u oficio.

3. CONCLUSIONES

Luego de haber abordado el tema se puede llegar a las siguientes conclusiones:

- La identidad subjetiva, que se erige como requisito para la aplicación de la prohibición *bis in ídem*, no solo se restringe a la identidad física del individuo, sino que incluye una variedad más amplia que denominamos identidad jurídica.
- La identidad jurídica se puede plantear en: el caso de las personas jurídicas, la responsabilidad solidaria o el caso de la disolución de las personas morales.
- En el supuesto de las personas jurídicas, en tanto sujetos del derecho administrativo sancionador, las sanciones impuestas a las personas morales y a sus representantes, en tanto hacedores de su voluntad, violan la interdicción *bis in ídem* dado que no nos enfrentamos a dos sujetos distintos, sino por el contrario a uno solo.
- Asimismo, en el caso de subrogación, tanto el evento de la hipótesis de la solidaridad como en el tema de la disolución de las personas jurídicas existe una identidad subjetiva desde una óptica jurídica.

BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO ZAPATERO, L. "El ne bis in ídem en las infracciones al orden social. La prevención de riesgos laborales y los delitos contra los derechos de los trabajadores y la seguridad social", en Picó Lorenzo, *Las fronteras del Código Penal y el Derecho Administrativo sancionador*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997.
- BACIGALUPO, S., "Responsabilidad penal de la empresa en los delitos contra la ordenación del territorio y el medio ambiente", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 195, 2002.
- BACIGALUPO, S., *La responsabilidad penal de las personas jurídicas*, Bosch, Barcelona, 1998.
- BAIGÚN, D., *La responsabilidad penal de las personas jurídicas*, Depalma, Buenos Aires, 2000.
- BERMEJO MERA, JOSÉ et al., *Derecho Administrativo, parte especial*. Madrid: Civitas, 2001.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Instituciones de Derecho Ambiental*. Madrid: La Ley, 2001.
- CORCOY BIDASOLO, M. y GALLEGU SOLER, J.I., "Infracción administrativa e infracción penal en el ámbito medioambiental: ne bis in ídem material y procesal (comentario a la STC 177/1999, de 11 de octubre)", en *Actualidad Penal*, 1, 2000.
- CALERO RODRÍGUEZ, J.R., *Régimen jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, Pamplona: 1995.
- CALVO CHARRO, M., *Sanciones medioambientales*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- CAPILLA RONCERO, F. *La persona jurídica: funciones y disfunciones*, Tecnos, Madrid, 1984.
- CLARO SOLAR, L., *Derecho Civil. Obligaciones*. Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1986.
- COSSIO, A., *Instituciones de Derecho Civil. Parte General Obligaciones y Contratos*, Civitas, Madrid, 1991.

- DE PALMA DEL TESO, A., "Comentario al título IX de la potestad sancionadora de la ley 30/1992, de 26 de noviembre de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común", en Tornos Más, *Administración pública y procedimiento administrativo*, Bosch, Barcelona, 1994.
- DOMÍNGUEZ VILA, A., *Constitución y Derecho sancionador administrativo*, Marcial Pons, Madrid: 1997.
- HINESTROSA, F. *Tratado de las obligaciones*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003.
- LEÓN VILLALBA, Francisco Javier. *Acumulación de sanciones penales y administrativas*. Barcelona: Bosch, 1998.
- LOZANO CUTANDA, B., "La responsabilidad de la persona jurídica en el ámbito sancionador administrativo (a propósito de la STC 246/1991, de 19 de diciembre)", en *Revista de Administración Pública*, número 129, 1992.
- LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental administrativo*, Dykinson, Madrid, 2003.
- MUÑOZ LORENTE, J., *La nueva configuración del principio non bis in ídem. Las sanciones administrativas como límite a la intervención de la jurisdicción penal. Especial referencia al ámbito medioambiental*, Ecoiuris, Madrid, 2001.
- NIETO GARCÍA, A., *Derecho Administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 2005.
- PARADA, R., *Derecho Administrativo. Parte General*, Marcial Pons, Madrid, 2003.
- QUINTERO OLIVARES, G. "La autotutela, los límites al poder sancionador de la Administración pública y los principios inspiradores del Derecho Penal", en *Revista de Administración Pública*, número 126, 1991.
- REBOLLO PUIG, M. *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, Instituto Nacional de Administración Pública Madrid, 1989.
- RODRÍGUEZ ESTÉVEZ, J. M., *El Derecho Penal en la actividad económica: planteos del bien jurídico protegido y de la responsabilidad penal de las personas jurídicas*, Ábaco, Buenos Aires, 2000.
- SUAY RINCÓN, J., *Sanciones administrativas*, Real Colegio de España, Bolonia 1989.
- VERCHER NOGUERA, A. *Comentarios al delito ecológico. Breve estudio de Derecho comparado entre España y los Estados Unidos*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1986.

SENTENCIAS

- STC 246/19991, de 19 de diciembre.
- STC 129/2002, de 3 de junio de 2002.
- STC 180/2004, 2 de noviembre, F.J. 6.
- STS 6524/1984, de 10 de diciembre.
- STS 2800/1984, de 28 de mayo.
- STS 1208/1985, de 13 de marzo.
- STS 7725/1986, de 29 de octubre.
- STS 8396/1989, de 31 de octubre.
- STS 9239/1989, de 1 diciembre.
- STS 1373/1992 de 24 de febrero.
- STS 3946/1992, de 24 de octubre.
- STS 3700/1992, de 17 de octubre.
- STS 3701/1992, de 15 de noviembre.
- STS 3702/1992, de 29 de noviembre.
- STS 3375/1994, 18 de abril.

STS 574/1995, de 7 de junio.
STS 758/1995, de 21 de julio.
STS 743/1995, de 20 de julio.
STS 6787/1996, 20 de septiembre.
STS 9801/1996, de 30 de diciembre.
STS 9802/1996, 30 de diciembre.
STS 7542/1997, 22 de octubre.
STS 9908/2001, de 24 de octubre.
STS 851/2007, 14 de febrero.

NORMAS REVISADAS

Ley 11/1990, de 13 de julio, de Canarias, sobre Prevención del Impacto Ecológico.
Ley 2/1991, de 18 marzo, sobre Medidas Urgentes para Reducción y Gestión, de Cataluña.
Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de Castilla y León.
Ley Foral 13/1994, de 20 de septiembre, de gestión de los residuos especiales.
Ley 1/1995, de 2 de enero, de Protección del Medio Ambiente.
Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid.
Ley 5/1999, de 29 de julio, de Prevención y Lucha contra los Incendios de Andalucía.
Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra.
Ley 9/1999 de 26 de mayo, Normas Reguladoras en Materia de Conservación de la Naturaleza, de Castilla la Mancha.
Ley 7/2000 de 23 de noviembre, sobre la Ordenación del Aprovechamiento de Pastos, Hierbas y Rastrojeras de Castilla la Mancha.
Ley 5/2002, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid.
Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, Ley 5/2002, de 4 de abril, de Caza de Aragón.
Ley 5/2002, de 23 de mayo, de Protección de los Animales en Extremadura.
Ley 1/2002, de 4 de abril, de Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina, de Andalucía.
Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla la Mancha.
Ley 6/2003, de 4 de marzo, de Ganadería de Valencia.
Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales de La Rioja.
Ley 22/2003, de 4 de julio, de Protección de Animales, de Cataluña.
Ley 7/2003, de 12 de noviembre, de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia.
Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de Protección de Animales de Andalucía, art. 36.2.
Ley 5/2004, de 24 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales.