



Universidad
Zaragoza

TRABAJO DE FIN DE GRADO

**ADECUACIÓN DE LAS SANCIONES
ADMINISTRATIVAS A LA CAPACIDAD
ECONÓMICA DEL INFRACTOR**

Autor/es

Laura Bernal Sánchez

Director/es

Javier Esteban Ríos

Facultad de derecho. Universidad de Zaragoza. 2022

Índice

I. INTRODUCCIÓN	6
II. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y SU VINCULACIÓN A LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL INFRACTOR. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIÓNADOR EN ESPAÑA	7
1. CONCEPTO DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA Y DE CAPACIDAD ECONÓMICA	7
2. LA CAPACIDAD ECONÓMICA COMO CRITERIO DE GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES EN ALGUNAS LEYES Y EN LA JURISPRUDENCIA.....	9
3. LA VINCULACIÓN DE CIERTAS SANCIONES A LA FACTURACIÓN O CIFRA DE NEGOCIOS DE LOS INFRACTORES	11
4. LA MULTA EN EL ÁMBITO PENAL	12
5. POSIBILIDAD DE CONFIGURAR LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL INFRACTOR COMO UN REMEDIO DE TIPO GENERAL.....	13
III. PROPOSICIÓN DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.	15
IV. PROBLEMÁTICA QUE PLANTEA LA CONSIDERACIÓN DE LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL INFRACTOR Y ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS GENERALES ADMINISTRATIVOS	17
1. PRINCIPIOS DE LEGALIDAD E IRRETROACTIVIDAD.....	17
2. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD	19
3. PRINCIPIO DE CULPABILIDAD	20
4. PRINCIPIO DE IGUALDAD	21
5. LA PRUEBA DE LA CAPACIDAD ECONÓMICA DE LOS PARTICULARS	22
6. LAS VARIACIONES EN LA CAPACIDAD ECONÓMICA DE LOS PARTICULARS.....	24
7. ALGUNAS CONSIDERACIONES PRÁCTICAS SOBRE LA POSIBLE IMPLANTACIÓN DE LA MEDIDA	24

V. PAÍSES DONDE SE ENCUENTRAN EN VIGOR PREVISIONES SIMILARES	26
VI. CONCLUSIONES.....	28
VII. BIBLIOGRAFÍA	30

ABREVIATURAS

CE	Constitución Española
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
LAP	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (disposición derogada)
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Pùblicas
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
SMI	Salario Mínimo Interprofesional
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo

I. INTRODUCCIÓN

Actualmente, y tras la proposición de reforma presentada por el Partido Nacionalista Vasco¹, se encuentra en fase de discusión y tramitación parlamentaria una relevante modificación de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Como elemento particular de esta reforma legislativa, se prevé la inclusión de una referencia expresa a la adecuación de las sanciones en función de la capacidad económica del infractor, llegando a reducirse las multas eventuales incluso en un 50% en función del SMI.

Por lo expuesto anteriormente, y por la actualidad de la problemática, decidí realizar mi Trabajo de Fin de Grado sobre la adecuación de las sanciones a la capacidad económica del sujeto infractor. Igualmente, el Derecho Administrativo Especial me resultó de gran interés cuando lo cursé el año pasado y, concretamente, me llamó la atención la cuestión de la potestad y el procedimiento sancionador, por lo que pensé que este asunto podía ser una buena elección para desarrollar un estudio de investigación. Finalmente escogí este tema al tratarse de una cuestión contemporánea y bastante polémica por la diversidad de opiniones y también con un gran interés político y jurídico.

El objetivo de este Trabajo de Fin de Grado es analizar si sería conforme a Derecho establecer una adecuación de las sanciones administrativas a la capacidad económica del infractor, así como realizar un estudio con las posibles ventajas e inconvenientes que podría conllevar la entrada en vigor de esta nueva medida. A tal efecto, en particular, se utilizarán, como ejemplo de contraste, otros países en los que esta posibilidad ya se encuentra implantada en su ordenamiento jurídico.

En cuanto a la metodología seguida para este trabajo, me he centrado principalmente en la investigación y tratamiento de información de carácter jurídico mediante la búsqueda y observación de todo tipo de materiales necesarios para abordar la cuestión analizada, incluyendo normativa, diversos estudios realizados por profesionales del derecho sobre el tema y jurisprudencia. Además, puede destacarse el derecho comparado, a través del análisis de la situación vigente en otros países.

¹ Proposición de Ley de reforma de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (orgánica) https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-28-1-C1.PDF

II. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y SU VINCULACIÓN A LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL INFRACTOR. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN ESPAÑA

1. CONCEPTO DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA Y DE CAPACIDAD ECONÓMICA

En primer lugar, debemos de explicar los conceptos de sanción administrativa y de capacidad económica del infractor para poder entender de mejor manera el objeto de estudio de este trabajo.

En este sentido, no hay una norma que fije expresamente un concepto exacto de sanción administrativa, pero este se puede deducir de la jurisprudencia y del conjunto de la normativa vigente. A este respecto, antes de ofrecer un concepto exacto, voy a mencionar diversos preceptos legales, de alcance general, que proporcionan una contextualización y que pueden servir de base para definir lo que es una sanción administrativa.

En primer lugar, hay que hacer referencia al artículo 25.1 CE, el cual consagra los más importantes principios materiales acerca de las sanciones y de las infracciones, estableciendo que «Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento». Este artículo se encuentra ciertamente vinculado al artículo 26 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP) que versa sobre el principio de irretroactividad y que dice: «Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa». Asimismo, artículo 25 LRJSP establece que: «El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario».

Estos órganos administrativos podrán imponer sanciones ante unas concretas conductas pues, tal y como fija el artículo 27 LRJSP, «Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley». Este precepto establece también una clasificación de las infracciones administrativas en orden de menor a mayor gravedad, siendo estas calificadas como leves, graves o muy graves.

Por su parte, si hablamos de quien podrá ser sancionado, habrá que acudir al artículo 28 LRJSP que versa sobre la responsabilidad y que establece que: «Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa».

De las anteriores reglas, que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora, puede extraerse un concepto de sanción administrativa, definiéndola como una medida que se impone por las autoridades administrativas como castigo a una persona física o jurídica que ha realizado una conducta contraria al ordenamiento jurídico, siempre y cuando dicha conducta se encuentre tipificada en la ley como infracción en el momento en el que se realiza². Asimismo, también podemos encontrar una definición de sanción en la jurisprudencia, concretamente el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 132/2001, de 8 de junio³, la define como aquella «decisión administrativa con finalidad represiva, limitativa de derechos y basada en una previa valoración negativa de una conducta».

Junto con la finalidad puramente represiva -orientada a compensar mediante el castigo ciertas conductas ilícitas- la potestad sancionadora cuenta también con una meta adicional, de naturaleza preventiva, ya que trata también de disuadir a los potenciales infractores de la comisión de hechos ilícitos.

En cualquier caso, las posibles sanciones administrativas son muy diversas, siendo la sanción por excelencia la multa, que se configura como una sanción pecuniaria que se impone al infractor y que consiste en la imposición de la obligación de entregar una cantidad de dinero a la Administración. Sin embargo, también existen otros tipos de sanciones como, por ejemplo, las inhabilitaciones para acceder a determinados beneficios, la imposición de ciertas prohibiciones, la perdida de títulos habilitantes... A este respecto, serán las leyes reguladoras de las infracciones y sanciones las encargadas de determinar las diferentes clases de sanciones que puedan establecerse.

² REBOLLO, M; IZQUIERDO, M; ALARCÓN, L y BUENO, A., «Panorama del derecho administrativo sancionador en España», en *Revista estudios socio-jurídicos*, vol. 7, nº. 1, 2005, pp. 23-74, págs. 23-26.

³ Sentencia del Tribunal Constitucional núm.132/2001, de 8 de junio de 2001.

Por su parte, en cuanto a la capacidad económica de los infractores, en relación con las sanciones que pudieran imponerse, la misma también carece de una definición expresa en la legislación general.

Esta variable, se encuentra estrechamente conectada con el principio de proporcionalidad que, regulado en el artículo 28 LRJSP, impone que las sanciones administrativas deberán de ser proporcionales a la infracción cometida por el infractor, sin que ello pueda suponer en ningún caso la privación de la libertad del mismo. Pues bien, la proporcionalidad no solamente se referiría a esta conexión con la infracción, sino que permitiría valorar otros factores que rodean a los hechos. En particular, factores vinculados a la situación patrimonial del sujeto infractor, de modo que se entendería por capacidad económica bien la riqueza individual total, o bien los ingresos o los beneficios⁴, de la persona que comete una infracción⁵.

2. LA CAPACIDAD ECONÓMICA COMO CRITERIO DE GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES EN ALGUNAS LEYES Y EN LA JURISPRUDENCIA

Entrando ya en la cuestión de fondo, vamos a determinar si nuestro ordenamiento considera la capacidad económica del infractor como una variable de interés a la hora de valorar las sanciones.

En cuanto a los criterios vigentes para la graduación de las sanciones, existen algunas reglas generales contenidas en el artículo 29.3 LRJSP, que establece múltiples criterios de aplicación, siendo estos los siguientes: «a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad; b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora; c) La naturaleza de los perjuicios causados; d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa». De lo anterior, se aprecia como la legislación básica de la aplicación transversal no hace, en ningún caso, alusión a la capacidad económica del infractor.

⁴ Existen diversas variables a considerar a la hora de tener en cuenta la capacidad económica, pudiendo estar al patrimonio del sujeto, pero también a factores relacionados con los ingresos que se obtienen periódicamente por la persona o con los beneficios percibidos por la misma.

⁵ Definición de APARICIO PÉREZ, A., «La falacia de la capacidad económica como criterio informador de los tributos», en *Información Fiscal*, nº 79, 2007, pp. 13-44, pág. 22.

Por el contrario, en el marco de la legislación sectorial, sí que hay otras normas que hacen referencia a la importancia de la capacidad económica, entre las que destacan -sin ánimo de exhaustividad- algunas de las siguientes. Así, por una parte, puede mencionarse el artículo 55.4 de la Ley Orgánica 4/2000, sobre Derecho y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, donde se incluye este criterio diciéndose lo siguiente: «Para la determinación de la cuantía de la sanción se tendrá especialmente en cuenta la capacidad económica del infractor». A su vez, el artículo 20.2 de la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de Medidas Sanitarias frente al Tabaquismo y Reguladora de la Venta, el Suministro, el Consumo y la Publicidad de los Productos del Tabaco, también incluye el criterio de capacidad económica del infractor para regular la sanción administrativa.

Igualmente, aunque en este caso en sede de proyecto, aparece el artículo 33.2.b) de la reforma de la vigente Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, donde se ha de establecer como criterio para la determinación de la cuantía de las multas la capacidad económica. Con ello se retomaría la senda previamente marcada por una versión anterior de esta normativa, concretada en el artículo 30.2 de la ya derogada Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero sobre la protección de la seguridad ciudadana, donde se afirmaba que había de tenerse en cuenta ese criterio para concretar la sanción⁶.

En cuanto a la jurisprudencia, cabe destacar la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 5 de noviembre de 1981, recurso de apelación núm. 46.135, en la que dicho tribunal considera la capacidad económica del infractor como un criterio para establecer la sanción que derivaría directamente del principio de proporcionalidad. En consecuencia, la Administración podría tener en cuenta dicha capacidad económica, con carácter general, para imponer las sanciones⁷.

Asimismo, también hay que hacer referencia a la muy relevante Sentencia del TC número 76/1990, de 26 de abril⁸. En ella, se abordaba una reforma de la Ley General Tributaria en la que se incluía el criterio de capacidad económica del infractor para la determinación

⁶ GARCÍA LUENGO, J., «La adaptación de las sanciones pecuniarias administrativas a la capacidad económica del infractor y los problemas de tipicidad de las medidas sancionadoras», en *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 38, 2015, pág. 2.

⁷ GARCÍA LUENGO, J., «La adaptación de las sanciones pecuniarias administrativas a la capacidad económica del infractor y los problemas de tipicidad de las medidas sancionadoras», en *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 38, 2015, págs. 4-5.

⁸ En similares términos, la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 76/1990, de 26 de abril de 1990.

de las sanciones (artículo 82.b) de la Ley 10/1985, de 26 de abril, de modificación parcial de la Ley General Tributaria). En el recurso planteado, los recurrentes alegaban que la introducción de este factor es contrario a los artículos 31.1 CE, 9.3 CE y que dicho nuevo precepto vulneraba también el principio de igualdad del artículo 14 CE.

En su sentencia, el Tribunal Constitucional, por contra, defiende la aplicación del criterio de capacidad económica del infractor, ya que trata de proteger a los más vulnerables imponiéndoles una sanción menor conforme a su patrimonio, sin que ello suponga una vulneración del derecho a la igualdad. Y ello, porque los potenciales infractores no se encontrarían en una situación jurídico-patrimonial idéntica, lo que permitiría llevar a cabo un tratamiento administrativo diferenciado.

Por su parte, atendiendo a la posición del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su sentencia de 29 de junio de 2006 (asunto C-308/04P)⁹, se rechaza la aplicación del criterio de capacidad económica del infractor a la hora de regular la sanción en el caso de operadores económicos. Y es que se considera que, si se aplicase este criterio, se estaría dando una ventaja competitiva a las empresas con una menor capacidad económica con respecto de aquellas otras empresas con mayores recursos, distorsionando así la libre competencia. Aparecen, aquí, las tradicionales preocupaciones comunitarias vinculadas al juego de la libre y sana competencia en el mercado.

Como se puede observar se trata de una cuestión bastante controvertida ya que, mientras que para unos tribunales la aplicación de este criterio supondría un trato desigual e injustificado, para otros este criterio estaría perfectamente justificado por encontrarse el infractor en una situación diferente que permitiría un trato diferenciado.

3. LA VINCULACIÓN DE CIERTAS SANCIONES A LA FACTURACIÓN O CIFRA DE NEGOCIOS DE LOS INFRACTORES

Por otra parte, y sin contener una referencia expresa a la capacidad económica del infractor, algunas normas sectoriales también aluden de manera indirecta a factores relacionados con esta situación patrimonial.

Así, diversas disposiciones atienden a variables tales como la facturación o la cifra de negocio de los infractores, a la hora de calificar las infracciones o de determinar el grado de las sanciones. En estos casos, se consideran factores que, aun sin concretarse en la

⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 29 de junio de 2006 (asunto C-308/04P).

riqueza individual total del sujeto considerado, si se encuentran estrechamente conectados y son indicativos de esta capacidad.

Así, por ejemplo, pueden hacerse referencia a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia que, en su artículo 63.1, califica el tipo de infracción en función del volumen de negocios que ha obtenido la empresa infractora, por lo que de cierta manera atribuye una mayor penalización a las compañías que han obtenido mayores ingresos y una menor penalización a las que han obtenido un nivel de ingresos inferior.

Algo similar ocurre por ejemplo con el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social que, en su artículo 39.2, permite graduar las sanciones según cuál sea la cifra de negocios de la empresa. Por su parte, la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito establece - en sus artículos 97, 98 y 99- diferentes importes para las sanciones según cuál sea el volumen de negocios anual del operador considerado, configurando una definición al efecto de volumen de negocios que incluye diversos ingresos procedentes de muy distintas fuentes.

4. LA MULTA EN EL ÁMBITO PENAL

Por su parte, las sanciones administrativas, y su modulación de acuerdo con la capacidad económica del infractor, conectan de forma estrecha con un tradicional paralelo penal. A este respecto, recuérdese que se podría considerar que el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador forman parte de la misma unidad que es el Derecho Sancionador¹⁰.

Este paralelismo se expresa con mayor fuerza en lo que se refiere a la pena de multa, similar a las sanciones administrativas pecuniarias. Sin embargo, como relevante diferencia, ha de tenerse en cuenta que la pena de multa, que tal y como establece el artículo 50.1, del CP consiste en «...la imposición al condenado de una sanción pecuniaria», va a graduarse de acuerdo con criterios vinculados a la situación patrimonial del reo.

En este sentido, el artículo 50.5 CP estipula que: «Los Jueces o Tribunales determinarán motivadamente la extensión de la pena dentro de los límites establecidos para cada delito y según las reglas del capítulo II de este Título. Igualmente, fijarán en la sentencia, el

¹⁰ MAYO CALDERÓN, B., «Acerca de las diferencias entre el derecho penal, el derecho administrativo sancionador y el Derecho Policia», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº. 56, 2021, pp.185-253, pág. 185.

importe de estas cuotas, teniendo en cuenta para ello exclusivamente la situación económica del reo, deducida de su patrimonio, ingresos, obligaciones y cargas familiares y demás circunstancias personales del mismo».

De este precepto se deduce que la controversia relativa a la potestad sancionadora, no se produce en el ámbito penal, donde la adaptación de las multas a la situación económica del infractor se configura como el criterio general a considerar. Así, para la fijación de la multa se tiene en cuenta la capacidad económica del condenado, imponiendo una cuantía más elevada a los que tengan una situación económica más holgada e imponiendo una menos elevada a los que no se encuentren en una situación tan favorecida. De hecho, incluso podría llegarse a modificar la cuota si la situación económica del penado variase con posterioridad, de acuerdo con el artículo 51 CP.

5. POSIBILIDAD DE CONFIGURAR LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL INFRACTOR COMO UN REMEDIO DE TIPO GENERAL

En cualquier caso, como se ha podido observar, el legislador no ha establecido claramente -y con carácter general- el criterio de capacidad económica del infractor como un requisito a la hora de determinar la sanción administrativa.

Sin embargo, tampoco se ha excluido esta posibilidad, existiendo diversos ejemplos de integración de esta variable en la legislación sectorial. Igualmente, podría plantearse si la Administración y los tribunales disponen de una facultad implícita para considerar este criterio, habida cuenta de que el artículo 29.3 de la Ley 40/2015 parece contener un “numerus apertus” de criterios de graduación, pudiendo identificarse variables adicionales.

En este sentido, a fin de evitar eventuales conflictos a la hora de fijar las sanciones, dejando a los intérpretes la decisión de aplicar, o no, este criterio para determinar la cuantía de la sanción, considero necesario configurar dicho criterio como un remedio de tipo general previsto en la legislación básica. Con ello, amén de evitarse controversias en la aplicación de las normas, se soslayan situaciones de desigualdad, derivadas de que la sanción pudiera depender de la interpretación de la persona que tenga que resolver el procedimiento administrativo.

El objetivo de la aplicación de dicho criterio sería imponer una sanción mayor a aquellas personas físicas o jurídicas cuyo patrimonio sea más elevado. Con ello se alcanzaría una

finalidad preventiva, ya que conseguiría disuadir a quien tuviese mayores niveles de renta de la comisión de infracciones con castigos que pudieran resultarles muy leves¹¹.

Por otro lado, la imposición de sanciones menos elevadas a las personas con patrimonios más reducidos, evitaría también un empobrecimiento absoluto ante situaciones de vulnerabilidad, con lo que se respetaría de mejor manera el principio de proporcionalidad.

¹¹ A este respecto recuérdense los problemas que pueden plantear aquellos marcos sancionadores que no prevén castigos suficientes para sujetos con alta capacidad económica, siendo un ejemplo paradigmático el de las infracciones viales donde, tradicionalmente, los excesos de velocidad podían resolverse con el abono de cantidades que no necesariamente disuadían a los infractores. En este caso, la problemática se resolvería a través de la introducción del carnet por puntos.

III. PROPOSICIÓN DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.

Determinado el interés de configurar la capacidad económica como un factor a considerar en la imposición de sanciones, se vuelve sobre un ámbito singular, pero de una gran trascendencia práctica, como es el vinculado a la seguridad ciudadana. En esta materia, el 17 de enero de 2020, el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) presentó una proposición de Ley de reforma de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

En dicha propuesta se abordan numerosos temas, como la elaboración de un procedimiento para proteger los derechos humanos en las devoluciones en la frontera de extranjeros que entran de manera ilegal a España. Sin embargo, al margen del interés de otras cuestiones, vamos a centrarnos en tratar el tema objeto de este trabajo.

Estas consideraciones se encuentran desarrolladas en el apartado V de su exposición de motivos, donde se establece la necesidad de tener en cuenta la capacidad económica del infractor de acuerdo con el principio de proporcionalidad y el de igualdad. Para ello se propone operar en dos fases: la primera consistente en establecer la cuantía de la multa conforme a las agravantes y atenuantes; y la segunda, una vez obtenida la multa de ese modo, modularla según la capacidad del infractor, respetando siempre el margen legal establecido y el grado que se le haya adjudicado. Asimismo, la consideración de la capacidad económica se tendría en consideración nuevamente al valorar el eventual fraccionamiento de la cantidad a pagar y al plantearse la suspensión de la ejecución.

Para alcanzar esta finalidad, se propone añadir un nuevo apartado (apartado 3) al artículo 39 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, relativo a las sanciones, redactado de la siguiente manera: «La capacidad económica del infractor se tendrá en cuentas una vez establecida la multa conforme a las circunstancias atenuantes agravantes, dentro del margen legal correspondiente a la infracción cometida y al grado en que se ha impuesto».

Esta singular solución, que se habría de aplicar a las numerosísimas sanciones que derivan la Ley Orgánica 4/2015, podría trasladarse a la legislación general sobre el ejercicio de la potestad sancionadora, de naturaleza básica. Así, el artículo 29.3 de la Ley 40/2015 podría ampliarse para que incluyese como criterio de graduación, en un último inciso, *e) La capacidad económica del infractor*. Como alternativa, esta previsión podría acompañarse de matices, como los previamente referidos, de modo que la capacidad económica se

valorase después de aplicar los otros factores y llevase a respetar los márgenes máximos y mínimos previstos en los tipos.

En lo que respecta a la tramitación, desde su propuesta se ha visto bloqueada por la falta de acuerdo entre los miembros que conforman mayoría en el congreso, PSOE y Unidas Podemos. Pese a que a finales del año pasado parecía que esta propuesta empezaba a tomar impulso tras el apoyo de numerosos juristas, que se posicionaban a favor, actualmente la propuesta no ha culminado todavía el proceso legislativo. Sin embargo, la misma no ha sido desechada, encontrándose todavía en el marco de negociaciones entre los diferentes actores políticos.

IV. PROBLEMÁTICA QUE PLANTEA LA CONSIDERACIÓN DE LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL INFRACTOR Y ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS GENERALES ADMINISTRATIVOS.

No fue hasta la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (disposición derogada) cuando se produjo una ordenación general de la potestad sancionadora en nuestro país. De ahí es de donde surgen los principios generales administrativos que se encuentran hoy regulados en el capítulo III del título preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público bajo la rúbrica «Principios de la potestad sancionadora», y que podrían verse afectados por la introducción de la capacidad económica como un criterio de graduación de las sanciones. Estos principios se encuentran regulados en los artículos 25 al 31 LRJS, encontrando amparo en el 25.1 CE, y han sido profusamente analizados por la jurisprudencia. A continuación, voy a proceder a analizarlos, haciendo especial incisión en aquellos aspectos más relevantes vinculados con el objeto del trabajo.

1. PRINCIPIOS DE LEGALIDAD E IRRETROACTIVIDAD

El principio de legalidad se encuentra recogido en el artículo 25.1 LJSP y en él se exige el reconocimiento por una norma con rango de ley de las infracciones y sanciones, como requisito para poder ejercer la potestad sancionadora. Es decir, que las normas que tipifican conductas como infracción y sanción tienen que tener rango de ley. Eso sí, también se permite el desarrollo a través de normas reglamentarias sin que se tipifique nuevas infracciones o sanciones o se alteren las previamente existentes. A este respecto, destaca el amplio espacio para el desarrollo reglamentario que se reserva a favor de las entidades locales que, mediante ordenanzas, podrán abordar las infracciones y sanciones en materia de interés local.

Por todo lo expuesto, está prohibido castigar a un sujeto por cualquier acción u omisión que no se encuentre tipificada previamente como tal en el ordenamiento jurídico -en normas con rango de ley- sin que, además, sea posible la aplicación de la analogía.

Este principio resulta de gran relevancia para el tema tratado en este trabajo, en caso de que la legalidad -en sus facetas formal o material- se entienda predicable también respecto de los criterios de graduación de las sanciones. Y es que, si en nuestro ordenamiento jurídico no se recoge la capacidad económica del infractor como un requisito a la hora de

regular la sanción, esta no podría tenerse en cuenta, ya que se produciría una vulneración del principio de legalidad al no encontrarse prevista previamente en el ordenamiento. Así, a fin de evitar potenciales controversias, y de disfrutar de la oportuna seguridad jurídica, sería oportuna una modificación de la legislación que incluya la capacidad económica del infractor como requisito para la graduación de la sanción, tal y como se proponía en la propuesta de ley analizada en el apartado anterior.

Este principio de legalidad se encuentra estrechamente vinculado al principio de irretroactividad regulado en el artículo 26 LRJSP, y en los artículos 9.3 y 25.1 CE. Este principio establece un límite a la hora de poder castigar al infractor por acciones u omisiones reprochables. Dicho límite dispone que, para que un sujeto pueda ser sancionador, la conducta tiene que constituirse como infracción y ha de preverse la sanción en las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento en el que se producen los hechos. No obstante, sí que cabría la retroactividad favorable si todavía no se ha aplicado completamente la sanción y esta no es firme.

Por tanto, para que se pueda adecuar la sanción administrativa a la capacidad económica del infractor, esta posibilidad se ha de encontrar expresamente establecida en el ordenamiento jurídico (principio de legalidad), surtiendo efectos para todos los infractores una vez que la normativa entrese en vigor (principio de irretroactividad), sin que quiera, en principio, la retroactividad (excepto la que pueda resultar favorable).

Así, salvo en aquellos ámbitos sectoriales donde existe regulación expresa, actualmente no se podrá castigar a una persona según su capacidad económica, por no encontrarse todavía regulado este aspecto en nuestra normativa, vulnerándose el principio de legalidad. Por su parte, si se introdujese posteriormente una reforma, se plantearía la eventual aplicación del principio de irretroactividad, en los casos en los que el hecho constitutivo de infracción se haya producido con carácter previo a su tipificación en la ley. En estas situaciones, solamente cabría la retroactividad en los supuestos de donde esta resultase favorable, por ejemplo, si ello supusiese una disminución del importe de la sanción por ser el infractor una persona con recursos reducidos. Por el contrario, en ningún caso cabría la retroactividad si de ella se derivase un potencial incremento de la sanción previamente impuesta.

2. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

Como ya hemos tenido ocasión de adelantar, el principio de proporcionalidad cuenta con una gran relevancia en el ámbito administrativo sancionador y aparece regulado en el artículo 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En cuanto a su contenido, el mismo impone que las sanciones administrativas han de ajustarse -en su determinación normativa y en su aplicación- a la gravedad de las infracciones. A su vez, el apartado segundo del precepto referido, completa lo anterior afirmando que: «El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas». De este apartado podemos entender que la proporcionalidad exige, en todo caso, que al sujeto infractor no le resulte más beneficioso infringir la ley que cumplirla.¹²

Por su parte, en el apartado tercero se establecen diversos criterios para graduar la sanción. En particular, como vimos, se fijan cuatro criterios -la culpabilidad, la continuidad de la infracción, los perjuicios ocasionados y la reincidencia- sin perjuicio de que pudieran valorarse otros, ya que la norma no parece configurar un listado cerrado.

Por su parte, la jurisprudencia ha recalcado esta exigencia de proporcionalidad, al exigir la debida proporción entre la falta cometida y la sanción aplicada por la Administración. Así, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 27 de octubre de 1986, núm. 583-584, se manifiesta que la Administración está plenamente vinculada por las exigencias derivadas de la proporcionalidad, sin que la misma disponga en ningún caso de «una libérrima discrecionalidad para la elección de la sanción a imponer dentro de las posibilidades que el marco normativo le otorga, pues esa discrecionalidad ha de estar presidida, operando como corrector de la misma, por la necesaria aplicación del principio (el de proporcionalidad) a que se viene haciendo mención».

En cuanto a la cuestión tratada a lo largo del trabajo, y en relación con este principio, hay que destacar que podría integrarse el criterio de capacidad económica del infractor a la hora de calcular la sanción, a fin de evitar actuaciones no proporcionadas, adecuando así

¹² LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I., «El principio de proporcionalidad en Derecho Administrativo», en *Cuadernos de derecho público*, nº 5, 1998, pág. 147 y ss.

la sanción aplicada a la situación en la que se encuentra el sujeto que ha cometido la infracción. Y es que, no considerar la capacidad económica puede dar lugar a dos problemas: o bien que la sanción sea excesiva para el infractor y, por tanto, se exceda del fin perseguido por las sanciones administrativas y se perjudiquen otros fines y bienes jurídicos presentes; o bien que la sanción sea tan pequeña en conformidad con su situación económica que esto no suponga ningún perjuicio para el sujeto infractor, de modo que este podría quedar indemne, como si no se le hubiese impuesto ninguna sanción.

El objetivo perseguido con la adecuación de la sanción a la capacidad económica no es sancionar únicamente al que más recursos tiene, sino igualar la sanción y establecer una proporción similar para todo sujeto por cometer la misma infracción. Es decir, que la sanción suponga el mismo perjuicio tanto al que tiene más como al que tiene menos, en aras de asegurar la proporcionalidad, pero también la efectividad de las sanciones.

Por otra parte, como factor adicional a considerar, cabe señalar que la vulneración de este principio no constituye una vulneración de un derecho o libertad fundamental susceptible de amparo constitucional, por lo que no cabría acudir al Tribunal Constitucional en caso de controversia¹³.

3. PRINCIPIO DE CULPABILIDAD

En lo que se refiere a la relación con el principio de culpabilidad, ha de atenderse a la definición de este, contenida en el artículo 28.1 LRJSP, en el que se afirma que: «Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa».

A la vista de su contenido, la capacidad económica del infractor no parece estar especialmente vinculada a este principio, ya que nada tiene que ver la intención del sujeto infractor de llevar a cabo la conducta -mediando dolo o culpa- con la situación económica de este. Por tanto, la introducción de criterios relacionados con la capacidad económica tendría un impacto neutro sobre la culpabilidad.

¹³ REBOLLO, M; IZQUIERDO, M; ALARCÓN, L y BUENO, A., «Panorama del derecho administrativo sancionador en España», en *Revista estudios socio-jurídicos*, vol. 7, nº. 1, 2005, pág. 36.

4. PRINCIPIO DE IGUALDAD

El principio de igualdad juega un importante papel en el objeto de este trabajo. Para definir el concepto de igualdad hemos de hacer obligada referencia al artículo 14 CE: «Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

El principio de igualdad resulta de aplicación en mayor o menor medida en la Administración Pública, bien sea en la Administración central, la Administración local y la Administración institucional¹⁴.

En relación con este principio, resulta fundamental cuándo puede producirse una infracción del mismo o cuando, por el contrario, se está ante un trato diferenciado que no supone vulneración de la igualdad. A este respecto, aunque en el plano europeo, puede hacerse referencia a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 10 de abril de 2014, asuntos C-231/11 a C-233/11, se explica que únicamente se puede considerar que se infringe el principio de igualdad cuando se tratan de manera distinta situaciones iguales, salvo que ello esté debidamente justificado.¹⁵

Por ello, en conexión con el objeto de nuestro trabajo, se entendería que, si una persona jurídica o física tiene una mayor capacidad económica que otra, la sanción que se impone a la que tiene una mejor situación económica podría ser mayor, conforme al principio de igualdad. Esto se debe a que ambos sujetos no se encuentran en idéntica situación -desde el punto de vista patrimonial- y a que la misma sanción no produce el mismo impacto a dos personas con capacidades económicas diferentes. De hecho, podemos considerar que, si no tenemos en cuenta la capacidad económica del infractor a la hora de ponderar la sanción, ello podría generar una situación de desigualdad y, por lo tanto, una infracción al principio de igualdad.

El objetivo con la adaptación de las sanciones administrativas conforme a la situación económica no es otro que el de evitar que el Estado discrimine a quien tiene una situación

¹⁴ ENTRENA CUESTA, R., «El principio de igualdad ante la ley y su aplicación en el derecho administrativo», en *Revista de Administración Pública*, nº 37, 1962, pp. 63-74, pág. 65.

¹⁵ GARCÍA LUENGO, J., «La adaptación de las sanciones pecuniarias administrativas a la capacidad económica del infractor y los problemas de tipicidad de las medidas sancionadoras», en *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 38, 2015, pág. 6.

económica menos favorable, al imponerle una sanción objetivamente mucho mayor en relación a su patrimonio.

A su vez, la fijación de sanciones adaptadas a la situación económica del infractor, además de respetar la debida igualdad, permite alcanzar un efecto disuasorio que una multa a tanto alzado difícilmente podrá comprender. Ello, en particular, por lo que se refiere a los sujetos con una mayor capacidad económica.

5. LA PRUEBA DE LA CAPACIDAD ECONÓMICA DE LOS PARTICULARES

Para que las sanciones administrativas se pudieran adecuar a la capacidad económica del infractor será necesario conocer la situación económica en la que se encuentra cada individuo.

Una de las posibilidades para permitir este conocimiento, y probablemente la más acertada, sería habilitar directamente a la Administración Pública sancionadoras para el conocimiento de los datos sobre el patrimonio e ingresos de los ciudadanos. Lo contrario implicaría realizar costosas pesquisas caso por caso, a fin de determinar la situación económica de los infractores.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que si la consideración de la capacidad económica entrase en vigor se produciría una ralentización de todo el procedimiento sancionador, porque ya no se nos daría una cuantía fija a pagar de manera automática, pues esta cuantía variaría en función de la situación económica que tuviese cada infractor. Ello, necesariamente, va a requerir de ponderaciones y valoraciones individuales que, además, incrementan los riesgos de impugnación.

Al respecto, considero que podrían existir dos opciones a la hora de determinar las sanciones a abonar. La primera de ellas pasaría por exigir la previa intervención de la Administración, a fin de analizar la situación económica del infractor para, seguidamente, exigir al sancionado el abono de una determinada cuantía exacta ubicada dentro de los umbrales brindados por la norma. La otra opción sería establecer unos parámetros fijando las sanciones como un porcentaje del patrimonio o de la renta de los infractores, a través de tipo fijos o de tablas progresivas, de modo que la sanción derivase directamente de la capacidad económica del infractor, y no de un marco de cuantías fijado en la normativa sancionadora. De hecho, incluso se podría habilitar una plataforma online para calcular

esta cuantía en función de la información fiscal de los contribuyentes, como se hace actualmente en Finlandia.

Ambas opciones son claramente mucho más complejas que el proceso que hay establecido en la actualidad, pero debe recordarse que no se pretende únicamente lograr el medio más rápido para sancionador, sino también el remedio más adecuado conforme a derecho.

En todo caso, para conocer la situación económica de los ciudadanos podría partirse de declaraciones de la renta, sociedades, patrimonio, bienes inmuebles u otros impuestos. A este respecto, como se ha adelantado, a fin facilitar la gestión, cabría la posibilidad de habilitar por ley a las Administraciones públicas sancionadoras a consultar estos datos fiscales, accediendo, por ejemplo, si ello fuese necesario a la información obrante en manos de la Agencia Tributaria o de las Haciendas autonómicas y locales.

El adecuado manejo de estos datos, así como su pertinente actualización, tienen gran relevancia para la correcta determinación de la capacidad económica del sujeto infractor, lo que tendría notables efectos en las sanciones. Manteniendo actualizados todos los datos se evitarían supuestos problemáticos, en los que se generaría perjuicios a aquellos sujetos cuya situación económica haya empeorado o beneficios para los que han mejorado su posición económica.

Por todo lo expuesto, lo mejor sería habilitar a la Administración para que tenga conocimiento sobre las capacidades económicas de los individuos, pudiendo requerir de otros organismos datos importantes para el cómputo de dicha situación, teniendo especial relevancia la actualización de dichos datos.

En todo caso, debido al gran número de turistas y ciudadanos de terceros países que visitan España, habría que contemplar el supuesto en el que una persona extranjera fuese sancionada en nuestro país. Al tratarse de un residente en otro país resultará complicado acceder a la información sobre la capacidad económica de esta persona, concretamente a los datos actualizados de esta. La información necesaria podría requerirse a terceros Estados, en el marco de acuerdos de intercambio de datos fiscales, aunque ello supondría un gran retraso y una relevante complicación en la tramitación del procedimiento sancionador. Para estos casos, y con el fin de no ralentizar el procedimiento, podría establecerse un supuesto de excepción en el cual se prescinda de la capacidad económica del infractor cuando se trate de una persona residente en un tercer Estado.

6. LAS VARIACIONES EN LA CAPACIDAD ECONÓMICA DE LOS PARTICULARES

Como he mencionado anteriormente es muy importante tener actualizados todos los datos relativos a la capacidad económica de cada individuo, ya que esta puede verse alterada por diversos avatares o, incluso, podrían producirse supuestos de fraude en los que se enmascarase la capacidad económica real.

Así, una persona, obrando de manera fraudulenta, podría ocultar a la Administración una parte relevante de sus ingresos o de su patrimonio, bien con la finalidad de evitar el pago de tributos -si las declaraciones tributarias se utilizaran como base para el cálculo de las sanciones- o bien directamente a fin de minorar la cuantía de las sanciones vinculadas a la capacidad económica.

En estos casos se podría plantearía la posibilidad de incrementar la sanción ya dictada al alza – siempre y cuando esta no hubiese prescrito- por haberse basado en cifras falsas y no resultar, efectivamente, acorde a la capacidad económica del infractor. Las actuaciones de mala fe, con la intención de disuadir el pago correspondiente, no habrían de quedar sin reproche, al margen de las eventuales sanciones independientes que pudieran proceder por la actuación de ocultación.

En cualquier caso, cabe destacar que la carga de prueba en estas situaciones cae de lado de la Administración, no correspondiendo al ciudadano probar su inocencia por el principio “*in dubio pro reo*”. Si la Administración defiende la existencia de una capacidad económica mayor, habrá de acreditar tal hecho.

Por otro lado, en el caso contrario, si una persona revisase sus ingresos a la baja después de imponerse una sanción, este individuo podría recamar a la Administración sancionadora que le reintegre la parte de la sanción no procedente y esta tendría la obligación de abonarle lo que ha ingresado de más.

7. ALGUNAS CONSIDERACIONES PRÁCTICAS SOBRE LA POSIBLE IMPLANTACIÓN DE LA MEDIDA

Tras el análisis de esta propuesta a lo largo de todo el trabajo, queda claro que la implantación de la medida requeriría un gran esfuerzo.

Dicho esfuerzo sería especialmente notable si hubiese de modificarse, una por una, todas las normas que tuvieran una pena multa en la que no se tenga en cuenta la capacidad

económica del sujeto infractor. Como otra posible vía, más rápida, podría incluirse en la legislación básica que todas las sanciones administrativas, desde ese momento, pasarían a determinarse según la capacidad económica del infractor, sin necesidad de tener que modificar todas las leyes sectoriales, aunque ello restaría precisión y flexibilidad en relación con las concretas materias abordadas, ofreciendo una solución de “talla única”.

También debería establecerse bien la manera de actuar de las Administraciones, fijando con precisión cómo deben considerar la capacidad económica, así como dotarlas de la potestad de obtener información sobre la situación económica de los ciudadanos, sin vulnerar en ningún momento la protección de datos de estos.

A su vez, para la imposición de las sanciones vinculadas a la capacidad económica, podría optarse por la proporcionalidad, es decir, establecer un porcentaje fijo de la renta igual para cualquier ciudadano; o bien, por una escala progresiva con porcentajes diferentes que crecen cada vez más en función de la renta o patrimonio del ciudadano (al igual que ocurre con el IRPF). Asimismo, se podría optar a descuentos en la sanción para aquellas personas que no superen los ingresos mínimos establecidos y que no dispongan de recursos suficientes.

Cabría determinar si se debería de establecer una cuantía mínima y una máxima de la sanción o si, por el contrario, no se establece ningún tipo de límite.

En todo caso, para desarrollar la oportuna regulación, podríamos apoyarnos en la regulación de otros países que tienen esta medida en vigor y también usar como base los días multa de nuestro Código Penal.

V. PAÍSES DONDE SE ENCUENTRAN EN VIGOR PREVISIONES SIMILARES

Hay algunos países que ya tienen en vigor previsiones similares, como es el caso de Finlandia, que fue el primer país europeo en aprobar la regulación de las sanciones administrativas conforme a la capacidad económica del infractor en 1921. Posteriormente le siguieron otros países como Suecia, el segundo país en adoptar este criterio en 1931, Dinamarca, y Noruega¹⁶.

Por lo que se refiere al caso finlandés, los tribunales finlandeses se encargan, entre otras muchas funciones, de revisar los registros fiscales para determinar los ingresos a efectos de la imposición de sanciones. El régimen es especialmente riguroso, pues el impago de la totalidad adeudada o de una parte de la multa día puede llegar a suponer pena de prisión.

Por lo demás, en Finlandia disponen de una página web que calcula directamente el importe de la multa que ha de abonar el ciudadano¹⁷. Esta se calcula restando a los ingresos netos mensuales una deducción por consumo básico de 255 euros y dividiendo el resultado entre 60. El resultado equivaldría a la multa diaria, que se debería de multiplicar por el número de días de la sanción para calcular el total. En este ordenamiento se establecen límites dependiendo de la infracción como, por ejemplo, 100 euros como límite mínimo para una infracción de un conductor con ciclomotor y 200 euros para el del resto de vehículos a motor. Asimismo, para el computo de los ingresos se tiene en cuenta si existe, o no, cónyuge e hijos a su cargo.

Como ejemplo de aplicación de este sistema puede hacerse referencia a un supuesto mediático vinculado a un ciudadano finlandés que tuvo que pagar una multa de 111.888 euros por exceso de velocidad. El caso se dio a conocer por la elevada cuantía de sanción que le habían impuesto. Esto se debe a que, como he explicado anteriormente, en Finlandia el importe de las multas se calcula por los ingresos diarios del infractor y, en este caso, se trataba de un millonario, justificando esto tan elevada cuantía¹⁸.

Los países europeos que han optado por este sistema, han desarrollado programas de monitoreo para la recolección de información sobre la situación económica de los

¹⁶ ZEDLEWSKI, E. W. «Alternatives to Custodial Supervision: the day fine», en *NIJ Discussion Paper*, nº 230401, 2010, pág. 3.

¹⁷ Página web finlandesa para calcular el importe de las sanciones <https://poliisi.fi/sakkolaskuri>

¹⁸ Noticia sobre multa por exceso de velocidad a un nacional finlandés <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20090305/millonario-finlandia-multado-112-000-153380>

infractores, a fin de simplificar el proceso de cálculo e imposición de las sanciones. Sin embargo, se aprecia cómo es un procedimiento costoso ya que la Administración tiene que recabar toda la información relativa a la situación económica de un individuo, para ponderarla a la hora de determinar la sanción. La complejidad es todavía mayor en los casos en los que no estén del todo claros los ingresos o patrimonio de los infractores, pues se habrá de proceder a una investigación más exhaustiva de su situación económica¹⁹.

Como ejemplos de extensión reciente, puede hacerse referencia al Reino Unido, donde se intentó implantar esta medida, pero fracasó poco tiempo después, a la vista de la gran crítica social manifestada, ya que el sistema llevaba a sanciones insignificantes para las personas sin recursos -que no parecían disuasorias- y a multas desproporcionadamente elevadas a la gente con gran capacidad económica²⁰.

¹⁹ ZEDLEWSKI, E. W. «Alternatives to Custodial Supervision: the day fine», en *NIJ Discussion Paper*, nº 230401, 2010, págs. 9 y ss.

²⁰ Artículo de BBC accesible desde: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/4173913.stm

VI. CONCLUSIONES

Los objetivos perseguidos al adaptar las sanciones administrativas a la capacidad económica del infractor son diversos, pretendiéndose evitar la comisión de infracciones, pero también buscar mayores niveles de justicia distributiva en la asignación de la carga represiva.

Habida cuenta de estas finalidades, se entiende necesario regular dicha medida para implementarla en nuestro ordenamiento jurídico. Igualmente, y de acuerdo con el principio de proporcionalidad, se aprecia como no todos los sujetos infractores tienen la misma capacidad para afrontar el pago, por lo que la sanción habría de adecuarse a esta capacidad.

La pretensión fundamental será, en consecuencia, que las sanciones administrativas se incrementen de manera proporcional a la riqueza del infractor. Sin embargo, ni en la legislación vigente ni en la propuesta normativa actualmente en proceso de tramitación, se especifica con claridad la variable a considerar, en qué medida se incrementarían las sanciones, ni cuáles serían los tipos básicos o umbrales que habrían de tenerse en cuenta. Es por ello que, antes de la aprobación de esta medida, deberían estudiarse detenidamente todos estos puntos, a fin de brindar una solución completa y rigurosa.

Por lo demás, esta medida es conforme al principio de igualdad, ya que pretende que las personas sean iguales ante la ley, pero teniendo en cuenta las diferentes situaciones en las que se encuentran las mismas. La cuantía de las multas se adapta a la capacidad económica para que los efectos preventivo y represivo de las multas sean similares para todos los infractores. De lo contrario, los sujetos en una posición más acomodada podrían cometer infracciones sin sufrir un castigo disuasorio.

Desde mi punto de vista creo necesaria esta regulación ya que es evidente que una sanción económica estandarizada no afecta tanto a una persona con ingresos muy elevados como a una persona con ingresos muy bajos. Ello conlleva que la capacidad de disuasión no sea la misma, afectándose a la finalidad preventiva de las sanciones. Así, a modo de ejemplo, no es lo mismo que multen a una persona millonaria con 100 € por exceso de velocidad (ya que ello apenas le va a suponer ningún perjuicio), que multen a una persona con un salario inferior al Salario Mínimo Interprofesional con 100€.

De esta manera, si se acomoda el castigo a la capacidad económica, las sanciones administrativas serían más equitativas y justas, y a la vez disuadoras. El objetivo no es incrementar la recaudación, sino tratar de convencer al sujeto infractor -a través de estas medidas represivas- para que cambie su manera de actuar.

En ningún caso considero que se vulnere el principio de igualdad que estipula el artículo 14 CE. Antes, al contrario, en el caso de que no se tuviera en cuenta este criterio se produciría una situación de desigualdad, tratándose de forma igual a sujetos que no se encuentran en la misma posición. Se trata de adaptar la sanción administrativa para que esta tenga un impacto adecuado en el patrimonio y conducta del infractor, equilibrando la igualdad con la represión o con la prevención.

Por todo lo expuesto entiendo necesario que se implante esta medida, aunque creo que se trata de una materia de difícil regulación, ya que habría que modificar diversas normas y habría de adaptarse la manera de actuar de la Administración. Así, antes de la entrada en vigor, se exigiría una profunda labor de reflexión que abarcase a todas las aristas y contingencias que podrían presentarse.

VII. BIBLIOGRAFÍA

1. ARTÍCULOS DE REVISTA/LIBROS

APARICIO PÉREZ, A., «La falacia de la capacidad económica como criterio informador de los tributos», en *Información Fiscal*, nº 79, 2007, pp. 13-44.

ENTRENA CUESTA, R., «El principio de igualdad ante la ley y su aplicación en el derecho administrativo», en *Revista de Administración Pública*, nº 37, 1962, pp. 63-74.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho Administrativo*, 5º edic., Civitas.

GARCÍA LUENGO, J., «La adaptación de las sanciones pecuniarias administrativas a la capacidad económica del infractor y los problemas de tipicidad de las medidas sancionadoras», en *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 38, 2015.

LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I., «El principio de proporcionalidad en Derecho Administrativo», en *Cuadernos de derecho público*, nº 5, 1998.

MAYO CALDERÓN, B., «Acerca de las diferencias entre el derecho penal, el derecho administrativo sancionador y el Derecho Policía», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº. 56, 2021, pp.185-253.

REBOLLO, M; IZQUIERDO, M; ALARCÓN, L y BUENO, A., «Panorama del derecho administrativo sancionador en España», en *Revista estudios socio-jurídicos*, vol. 7, nº. 1, 2005, pp. 23-74

ZEDLEWSKI, E. W. «Alternatives to Custodial Supervision: the day fine», en *NIJ Discussion Paper*, nº 230401, 2010.

2. JURISPRUDENCIA

- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 29 de junio de 2006, (asunto C-308/04P)

- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 10 de abril de 2014, (asuntos C-231/11 a C-233/11).

- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 76/1990, de 26 de abril de 1990

- Sentencia del Tribunal Constitucional núm.132/2001, de 8 de junio de 2001

- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 5 de noviembre de 1981, recurso núm. 46.135.
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 27 de octubre de 1986, núm. 583-584.

3. LEGISLACIÓN

- Constitución Española.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana.
- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social
- Ley 30/1992, de 26 de diciembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Disposición derogada).
- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
- Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de Medidas Sanitarias frente al Tabaquismo y Reguladora de la Venta, el Suministro, el Consumo y la Publicidad de los Productos del Tabaco.
- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.
- Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Pùblicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.