

# BOLETÍN DIGITAL CONTENCIOSO

Publicaciones AJFV. Serie: Boletines Jurídicos

Nº39| febrero 2026 Semestral



## SUMARIO:

- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN LOS SUPUESTOS DE DILACIONES INDEBIDAS EN CAUSAS PENALES. ESPECIAL REFERENCIA A LOS SUPUESTOS DE PRISIÓN PROVISIONAL INDEBIDA
- LA PRISIÓN POR DEUDAS EN LA OBRA DE DICKENS
- PROPORCIONALIDAD Y LEGALIDAD EN LA DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA

## CONSEJO ASESOR

Blanca Lozano Cotanda  
Andrés Martínez Arrieta  
Pascual Martínez Espín  
Juan Francisco Mestre Delgado  
José Luis Seoane Spiegelberg

## COMITÉ EDITORIAL:

Manuel J. Domingo Zaballos  
(Coordinador)  
Manuel Alcover Povo  
José Pérez Gómez  
Francisco Pleite Guadamillas  
Rocío Trillo Varela  
Cristina de Vicente Casillas

Edita: Asociación Judicial Francisco  
de Vitoria.

C/ Alberto Bosch nº 5, Bajo A,  
Madrid.

Diseño: Raspabook

ISSN: 2605-2076

## EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD:

Las opiniones, comentarios y hechos consignados en cada artículo efectuados por los autores son de su exclusiva responsabilidad y no han de ser necesariamente compartidos por los miembros del Comité Editorial y, por tanto, no se asume responsabilidad de los mismos por parte de éstos y de la Asociación Judicial Francisco de Vitoria. El Comité Editorial y la Asociación Judicial Francisco de Vitoria no se hacen responsables, en ningún caso, de la credibilidad y autenticidad de los trabajos

03

## **RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN LOS SUPUESTOS DE DILACIONES INDEBIDAS EN CAUSAS PENALES. ESPECIAL REFERENCIA A LOS SUPUESTOS DE PRISIÓN PROVISIONAL INDEBIDA**

Por Leopoldo Guillén Sáez. Juez de la Plaza Uno de la Sección Civil e Instrucción del Tribunal de Instancia de Berja

13

## **LA PRISIÓN POR DEUDAS EN LA OBRA DE DICKENS**

Por María José Alonso Mas. Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia (acreditada CU) y Magistrada excedente

27

## **PROPORCIONALIDAD Y LEGALIDAD EN LA DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA (Con motivo de la Sentencia de la Sección Cuarta de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 5 de junio de 2025 -recurso 2014/2023-)**

Por Juan Francisco Mestre Delgado. Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá

# RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN LOS SUPUESTOS DE DILACIONES INDEBIDAS EN CAUSAS PENALES. ESPECIAL

## *STATE LIABILITY FOR DAMAGES RESULTING FROM UNDUE DELAYS IN CRIMINAL PROCEEDINGS: A SPECIAL FOCUS ON UNDUE PRETRIAL DETENTION*

Leopoldo Guillén Sáez  
Juez de la Plaza Uno de la Sección Civil e Instrucción del Tribunal de  
Instancia de Berja

### **SUMARIO**

- I. Las dilaciones indebidas en caso de absolución del acusado: responsabilidad patrimonial de la Administración
- II. La responsabilidad patrimonial de la Administración de Justicia en el caso de prisión provisional
- III. Conclusiones
- IV. Bibliografía

### **RESUMEN**

Análisis de las dilaciones indebidas como fuente de responsabilidad patrimonial de la Administración de Justicia en virtud del artículo 292 de la LOPJ, como supuesto de anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, en el caso de que aquellas dilaciones se hayan producido durante la tramitación de una causa penal que la misma finalice con la absolución del acusado y las mismas no puedan ser retribuidas por la vía de la atenuación de la pena, con especial referencia a aquellas causas penales en las que el acusado se ha visto privado provisionalmente de libertad y los criterios para fijar la indemnización en estos supuestos.

## **PALABRAS CLAVE**

Dilaciones indebidas; responsabilidad patrimonial de la Administración de Justicia; absolución; prisión provisional indebida.

## **ABSTRACT**

*Analysis of undue delays as a source of Justice's Administration financial liability under Article 292 of the LOPJ, as an instance of abnormal functioning of the Administration of Justice, in cases where such delays occurred during criminal proceedings that ended in the acquittal of the accused and cannot be compensated through the mitigation of the sentence, with special reference to criminal cases in which the accused was subject to pretrial detention and the criteria for determining compensation in these scenarios.*

## **KEYWORDS**

*Undue delays; Justice's Administration financial liability; absolution; undue pretrial detention.*

## **I. LAS DILACIONES INDEBIDAS EN CASO DE ABSOLUCIÓN DEL ACUSADO: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN**

### **a. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

La responsabilidad patrimonial de la Administración de Justicia aparece consagrada en el artículo 121 de la Constitución Española, que indica:

“Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la Ley”.

Este precepto viene a determinar que dos son los casos por los que el Estado debe responder por los daños causados en el ámbito de la Administración de Justicia: el error judicial y el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

El desarrollo normativo de esta materia aparece recogido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, concretamente en los artículos 292 y siguientes. El primero de ellos señala:

“Los daños causados en cualesquiera bienes o derechos por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán a

todos los perjudicados derechos a una indemnización a cargo del estado, salvo en los casos de fuerza mayor, con arreglo a lo dispuesto en este Título”.

Nos encontramos con que este precepto viene a reproducir prácticamente lo establecido en la Constitución en el artículo 121, previamente citado. No se establece, por tanto, qué debe entenderse por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, si no que han sido los tribunales los que han venido determinando casuísticamente qué debe entenderse como tal. El resultado es que el mismo comprende en la práctica un conjunto de casos sumamente heterogéneo, en el que no obstante cabe advertir dos notas comunes: 1ª) El concepto se precisa residualmente, pues de él se excluyen los errores judiciales en sentido estricto, esto es, la incorrecta apreciación de los hechos o aplicación del ordenamiento jurídico llevada a cabo en una resolución judicial; 2ª) El concepto “abarca cualquier [otro] defecto en la actuación de los Juzgados y Tribunales, concebidos como un complejo orgánico en el que se integran diversas personas, servicios, medios y actividades”<sup>1</sup>. Entre estos casos señalados por la jurisprudencia como funcionamiento anormal de la Administración de Justicia que da lugar a la indemnización se encontrarían las dilaciones procesales, que pasamos a analizar.

#### b. LAS DILACIONES PROCESALES COMO FUENTE DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO-JUEZ

Decía Jean de la Bruyère que “una cualidad de la Justicia es hacerla pronto, y sin dilaciones; hacer esperar es injusticia”<sup>2</sup>.

Antes de la tipificación de la circunstancia atenuante de dilaciones indebidas, el Tribunal Supremo abogó, como posible solución para compensar el perjuicio sufrido, por la declaración de responsabilidad patrimonial a cargo del Estado.

La sentencia del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 1992 (ROJ: STS 3593/1992 – ECLI:ES:TS:1992:3593), que tiene como motivo principal del recurso el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, negaba la aplicación de la dilación indebida como circunstancia atenuante, mientras que abogaba por el reconocimiento de tal circunstancia como fuente de responsabilidad patrimonial de la Administración en los siguientes términos:

*“Aun siendo ciertas las afirmaciones de la parte recurrente, en orden a la existencia de “injustificadas dilaciones” en la tramitación de la causa, ello, en nada puede alterar el pronunciamiento condenatorio de la Sentencia impugnada,*

<sup>1</sup>Pascual, G. D. (enero-abril de 2016). El error de la responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial. Revista de Administración Pública (199), pág. 181. El autor se remite, entre otras resoluciones, a la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2010 (recursos 1908/2006 y 4288/2006).

<sup>2</sup> Gómez, P. Á. (5 de septiembre de 2019). Dilaciones indebidas o deficitaria administración de justicia. Obtenido de Hay Derecho: <https://www.hayderecho.com/2019/09/05/dilaciones-indebidas-o-deficitaria-administracion-de-justicia/>

*ni siquiera apreciando cualquier atenuación aunque fuese analógica, pues siempre aquella situación de analogía, habría de referirse a las precedentes atenuantes del propio artículo 9, con ninguna de las cuales evidentemente puede atisbarse relación analógica. En todo caso, aquel durante el transcurso del tiempo que duró la inactividad procesal, se aquietó con la misma, sin formular ninguna reclamación que hiciera desaparecer aquélla, pensando, tal vez, en un adecuado medio de defensa susceptible de invocación, la prescripción del delito, caso de que aquel transcurso de tiempo, hubiese sido suficiente para provocar dicha extinción, teniendo en cuenta el delito cometido y plazo necesario, según el artículo 112.6º y 113 del Código Penal para su apreciación. Lo único factible, podría ser, aún reconocido el hecho de la dilación, el derecho a ser indemnizado por la Administración, por los daños sufridos, en el supuesto de acreditarse, como consecuencia del retraso producido, lo que habría de obtenerse por otros medios. Tal es el criterio, tanto del Tribunal Constitucional como de esta Sala en supuestos análogos a los aquí invocados.- Tribunal Constitucional Sentencias 85 de 5 mayo 1.999, 50/89 y 81/89, Tribunal Supremo Sentencia 12 febrero 1992”.*

La dilación indebida en la tramitación del procedimiento supone una serie de perjuicios para el acusado (sufrimiento por la incertidumbre en lo que será el resultado del proceso) que han de ser compensados. Con el reconocimiento de la circunstancia atenuante quedó claro cual debía ser la forma de compensar el mencionado perjuicio en caso de que el sujeto fuese declarado autor del delito; esto es, en caso de una sentencia condenatoria. No obstante, ¿qué ocurre en caso de dictarse una sentencia absolutoria? ¿Desaparecen por ello los perjuicios sufridos por el acusado por las dilaciones indebidas? Entendemos que no, sino que, es más, se incrementan. El sufrimiento durante la tramitación del procedimiento, la angustia que supone el mismo para quien es declarado inocente resulta mucho más constatable. No obstante, en este caso no puede remediarse el perjuicio generado por las dilaciones indebidas mediante el reconocimiento de la circunstancia atenuante, pues no hay pena que rebajar. Parece que, en la actualidad, la vía para compensar el perjuicio sufrido por las dilaciones indebidas en caso de una sentencia absolutoria sería la de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Legalmente, la Ley Orgánica del Poder Judicial reconoce el derecho a ser indemnizado a quien ha estado privado provisionalmente de libertad y posteriormente es absuelto o la causa ha sido sobreseída libremente, siempre que estas resoluciones se dicten por inexistencia del hecho. No obstante, guarda silencio sobre la decisión a adoptar en caso del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia en el que se enmarcan las dilaciones indebidas.

Por ello, debemos remitirnos a la jurisprudencia. La Audiencia Nacional ha manifestado, en un caso en el que el recurrente alegaba unos problemas de salud derivados de la tramitación de una causa penal, que no se pone en duda la “existencia” del trastorno adaptativo con estado de ánimo deprimido alegado por la representación del recurrente, ni se cuestiona “que si no

hubiera sido denunciado imputado y juzgado en ese proceso judicial, no se habría producido”. “Esto se admite sin ninguna discusión”, subraya el tribunal.

Sin embargo, la Audiencia Nacional señala que “analizados los periodos de dilación que menciona el recurrente en todo el proceso penal, sólo se aprecia un periodo de dilación de cuatro meses durante la fase de instrucción”, concluyendo que “no se puede considerar que ese trastorno se ha ocasionado por un retraso injustificado de cuatro meses en un procedimiento penal que tuvo una duración total de ocho años y seis meses para el recurrente”.

Los daños sufridos por el recurrente, según el tribunal, “no están vinculados con la dilación indebida en sí misma considerada (muy, muy limitada como ya hemos visto), sino con la inculpación y el sometimiento a juicio en la trascendencia mediática que tuvo el caso y en su trayectoria política, unido a la larga duración del proceso, en el que no se han constatado otras dilaciones que la mencionada”.

“La incidencia en su trastorno de una dilación indebida de cuatro meses es mínima, por lo que se considera adecuado reconocer una indemnización actualizada a fecha de esta sentencia de 2.000 euros”, concluye la Sección Tercera de la sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en esta sentencia susceptible de recurso de casación ante el Supremo<sup>3</sup>. Parece con ello que la Audiencia Nacional exige cierta entidad de la dilación para reconocer el derecho a indemnización. Así podemos comprobar como existe alguna reticencia en el reconocimiento de la indemnización, justificada en el caso expuesto, porque la dilación se produjo únicamente durante un periodo de 4 meses, aun reconociendo los perjuicios de salud derivados del proceso penal para el recurrente (en los cuales se basaron exclusivamente la indemnización concedida).

En otra sentencia, la Audiencia Nacional reconoció el derecho a indemnización a quién fue absuelto tras la tramitación de una causa penal durante un periodo de 16 años. La Audiencia Nacional hizo hincapié en la complejidad de este proceso judicial “debido a la participación de 23” acusados y a la intervención no solo del Ministerio Fiscal, sino también del Abogado del Estado. Además, “la multiplicidad de incidencias procesales y el extenso volumen de la causa”, con más de mil folios y 81 tomos, también contribuyeron a la demora.

Sin embargo, estos factores no justificaban “la extensa duración del procedimiento, que se inició con la apertura de las diligencias previas mediante auto de 5 de julio de 2000 y no concluyó hasta la sentencia absolutoria dictada 16 años después”.

Por lo tanto, se constataron dilaciones indebidas, “tal y como se reconoce en la propia sentencia de la Audiencia Provincial de Pontevedra al apreciar la atenuante “muy cualificada

---

<sup>3</sup> Sentencia de la Audiencia Nacional, Contencioso sección 3, del 31 de mayo de 2023 (ROJ: SAN 2891/2023 - ECLI:ES:AN:2023:2891).

de dilaciones indebidas” y en la resolución ministerial recurrida en este contencioso”, afirman los magistrados. En este sentido, la Audiencia Nacional considera que el proceso no debería haberse prolongado más de 7 años, lo que significa que hubo un retraso de 9 años. En consecuencia, han estimado que la indemnización justa para la persona afectada asciende a 34.000 euros<sup>4</sup>.

La Audiencia Nacional ha venido, en ocasiones, a incrementar la indemnización reconocida al perjudicado por la dilación, atendiendo a informes periciales en los que se determina que la medida cautelar de alejamiento y suspensión del régimen de visitas del investigado con sus hijas ha generado una situación de depresión y ansiedad para el mismo<sup>5</sup>.

No obstante, la indemnización del perjuicio sufrido como consecuencia de las dilaciones indebidas presenta una problemática eminentemente procesal. Actualmente, el sistema legal obliga al ciudadano a iniciar un nuevo procedimiento administrativo ante el Ministerio de Justicia para obtener la indemnización, incluso si ha obtenido un reconocimiento judicial de la lesión de este derecho. Este procedimiento administrativo suele derivar en nuevos recursos judiciales, lo que genera retrasos y dificulta el acceso a la justicia.

Ante esta situación, se han propuesto diversas soluciones:

- Que el Tribunal Constitucional incluya en la sentencia que estima el amparo de un reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado y la cuantía de la indemnización.
- Que la jurisdicción ordinaria sea competente para determinar la indemnización.

Si bien estas alternativas son de difícil implantación, la jurisprudencia constitucional ha abierto la puerta a que la sentencia del Tribunal Constitucional pueda servir como título para reclamar la indemnización ante la jurisdicción ordinaria<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> [Sentencia de la Audiencia Nacional, Contencioso sección 3, del 2 de junio de 2023 \(ROJ: SAN 2890/2023 - ECLI:ES:AN:2023:2890\).](#)

<sup>5</sup> Véase la [Sentencia de la Audiencia Nacional, Contencioso Sección 3, de 18 de septiembre de 2018](#) (ROJ: SAN 3650/2018 - ECLI:ES:AN:2018:3650)

<sup>6</sup> Barbolla, S. O. (abril-septiembre de 2016). Dilaciones indebidas. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad(10), páginas 259-260. La autora cita jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por todas las Sentencias del Tribunal Constitucional 37/1982, de 16 de junio; 36/1984; 35/1994, de 31 de enero; 180/1996, de 12 de noviembre; 33/1997, de 24 de febrero; 53/1997, de 17 de marzo.

## II. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL CASO DE PRISIÓN PROVISIONAL

### a. BREVE REFERENCIA AL ARTÍCULO 294 LOPJ. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 85/2019

El artículo 294 de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial consagra la responsabilidad patrimonial de la Administración en los supuestos de prisión preventiva indebidamente sufrida con el siguiente tenor:

*“1. Tendrán derecho a indemnización quienes, después de haber sufrido prisión preventiva, sean absueltos por inexistencia del hecho imputado o por esta misma causa haya sido dictado auto de sobreseimiento libre, siempre que se le hayan irrogado perjuicios”.*

Resulta importante destacar que parte de este precepto fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional. Concretamente, la [Sentencia del Tribunal Constitucional 85/2019, de 19 de junio](#) declaró inconstitucional la parte del precepto: *“por inexistencia del hecho imputado o por esta misma causa”*.

El fundamento que tomó el Tribunal Constitucional para declarar inconstitucional esta parte del precepto fue la vulneración del principio de la igualdad ante la ley (Art. 14 CE) y el derecho fundamental a la presunción de inocencia (Art. 24 CE). Concretamente, el Fundamento de Derecho 12 de la Sentencia citada manifiesta:

*“A la luz de lo referido, no se trata de un eventual uso desafortunado del lenguaje por el operador jurídico sino, con carácter previo y determinante, del tipo de razonamiento a que obliga el tenor del art. 294 LOPJ, tanto en una interpretación restrictiva como extensiva, anclado en el examen selectivo de las razones de la absolución o el sobreseimiento tomadas de su expresión explícita o implícita en la previa resolución penal. Se excluye así la toma en consideración de otros elementos de decisión, de circunstancias relacionadas con el devenir del proceso o la conducta del reclamante, que permitan introducir los matices echados en falta en la jurisprudencia europea concernida y resolver en equidad sobre la cuestión, en su caso, incluso de forma diversa a cómo se pronunció la jurisdicción penal con ocasión de los mismos hechos (STEDH, asunto Vlieeland Boddy c. España, § 44, citando Allen c. Reino Unido, § 123). En último término, se vendría a exigir al reclamante que aporte prueba de su inocencia, lo que parece irrazonable y revela una violación del derecho (por todos, STEDH de 13 de enero de 2005, asunto Capeau c. Bélgica, § 25) a la par que supone una exigencia de imposible cumplimiento para él. La decisión sobre la solicitud se apoya en lo fijado por el Juez penal, en cuya resolución debe haber quedado constancia de que resultó*

*probada la inexistencia del hecho, presupuesto legal de la indemnización, sin que, sin embargo, exista un derecho a ser declarado inocente (SSTC 40/1988, de 18 de marzo, FJ 4, y 202/2000, de 24 de julio, FJ 4) ni se ofrezca al demandante la posibilidad de acreditarlo en el procedimiento indemnizatorio.”*

Resulta, no obstante, importante destacar, que el Tribunal Supremo habría salvado el elemento fijado por el legislador relativo a la inexistencia del hecho con la conocida “inexistencia subjetiva”, que comprendería aquellos supuestos en los que, si bien en la causa penal se habría acreditado la comisión de la infracción jurídica, no se habría podido probar la participación del investigado en los mismos<sup>7</sup>. Si bien, la indemnización en estos supuestos tendría lugar no en base al artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sino por el artículo 293 del mismo cuerpo, relativo al error judicial.

## b. CRITERIOS PARA LA CUANTIFICACIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN

No resulta necesario justificar la razón por la que el problema expuesto en el presente artículo de las dilaciones indebidas en el procedimiento penal se ve agravado en los supuestos en los que el investigado ha sido objeto durante la instrucción de la medida cautelar de prisión provisional. Es por ello que, de cara a la cuantificación de la indemnización, las dilaciones indebidas han de ser tenidas en cuenta.

El artículo 294.2 de la Ley Orgánica 6/1985 establece:

*“2. La cuantía de la indemnización se fijará en función del tiempo de privación de libertad y de las consecuencias personales y familiares que se hayan producido ”.*

Como podemos comprobar, efectivamente las dilaciones indebidas tienen influencia en la cuantificación de la indemnización, habida cuenta que, para ello, se tendrán en cuenta los días que el investigado ha estado privado de libertad, los cuales se verán incrementados en los supuestos de demora en la tramitación de la instrucción.

No obstante, ha tenido que ser la jurisprudencia la que, por vía de interpretación de la norma, haya venido a concretar los elementos a valorar de cara a fijar el *quantum indemnizatorio*.

Resulta muy ilustrativa la [Sentencia del Tribunal Supremo 1348/2019, de 10 de octubre](#) (ECLI:ES:TS:2019:3121), que establece:

*“En primer lugar, se han identificado los diversos daños que puede comportar la prisión indebida: “a cualquiera le supone un grave perjuicio moral el consiguiente*

<sup>7</sup> Ver, entre otras, la [Sentencia del Tribunal Supremo 1348/2019, de 10 de octubre](#) (ECLI:ES:TS:2019:3121).

*desprestigio social y la ruptura con el entorno que la prisión comporta, además de la angustia, ansiedad, inseguridad, inquietud, frustración, fastidio, irritación o temor que suele conllevar.*

*En algunas sentencias, hemos declarado que no sólo la indemnización ha de aumentar cuanto mayor sea el tiempo que duró la privación indebida de la libertad, sino que ha de hacerlo a una tasa creciente: la indemnización ha de ser progresiva, “dado que la prolongación indebida de la prisión agrava gradualmente el perjuicio”.*

*En tercer lugar, hemos señalado que son relevantes “las circunstancias de edad, salud, conducta cívica, hechos imputados, antecedentes penales o carcelarios, rehabilitación de la honorabilidad perdida, mayor o menor probabilidad de alcanzar el olvido social del hecho, así como la huella que hubiera podido dejar la prisión en la personalidad o conducta del que la hubiese padecido.”*

*Por su parte el TEDH afirma que deben valorarse otras circunstancias, como el lucro cesante, es decir, los ingresos que la persona tenía y ha perdido durante ese tiempo; o más en general, los efectos económicos gravosos que haya tenido para esa persona la permanencia en prisión durante ese período; o también la duración de la prisión preventiva en ese caso; si ha enfermado física o mentalmente con motivo de su ingreso; cuáles eran sus condiciones físicas o mentales durante el ingreso que hacían su estancia en prisión aún más gravosa; existencia de personas a su cargo fuera de prisión; hijos menores, etc.”*

Todas estas circunstancias, no obstante, habrán de ser acreditadas por el solicitante, actividad realmente compleja, especialmente si atendemos a que nos encontramos ante daños morales, cuya acreditación resulta ardua.

La media establecida por los órganos jurisdiccionales para la indemnización oscila entre 25 a 50 euros por día de privación de libertad. No obstante, existen supuestos de indemnizaciones muy superiores. Este es el caso, por ejemplo, de empresarios que logran acreditar elevados niveles de facturación. [La Sentencia de la Audiencia Nacional, Sección Tercera, 778/2021, de 14 de mayo](#) (ECLI:ES:AN:2025:2289) reconoce una indemnización de 232.500 euros por 645 días, divididos en 50.000 euros por el daño moral; 120.000 euros por lucro cesante por la rescisión de un contrato y otros 62.500 euros por los gastos de desplazamientos de familiares para visitarle en el centro penitenciario.

### III. CONCLUSIONES

Resulta evidente que las dilaciones indebidas suponen un fracaso de la Administración de Justicia. Las mismas vienen motivadas por los cada vez más precarios medios de los que dispone la Administración de Justicia. Las dilaciones indebidas deben ser compensadas de

alguna manera. En la actualidad, tras bastantes alternativas elaboradas jurisprudencialmente para compensar los perjuicios ocasionados y sufridos por las mismas, se ha optado por la atenuación de la pena en los supuestos en los que el acusado resulta finalmente condenado.

En los casos en los que la persona acusada resulte finalmente absuelta por el delito, ante la imposibilidad de compensar los perjuicios sufridos por las dilaciones indebidas durante la tramitación de la causa, entra en juego la responsabilidad patrimonial de la Administración de Justicia por funcionamiento anormal de la misma.

Sería conveniente y deseable que el legislador estableciese criterios claros para determinar el *quantum indemnizatorio* para los supuestos de dilaciones indebidas sufridas durante la tramitación de una causa penal que resulta finalmente en la absolución del acusado, para evitar que sean los tribunales los que, por vía de interpretación de la norma, sean los que establezcan los criterios a valorar en cada caso, con la consiguiente inseguridad jurídica que ello lleva aparejado.

El problema se ve incluso incrementado en los supuestos en los que el investigado sufre la medida cautelar de prisión provisional durante la tramitación de la causa y finalmente es absuelto por inexistencia del hecho. La vaguedad de la norma jurídica ha determinado que, de nuevo, sean los tribunales los que establezcan los criterios a valorar para establecer el importe de la indemnización. Al encontrarse enfrentados derechos fundamentales, habría de ser una norma con rango de ley la que habría de valorar tales elementos. Igualmente, estimo que los tribunales, a la hora de establecer las indemnizaciones por prisión provisional indebida, han optado por importes excesivamente bajos, que no alcanzarían siquiera el salario mínimo interprofesional, salvo que el perjudicado pruebe que se le han generado unos perjuicios mayores, con la complejidad que ello conlleva.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

Pascual, G. D. (enero-abril de 2016). El error de la responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial. *Revista de Administración Pública* (199).

Gómez, P. Á. (5 de septiembre de 2019). Dilaciones indebidas o deficitaria administración de justicia. Obtenido de Hay Derecho: <https://www.hayderecho.com/2019/09/05/dilaciones-indebidas-o-deficitaria-administracion-de-justicia/>

Barbolla, S. O. (abril-septiembre de 2016). Dilaciones indebidas. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* (10).

# LA PRISIÓN POR DEUDAS EN LA OBRA DE DICKENS

Por María José Alonso Mas.

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia (acreditada CU) y Magistrada excedente

## SUMARIO

- I. Introducción.
- II. ¿Por qué la prisión por deudas como tema recurrente?
- III. Marshalsea y otras cárceles de deudores: causas del ingreso y consecuencias.
- IV. Las condiciones de vida en Marshalsea y en otras cárceles de deudores.
- V. Enseñanzas para la España del siglo XXI.

## RESUMEN

Las cárceles de deudores aparecen con frecuencia en las obras de Dickens, seguramente debido a que su padre sufrió prisión por deudas siendo el escritor un niño. Aunque fueron abolidas en Inglaterra a mediados del siglo XIX, este tema recurrente en la obra de Dickens puede servirnos para reflexionar sobre la incidencia de la insolvencia sobre la privación de libertad por impago de multas penales o sobre el acceso al tercer grado penitenciario.

## PALABRAS CLAVE

Dickens, prisión por deudas, insolvencia, condiciones de vida en las cárceles de deudores.

## ABSTRACT

*Debtors' prison appear frequently in Dickens' novels, probably due to his father was imprisoned for debt when the writer was a child. Although these prisons were abolished in England in the mid-19th century, this recurring theme in Dickens' novels can help us in order to think about the impact of insolvency on imprisonment for non-payment of criminal fines or about access to the third degree of imprisonment.*

## KEYWORDS

*Dickens, debtors' prison, insolvency, living conditions in debtors' prisons.*

## I. INTRODUCCIÓN

Son muy frecuentes las referencias a problemas jurídicos en los escritores victorianos; problemas jurídicos que, además, abordan en muchos casos con cierta profundidad, y siempre con gran sensibilidad. Wilkie Collins, amigo y colega de Dickens durante largo tiempo, poseía formación jurídica. Esta formación se deja ver en muchas de sus obras. Por ejemplo, en *Fauntleroy* aborda el problema de las condenas a muerte por falsedad documental, pena capital que en Inglaterra estuvo vigente más o menos hasta 1830. En *Marido y mujer* aborda el problema de la nulidad matrimonial y sus devastadores efectos para la mujer y los hijos, aun existiendo buena fe por parte de aquélla. En *Sin nombre*, trata sobre los hijos fuera del matrimonio, también desde el punto de vista del Derecho sucesorio. En otras ocasiones, se abordan problemas que en aquel momento eran de carácter moral pero que actualmente poseen asimismo dimensión jurídica, como la vivisección en *Corazón y ciencia*, de Wilkie Collins.

Dickens no tuvo una formación jurídica formal. Sin embargo, su trabajo, primero como escribiente en varios despachos de abogados y después como periodista, unido a su lucidez, le permitió comprender y abordar en sus obras numerosas cuestiones jurídicas. En *Casa desolada*, por ejemplo, trata el problema de la eternización de los pleitos (en ese caso, sobre una herencia: caso *Jarndyce contra Jarndyce*) y las astronómicas costas a que los pleitos podían dar lugar -en *Casa desolada*, se alude a costas que llegan a las 70000 libras, cifra absolutamente astronómica para la época-; costas procesales que muchas veces eran superiores en varias veces a la cuantía de la disputa original. De hecho, en *Los papeles póstumos del club Pickwick*, el protagonista es encerrado durante unas semanas en la cárcel para deudores de Fleet, cercana a la catedral de San Pablo, debido al impago de una indemnización y de unas costas procesales, resultantes del esperpéntico pleito *Bardell contra Pickwick* -donde la Sra. Bardell, viuda y casera del Sr. Pickwick, demanda a éste por supuesto incumplimiento de promesa de matrimonio; promesa de matrimonio absolutamente inexistente, pese a la arraigada creencia de la Sra. Bardell-.

En relación con el impago de deudas, una problemática recurrente en la obra de Dickens es la de la venta de pagarés. Muchas veces, se contraía una deuda con un acreedor de confianza, que se comprometía a otorgar facilidades de pago; pero en ocasiones el acreedor de confianza, a su vez, contraía deudas y ello le obligaba a la venta de sus pagarés. En *Nuestro común amigo*, aparece el personaje de Fledgeby, poco más o menos un comprador profesional de estos títulos, que además utiliza como testaferro a un anciano, el judío Riah, empleado suyo, quien aparece ante todos como usurero sin serlo en realidad. En *Casa desolada*, tenemos asimismo al “comprador de papeles” Smallwood. En *La tienda de antigüedades*, nos encontramos con una figura parecida, el usurero Quilp, quien termina apoderándose de la vivienda de Nell y su abuelo. Estos compradores profesionales de pagarés no tenían ningún empacho en exigir de modo inmediato el cobro de la totalidad de la deuda, aunque el deudor hubiera pactado verbalmente un aplazamiento con el primitivo acreedor. En *Pickwick*, nos encontramos con

un personaje, compañero de prisión del protagonista, que ingresa en Fleet por haber aceptado letras de cambio sin terminar de entender lo que ello comportaba.

En la obra de Dickens, es asimismo de gran relevancia la figura del abogado, tanto el solicitador (un asesor, cuya formación era esencialmente práctica, adquirida en el despacho de otro solicitador, y que no puede actuar ante los tribunales) como el barrister, dotado de formación teórico-práctica adquirida normalmente en alguno de los Inns of Court (Lincoln's Inn, Inner Temple, Middle Temple o Gray's Inn; subordinados a éstos, estaban los Inns of Chancery) y que sí estaba facultado para actuar ante los órganos judiciales penales o civiles. En muchos casos, la figura del abogado no queda en demasiado buen lugar: muchos de ellos son intuitos como demasiado amantes del dinero, poco preparados, con tendencia a alargar artificialmente los pleitos para obtener unas costas más elevadas... Es el caso por ejemplo de los Sres. Dodson y Fogg, abogados de la Sra. Bardell en *Pickwick*, que no tienen escrúpulo alguno que les impida llevar a su cliente a la cárcel de deudores, ante el impago de las costas procesales impuestas al Sr. Pickwick, impago que les había impedido cobrar sus honorarios. Los abogados habían hecho firmar a la Sra. Bardell, de forma bastante opaca, un pagaré por el que aquélla se comprometía al pago de las costas procesales en caso de impago por parte del Sr. Pickwick. El "respetable" pero insensible Sr. Vholes, en *Casa desolada*, vive de la eternización de los pleitos, y lo reconoce cínicamente. El frío señor Tulkinghorn, también de *Casa Desolada*, poco menos que chantajea a Lady Dedlock, al ser madre de una hija extramatrimonial. Pero existen algunas excepciones, como el inocente Eugene Wrayburn de *Nuestro común amigo*, o el simpático abogado del Sr. Pickwick, Sr. Perker.

Otra figura que aparece en algunas obras de Dickens es la de los fiadores, que asoman por ejemplo en *Los papeles de Pickwick* cuando el protagonista es detenido por impago de su estafalaria deuda con la Sra. Bardell. Se trataba de unos individuos que acudían a la puerta de la Cancillería (donde se celebraba el proceso de ejecución) y se ofrecían, previo pago de media corona, a dar su palabra por el deudor a fin de que éste pudiera eludir la prisión.

## II. ¿POR QUÉ LA PRISIÓN POR DEUDAS COMO TEMA RECURRENTE?

Tal como relata la biógrafa anglofrancesa Claire Tomalin, en su obra *Charles Dickens*<sup>1</sup>, el padre de Dickens, John Dickens, si bien no provenía de una familia pobre, sin embargo gastaba más de lo que ganaba; y finalmente, en 1824, ingresó en la prisión para deudores de Marshalsea. Charles Dickens tenía doce años; y el ingreso de su padre en prisión (que perduró hasta el fallecimiento de la abuela paterna de Dickens, cuya herencia permitió redimir la deuda) le marcó para toda su vida; así, la prisión por deudas está presente en varias de sus obras. Durante buena parte de ese tiempo, el niño tuvo que trabajar en una fábrica de betún y hospedarse con una señora que daba techo a niños a cambio de un poco de dinero; si bien acudía diariamente a desayunar y cenar a Marshalsea con su familia. En obras como

<sup>1</sup> TOMALIN, CLAIRE, *Charles Dickens*, Aguilar, 2012.

*Tiempos difíciles*, además de en otras más conocidas, se narran las penosas condiciones de vida del trabajo infantil, que asimismo se reflejan en algunas novelas de su coetánea Elizabeth Gaskell, como *Mary Barton* o *Norte y Sur*. El dinero, o mejor dicho, la necesidad de éste, es una constante en la obra de Dickens.

Esta prisión de Marshalsea se encontraba en Southwark, al sur de Londres, muy cerca de la Iglesia Catedral de Saint George. Se trataba de una prisión destinada exclusivamente a los deudores, si bien en la misma existía una pequeña zona donde se hallaban encerrados algunos contrabandistas y personas que no podían pagar las multas. Según se cuenta en *La pequeña Dorrit*, los contrabandistas debían quedar confinados en esa pequeña zona, pero de facto se les permitía salir de ella y pasar la mayor parte del tiempo junto con los deudores comunes. Pero es que justamente Amy Dorrit viene a ser un reflejo magnificado de la infancia de Dickens: una niña nacida en la prisión de deudores, que consigue ir a la escuela nocturna y que a los trece años ya sabe hacer cuentas.

Los deudores ingresaban en Marshalsea o en alguna otra cárcel de deudores -como Fleet o Whitecross- a requerimiento del acreedor: Si éste no conseguía cobrar la deuda tras el proceso de ejecución de la sentencia en la Cancillería (ubicada en Chancery Lane, Londres) el deudor, llevado por los alguaciles, ingresaba en prisión hasta que la deuda fuera liquidada. Antes de ser llevado detenido a la Cancillería, era conducido a la sede del correspondiente “representante de la justicia”, lugar de encierro transitorio desde el que, salvo que la deuda fuera abonada, era conducido a dicho tribunal para el proceso de ejecución y, después, a la cárcel de deudores. En ocasiones, tras largo tiempo en prisión, eran llamados al tribunal de insolventes. Nada tienen que ver, en apariencia, Marshalsea o Fleet con Newgate, la prisión donde ingresaban los condenados por la comisión de algún delito. Paradójicamente, sin embargo, se desprende de los escritos de Dickens que los convictos que cumplían condena en Newgate, mal que bien, eran alimentados por el Erario público; cosa que no sucedía en Marshalsea ni en Fleet, donde los deudores tenían que “buscarse la vida”. En *Los papeles de Pickwick*, se observa el contraste entre la situación de este último y la del pícaro Alfred Jingle, que tiene que alimentarse durante su estancia en prisión a base de la caridad del Sr. Pickwick.

Está claro, en todo caso, que la recurrente aparición de la prisión por deudas en la obra de Dickens entronca directamente con la situación que vivió durante su infancia.

### III. MARSHALSEA Y OTRAS CÁRCELES DE DEUDORES: CAUSAS DEL INGRESO Y CONSECUENCIAS

Marshalsea sería finalmente clausurada en 1849; si bien Dickens -quien la describe como “una mole oblonga de aspecto cuartelario”, con “altos muros rematados con pinchos”- observa, en 1855, que parte de las antiguas viviendas seguían en pie. Pero, mientras la prisión siguió en funcionamiento, se producían situaciones paradójicas y asimismo consecuencias más paradójicas todavía.

En efecto, en Marshalsea o en cualquier otra prisión para deudores ingresaba quien desatendía el requerimiento de pago, previa solicitud del acreedor y celebración del proceso de ejecución. Al entrar en la prisión, se les hacía un retrato para poder ser identificados, tal como se nos indica en *Pickwick* cuando éste ingresa en Fleet. Esto se debe a que, durante todo el día, las puertas de la prisión estaban abiertas para la entrada y salida de visitas; sólo se cerraban por la noche.

Pero la cuestión es: ¿hasta cuándo permanecía el deudor encerrado? Una de tres: o hasta que pagara la totalidad de la deuda; o hasta que su acreedor se apiadara de él; o hasta el fallecimiento del deudor. Y debemos preguntarnos: ¿Qué conseguía el acreedor con el ingreso en prisión de la persona que le debía un dinero? En teoría, se supone que el ingreso en prisión era una especie de mecanismo coercitivo: si pagas, recuperarás tu libertad.

Sin embargo, aquí tenemos que distinguir entre varias clases de deudores. Tenemos, por supuesto, aquel que tiene dinero oculto y no quiere abonar la deuda: en este caso, la prisión podía permitir la consecución de su finalidad, dejando aparte ahora la desproporción y el atentado a la libertad y la dignidad de las personas que supone la prisión por deudas -al menos, desde nuestra perspectiva de la tercera década del siglo XXI-.

En segundo lugar, tenemos supuestos curiosos, y que debían de ser muy infrecuentes o más bien debidos a la imaginación de autores como Dickens. Así, el Sr. Pickwick es un deudor perfectamente solvente, pero, consciente de la gran injusticia que implicaba la condena al pago de cantidad en su caso, se niega a pagar y prefiere ir a prisión. El Sr. Pickwick se hallaba atendiendo a su casera, la viuda Sra. Bardell -enamorada de él-, quien había perdido el conocimiento; en ese momento, entran en la habitación varias personas y todas creen, también la propia Sra. Bardell, que nos encontrábamos ante una verdadera promesa de matrimonio. Al negarse el Sr. Pickwick a pagar la indemnización a cuyo abono es condenado, y negarse asimismo a satisfacer las elevadas costas procesales, ingresa en prisión, pese a los ruegos de todos sus amigos y de su criado, Sam Weller -personaje que parece inspirado en Sancho Panza-. Y, paradójicamente, sólo consiente en pagar y salir cuando los astutos abogados (solicitors) Dodson y Fogg, ante el impago de sus honorarios por su cliente, la Sra. Bardell -quien había firmado un pagaré por las costas procesales en caso de que éstas no fueran satisfechas por Pickwick- presentan una demanda ejecutiva y se ordena el ingreso en Fleet de dicha señora. En ese momento, el bueno del Sr. Pickwick cede y paga las costas procesales, a fin de liberar de prisión a la Sra. Bardell, su acreedora, quien a su vez le perdona el pago de la indemnización.

En *Pickwick* tenemos asimismo el caso, imagino que por completo producto de la imaginación de Dickens, del joven Sam Weller, quien se pone de acuerdo con su padre para que éste le reclame una deuda inexistente y exija su ingreso en Fleet, ya que quiere estar con su amo, el Sr. Pickwick, y éste tiene reparos morales a que Sam pernocte en la prisión.

Pero la inmensa mayoría de los deudores ingresados en Marshalsea, en Fleet o en otras cárceles de deudores, estaban allí porque no tenían liquidez para el pago de la deuda. Es el caso, por ejemplo, de la humilde sombrerera de *La pequeña Dorrit*, que enseña a Amy a coser; y que ha ingresado en la prisión por no poder pagar. Es asimismo el rocamboloso caso del zapatero remendón de Fleet, en *Los papeles de Pickwick*: siendo albacea testamentario, una vez pagadas todas las mandas ve cómo el testamento es anulado judicialmente, y se le exige la devolución no sólo de las 1000 libras que había recibido como legado, sino también de los miles de libras repartidos entre el resto de legatarios, junto con las 10.000 libras de costas procesales -aproximadamente, el doble del montante de la herencia repartida-. En el caso del padre de Amy Dorrit, ni él, ni nadie, es capaz de averiguar las razones que condujeron a la insolvencia de la empresa y a su situación de preso en Marshalsea; o quién es el verdadero acreedor, o cuál es la cuantía de la deuda. Arthur Clennan intenta averiguarlo acudiendo al Negociado de los Circunloquios (una especie de “vuelva usted mañana”, elevado a la n-sima potencia) sin conseguir nada. Muchas veces, como he anticipado, la causa del ingreso en prisión estribaba en la exigencia de pago de unas desmesuradas costas procesales, o de intereses usurarios pactados con los pagarés; otras veces, el origen del problema es desconocido, como pasa con el Sr. Dorrit; y en otros la insolvencia y el ingreso en prisión se debe a la quiebra de la institución bancaria en que el afectado tenía sus ahorros, como le sucede a Arthur Clennan casi al final del libro de *La pequeña Dorrit*, cuando quiebra el banco del estafador Sr. Merdle.

A veces, algunos de estos deudores realmente insolventes lograban salir encargando a terceros la venta de alguna propiedad o incluso el cobro de algún pagaré en que figuraban como acreedores; o bien porque algún familiar o amigo salía en su ayuda; o, como sucede en el caso del padre de Dickens, al haber cobrado una herencia. El infantil (y algo aprovechado) Sr. Skimpole, de *Casa desolada*, absolutamente incapaz de administrar sus bienes con un mínimo de cordura e insolvente por esta razón, se libra de la prisión por deudas debido a la intervención de sus amigos, que pagan el principal y los intereses. La Sra. Bardell consigue salir de Marshalsea casi de inmediato gracias a la generosidad del Sr. Pickwick, pese a haber sido ella la causa del ingreso de éste en la prisión. Lo mismo sucede con Alfred Jingle, que, pese a haber estado burlándose durante meses -y aun estafando- al Sr. Pickwick y sus amigos, finalmente consigue abandonar la prisión porque dicho señor termina pagando sus deudas.

Otros, sin embargo, no tenían esa suerte, y llegaban a morir en prisión, como El Prisionero de la Cancillería en *Los papeles de Pickwick*, tras veinte años de encierro y sufrimientos indecibles debido a la tisis. Y la pregunta es: ¿de qué servía en estos casos, que seguramente eran la mayoría, mantener al deudor privado de libertad? Mientras estuviera en prisión, no podría ejercer oficio alguno; y por tanto, difícilmente podría devenir a una situación económica que le permitiera afrontar el pago. Aquí se advierte con claridad la desproporción de la medida de prisión por deudas: resulta palmaria su inadecuación a la finalidad perseguida en la inmensa mayoría de los casos. Si el objetivo del acreedor es cobrar su deuda, y no la mera antipatía o venganza (que nada debería tener que ver con el fallo de un tribunal, ni mucho menos con la

privación de libertad de una persona) difícilmente esa deuda se cobraría si el deudor, al estar privado de libertad, carecía de la capacidad de obtener ingresos.

En otros casos, cuenta Dickens en *Pickwick* los devastadores efectos de la prisión, sin esperanza alguna de redención, sobre la salud mental de los deudores. Así, un preso que llevaba diecisiete años, solicitó al carcelero salir durante una hora o dos para ver la calle, donde casi es atropellado por un coche de punto. Indignado, vuelve a la prisión antes de la hora; pero el carcelero siguió permitiéndole salir todas las tardes a la taberna, donde se emborrachaba y regresaba a prisión casi a la hora del cierre de las puertas -la prisión permanecía abierta durante el día para visitas, y cerraba por la noche; en *La Pequeña Dorrit*, Arthur Clennan se ve obligado a pernoctar en Marshalsea una noche porque se le hace tarde y, cuando pretende salir, las puertas ya estaban cerradas-. Recriminado por juntarse con malas compañías, el carcelero le amenaza con dejarle toda la noche fuera si vuelve a llegar tarde; el preso, asustado ante esa perspectiva, decide no volver a salir de Fleet. Del mismo modo, Amy Dorrit teme el momento en que su padre, después de veintidós años, pueda salir de la prisión, donde “está muy bien considerado” y es apodado “el Padre de Marshalsea”; ya que desconoce hasta qué punto será bien recibido o se desenvolverá bien en el mundo exterior. De hecho, cuando William Dorrit, padre de Amy, deviene a mejor fortuna a consecuencia de las averiguaciones de Arthur Clennan, es bien recibido a la vista de su nueva y boyante situación económica; pero los últimos días de su vida se pierde en la locura y cree encontrarse de nuevo en Marshalsea. El médico -preso- que atiende en el parto a la Sra. Dorrit llega a decir que la verdadera libertad se halla en la prisión, ya que allí no llaman los acreedores, ni los alguaciles.

#### **IV. LAS CONDICIONES DE VIDA EN MARSHALSEA Y EN OTRAS CÁRCELES DE DEUDORES**

En varias obras de Dickens se refleja cómo era la vida dentro de estas prisiones. Destacaré dos obras. La primera, *Los papeles de Pickwick*. La segunda, por supuesto, *La pequeña Dorrit*.

En *Los papeles póstumos del club Pickwick*, encontramos una visión agrisada de la cárcel de Fleet. El Sr. Pickwick, deudor adinerado, paga una buena habitación, donde ha alquilado muebles más o menos cómodos; su criado Sam Weller compra todos los días alimentos bien cocinados, vino y cerveza en tabernas como La Urraca y el Tocón y se los lleva diariamente, se lleva la ropa para hacerle la colada, lo que le permite tener constantemente un aspecto decente, limpio y aseado... Es significativo que el carcelero, Sr. Roker, al segundo día, pregunte al Sr. Pickwick por qué no le había dicho desde el principio que quería estar bien acomodado; al ver que el Sr. Pickwick es adinerado, le ofrece una habitación individual, por la que paga a otro preso una libra por semana, y además le alquila muebles. Los presos que comparten habitación muchas veces pagan una cantidad al nuevo preso al que el carcelero ofrece la misma celda, a fin de que se busque otra ubicación.

El Sr. Pickwick, además, con su proverbial generosidad, invita constantemente a tomar cervezas y otros refrigerios a otros habitantes de la prisión, donde existe una especie de taberna; recibe constantemente a sus amigos, quienes le visitan a diario...

En el otro extremo, tenemos a los personajes Alfred Jingle y Job Trotter -quien no está preso, pero vive en prisión porque no tiene donde ir y prefiere estar ahí con su amigo Jingle-, pícaros y enteramente insolventes -no debido tanto a su mala suerte como más bien a su prodigalidad y su vida desordenada; como sucede asimismo con Tip Dorrit, hermano de Amy- que llegan a Fleet en condiciones enteramente miserables, andrajosos, hambrientos, sin un penique y por tanto incapaces de pagar su sustento; y que sólo pueden salir adelante gracias a la generosidad del Sr. Pickwick. En *Los papeles póstumos del club Pickwick* el protagonista observa estupefacto, al ingresar en Fleet, que existían una especie de sótanos o mazmorras donde, al parecer, dormían los presos más pobres.

Nos percatamos, por tanto, y esto en Pickwick salta a la vista, de que las condiciones de vida en Fleet (al igual que las de Marshalsea y las de otras cárceles de deudores) dependían, paradójicamente, de los recursos económicos del deudor encerrado -salvo en algún caso de presos de muy larga duración, como el prisionero de la Cancillería, que había adquirido el derecho a usar una habitación individual-. Quien disponía de esos recursos económicos, quedaba privado de libertad hasta el pago de la deuda o el perdón del acreedor, pero tenía unas condiciones de vida “razonables”; incluso, el Sr. Pickwick dispone constantemente de las atenciones de su criado, Sam. Pero la situación de quien carecía realmente de recursos económicos era patética: suciedad, hacinamiento, hambre... Tanto, que se nos dice en *La pequeña Dorrit* que Amy, la protagonista, alquila un cuartucho sobre la vivienda del portero de la prisión de Marshalsea con el fin de estar cerca de su padre por las noches, cuando regresa de trabajar; pero el alquiler le cuesta el doble de lo que habría sido la renta arrendaticia en un cuarto ubicado fuera de la prisión. El Sr. Pickwick contempla a la hambrienta mujer y al famélico bebé de un preso. Para poder dormir en una cama, había que pagar alquiler al carcelero en muchas ocasiones.

En Pickwick, sorprende asimismo la alusión a la “caja de los deudores pobres”, que se colocaba junto a la verja y permitía a los viandantes depositar limosnas. Lo más chocante, en todo caso, es que se hable de “deudores pobres”, lo que implica que existían otros que eran ricos o, al menos, con ciertos recursos económicos. En Pickwick, uno de los encerrados es un párroco; en *La pequeña Dorrit*, el médico que atiende en el parto a la madre de Amy es un preso. El Sr. Pickwick y Sam Weller observan cuán variopintos son los deudores privados de libertad: desde “el trabajador con chaqueta de pana” hasta el “pícaro arruinado con batín de lana desgastado”; pasando por el “señorito rural” con una fusta desgastada, una bota rota y una zapatilla de estar por casa. Sam Weller, quien representa la sabiduría popular, afirma que algunos presos beben cerveza y juegan a los bolos en la prisión, cuando antes holgazaneaban en las tabernas; mientras que otros, desanimados, pagarían si pudieran para salir de inmediato, aunque algunos terminan, en apariencia al menos, acomodándose, como el padre de Amy

Dorrit -quien en ocasiones incluso sustituye al portero, Sr. Chivery, cuando éste se halla enfermo-.

El problema de las cárceles de deudores era que el insolvente que realmente no podía pagar y por tanto no podía salir, tenía unas condiciones de vida mucho peores que aquel que, aun ingresado en esa prisión, tenía bienes o al menos amigos o familiares que le ayudaban. Paradójicamente, aunque en una medida mucho menor, esta situación asimismo se da en cierto modo actualmente en España: el encarcelado cuya familia le proporciona dinero, puede adquirir alimentos, televisores y otras comodidades en el economato de la prisión, pero muchas de estas mercancías no estarán al alcance de todos ellos.

Y resulta esperpéntico que el Sr. Rugg, abogado de Arthur Clennan, en *La pequeña Dorrit*, intente convencer a su cliente, que ha devenido insolvente debido a la quiebra del banco en que tenía su capital y el de su empresa, para que no ingrese en Marshalsea (cárcel para “pequeños deudores”) sino en King’s Bench, otra prisión para “grandes deudores”, ya que de otra forma su prestigio como abogado, e incluso el prestigio de su cliente, podrían verse en entredicho.

También sorprende, en *La pequeña Dorrit*, que exista un fuego en el “salón” de la prisión, alimentado gracias a las contribuciones de los reclusos en ella.

Se cuenta también en *Pickwick* que entrar licores en la prisión -salvo la cerveza; de hecho, dentro de la prisión existía una taberna- estaba “absolutamente prohibido”; pero los guardianes permitían la entrada y almacenamiento de ginebra y otras bebidas espirituosas a cambio de una comisión. Si procedía inspeccionar las habitaciones, primero hacían sonar los silbatos para que los implicados tuvieran tiempo de hacer desaparecer “la mercancía”. El Sr. Pickwick no puede dormir en su primera noche en Fleet debido al escándalo que organizaban los borrachos.

En *La pequeña Dorrit*, nos encontramos con que el padre de Amy, “caballero”, ingresa en la prisión debido a deudas contraídas por una empresa de que era socio. Absolutamente incapaz de pagar la deuda, y viendo que su situación iba a alargarse en el tiempo, William Dorrit ve cómo su esposa, embarazada, y sus dos hijos, todavía muy pequeños, van a vivir con él a Marshalsea, donde nace la pequeña Amy; por supuesto, la esposa y los hijos del Sr. Dorrit viven allí voluntariamente y pueden entrar y salir -hasta que el hijo contrae deudas y adquiere asimismo la condición de recluso-. Esto sucedió justamente con la familia de Dickens: su madre decidió pasar a residir en Marshalsea con sus hijos pequeños, al resultar imposible educarlos y alimentarlos en el mundo exterior.

Amy vive en la prisión hasta los veintidós años, momento en que pasa a trabajar como costurera en casa de la Sra. Clennan; si bien sigue durmiendo en una habitación alquilada dentro de la prisión. Su tío, hermano de su padre preso, les visita asiduamente; es una persona libre, pero tanto o más miserable que su hermano. De otra parte, éste se niega a reconocer ante sus compañeros de prisión, entre los que ha adquirido el “título” de “Padre de Marshalsea” por

ser el preso más antiguo (ingresa antes de nacer Amy, y la historia comienza cuando ésta tiene veintidós años) que sus hijas trabajan (Amy como costurera y Fanny como bailarina): habría sido “deshonroso”, dada su condición de “caballero”. Pero esa condición de “caballero” no le impide, sin embargo, pedir dinero y regalos (siempre con muchos rodeos y con un lenguaje muy florido) a quienes visitan la prisión, a los que finalmente consiguen abandonarla e incluso a sus compañeros, los otros presos. Incluso el joven Chivery, hijo del portero, enamorado de Amy, le regala constantemente puros habanos que coge del estanco que regenta su madre; y en este punto apreciamos la escasa valía del “caballero” cuando reprocha a su hija que ésta no acepte al joven Chivery, dado que ello podría hacerle perder sus prebendas ante el carcelero.

El Sr. Dorrit, en todo caso, subsiste gracias a que su hija Amy guarda el almuerzo que le dan en casa de la Sra. Clennan para que su padre pueda cenar cada día.

## V. ENSEÑANZAS PARA LA ESPAÑA DEL SIGLO XXI

Formalmente, la prisión por deudas “civiles” está erradicada, ya desde el Pacto Internacional de los derechos civiles y políticos, art. 11, y el Protocolo IV anejo a la CEDH.

Sin embargo, hay algunas cuestiones pendientes.

1) En primer lugar el Código Penal contempla el antes denominado arresto sustitutorio en los casos de impago de multa penal (art. 53), si bien ahora se le llama, eufemísticamente, responsabilidad personal subsidiaria. Recordemos que en Marshalsea, cárcel de deudores, había una sección para contrabandistas y para quienes dejaban impagadas las multas.

Es verdad que la multa no es una obligación contractual, que es a lo que se refiere el PIDCP y el Protocolo IV. Pero, aun así, la responsabilidad personal subsidiaria por impago de la multa no debería proceder cuando se encuentre acreditada la insolvencia del condenado penalmente y éste manifieste su preferencia por los trabajos en beneficio de la comunidad. Alargar la prisión de un insolvente -con la incidencia, además, que ello tiene sobre los permisos y sobre el tercer grado penitenciario- pese a haber manifestado éste dicha preferencia, resulta una decisión desproporcionada y, por tanto, contraria a la libertad personal. No se puede castigar con privación de libertad el incumplimiento de una obligación que no se puede cumplir.

Tema distinto es el condenado solvente que, sin embargo, se niega a pagar la multa; pero incluso en estos casos hay otros mecanismos menos incisivos, como el embargo de los bienes. Lo que no tiene sentido es que, aun estando acreditada la insolvencia por una resolución judicial o administrativa, a quien deja de pagar la multa se le aplique la responsabilidad personal subsidiaria, en vez de permitírsele cumplir con trabajos en beneficio de la comunidad.

En relación con la llamada responsabilidad personal subsidiaria, la STC 19/1988 ya había anticipado lo siguiente:

“Nada dice el precepto controvertido en orden a la identificación de la «responsabilidad personal y subsidiaria», cuya adopción encomienda al prudente arbitrio del Tribunal para el caso de que no se satisficiera la multa. *La mayor parte de la doctrina y de la jurisprudencia y una práctica consuetudinaria de juzgados y Tribunales han propendido a entender que se trata de un arresto, que debe ser cumplido en el correspondiente establecimiento penitenciario. Sin embargo, la amplitud y la extensión de esa doctrina y jurisprudencia, adoptadas o establecidas en momentos anteriores a la vigencia de la Constitución, no pueden significar que sea la que hoy deba aceptarse como la más conforme con nuestra Norma suprema*”.

Sin embargo, no sólo los órganos judiciales, en algunos supuestos, prescinden del dato de la declaración de insolvencia del condenado, sino que además el legislador elevó el tiempo máximo de esta pena, que era de seis meses en la reforma de 1983, a un año, como está en la actualidad para los casos de multa proporcional. A mi juicio, debe abrirse un debate sobre la posibilidad de extender la doctrina constitucional iniciada con la STC 32/2022 -sobre suspensión de la pena de prisión, a lo que luego me referiré- al caso de la insolvencia declarada que impida el pago de la responsabilidad personal subsidiaria. Esto se corrobora considerando el elevado número de supuestos en que se impone la responsabilidad penal subsidiaria pese a la insolvencia del condenado. Por citar sólo algunos ejemplos recientes, podemos aludir a las siguientes resoluciones judiciales: AAP de Córdoba de 16 de octubre de 2023, R 793/2023, 17 de febrero de 2023, R 48/2023, 20 de septiembre de 2022, R 622/2022, y de tres de octubre de 2024, R 723/2024; de Soria, dictados el 18 de octubre de 2024, R 100/2024, seis de febrero de 2025, R 11/2025, y 21 de noviembre de 2024, R 123/2024; de Jaén, fechados el 30 de enero de 2024, R 1034/2023, 13 de julio de 2021, R 566/2021, 20 de septiembre de 2022, R 622/2022, tres de octubre de 2023, R 619/2023, dos de marzo de 2023, R 87/2023, y 21 de noviembre de 2023, R 816/2023; Granada, auto de dos de noviembre de 2023, R 635/2023; Barcelona, de 12 de julio de 2023, R 613/2023; León, de 20 de enero de 2023, R 1237/2022; Zaragoza, de 11 de enero de 2023, R 1161/2022; Cádiz, de 16 de diciembre de 2022, R 511/2022; Castellón, fechada a 10 de mayo de 2022, R 126/2022; Almería, de 18 de junio de 2021, R 2591/2021; o de Sevilla, de nueve de enero de 2024, R 36/2024, o de 19 de enero de 2024, R 326/2024.

La repercusión social es indudable; además, la cuestión no se halla cerrada porque la doctrina de las Audiencias Provinciales no es unánime. En efecto, algunas resoluciones judiciales sí son partidarias de sustituir la responsabilidad personal subsidiaria por trabajos en beneficio de la comunidad, ante los supuestos de impago de la multa debido a la insolvencia del condenado; al menos, como regla general. Por ejemplo, AAP Lugo de 24 de febrero de 2025, R 483/2024. El AAP de Guipúzcoa de 28 de febrero de 2025, R 102/2025, afirma:

*“Es criterio reiterado de este Tribunal que en la responsabilidad personal subsidiaria derivada del impago de la pena de multa, como regla general, únicamente se optará por la privación de libertad cuando concurren circunstancias particulares que no hagan aconsejable o conveniente la adopción de otras alternativas a la prisión, y ello por cuanto la privación de libertad supone una modalidad de cumplimiento extremadamente afflictiva, máxime cuando se trata de lapsos de cumplimiento relativamente exiguos.”*

La misma Audiencia Provincial de Guipúzcoa, auto de 15 de noviembre de 2024, R 795/2024, estimó procedente la imposición de trabajos en beneficio de la comunidad ante el impago de la multa. El de la Audiencia Provincial de Albacete de seis de febrero de 2025, R 385/2023, se pronuncia en el mismo sentido; y también el de 31 de enero de 2025, R 158/2023. Y el AAP de Zaragoza de seis de febrero de 2025, R 49/2025, asimismo se decanta por la imposición de trabajos en beneficio de la comunidad ante el impago de la multa.

2) En segundo lugar, el art. 82 del Código Penal condiciona la suspensión de la pena a que se hayan abonado las responsabilidades civiles derivadas del delito, lo que puede tener sentido si el deudor es solvente, pero nunca cuando la insolvencia se halla acreditada. El Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado en este sentido en varias ocasiones, como en la STC 32/2022. La sentencia estima el amparo contra las resoluciones judiciales que acordaron la revocación de la suspensión de la pena de prisión, con base en el impago de la responsabilidad civil, dado que se había acreditado la insolvencia del condenado; por lo que finalmente se consideró vulnerado el derecho fundamental a la libertad personal reconocido en el art. 17 CE. La sentencia afirmó:

“Ni la suspensión ni la revocación pueden condicionarse al pago de la responsabilidad civil cuando es imposible ese pago. En especial, la motivación de las decisiones judiciales que revocan una suspensión deben tener presente esta regla en su examen de la concurrencia de los presupuestos legales de tal consecuencia, que a su vez la reflejan [art. 86.1 d) CP: «salvo que careciera de capacidad económica para ello»], junto con la ponderación de los bienes y derechos en conflicto de conformidad con los fines constitucionalmente fijados de las penas privativas de libertad y la orientación a la reeducación y reinserción social inherente a la figura de la suspensión...”

Y añade que las resoluciones judiciales que habían revocado la suspensión de la pena de prisión infringen las exigencias de motivación reforzada cuando se halla en juego un derecho fundamental, como es la libertad personal:

“La incapacidad de pago sigue siendo un criterio tomado en cuenta por el legislador penal, si bien, frente al modelo anterior, ha desplazado su consideración del momento inicial en que se decide sobre la suspensión al momento de resolver sobre su revocación en caso de impago. Es entonces cuando, como indica el art. 86.1 d) CP, el juez debe valorar si el incumplimiento del compromiso asumido inicialmente por el penado responde a una voluntad renuente al cumplimiento de la obligación de pago o es fruto de una situación no buscada de insuficiencia de medios económicos y, por tanto, de la imposibilidad material de pago de las responsabilidades civiles. Cuando los órganos judiciales razonan como se ha dicho están justificando la revocación en la subsistencia de capacidad económica, cuya concurrencia, a su vez, se infiere de la asunción inicial del compromiso de pago. *Este automatismo, sin previa audiencia al condenado, no resulta conforme con el canon de motivación reforzada que exige el tribunal en la adopción de este tipo de decisiones, dado el carácter basal de la efectiva capacidad para hacer frente a la responsabilidad civil como elemento que evita que la ejecución de la pena sirva para forzar los pagos de una persona de insuficiente solvencia (ATC 259/2000, FJ 3) y permite la funcionalidad de esta forma sustitutiva de la ejecución de la pena privativa de*

*libertad en casos de insolvencia (ATC 3/2018, FJ 7). Cabe esperar por ello del juez un razonamiento con el máximo detalle que en función de las circunstancias del caso sea posible sobre la capacidad económica real del condenado que niega tenerla o haberla perdido.”*

En similares términos se pronuncia la STC 122/2024. Esta sentencia afirma que no se puede fundamentar la negativa a la suspensión de la ejecución de la condena con base en el carácter “discrecional” de la decisión del órgano judicial; y además insiste en que deben ponderarse todas las circunstancias. Y añade:

*“Este tribunal se ha pronunciado sobre la regulación actual de la suspensión de la pena, el alcance del compromiso de pago de la responsabilidad civil antes de decidir sobre la suspensión de aquella y la relevancia de determinar la verdadera situación económica del penado en el momento de valorar las consecuencias de su incumplimiento.”*

Similar es la STC 104/2022, que insiste en la necesidad de ponderación de todas las circunstancias concurrentes, ya que en otro caso la decisión limitativa del derecho fundamental a la libertad individual, reconocido en el art. 17 CE, adolecerá de motivación insuficiente. Puede asimismo citarse la STC 39/2024. En ese caso, se declara la insolvencia del penado y el auto que contiene dicha declaración queda firme; pero, después, se pone en duda dicha insolvencia por los órganos judiciales, que proceden a revocar la suspensión de la pena. De ese modo, se hizo recaer sobre el penado la prueba de un hecho negativo (la ausencia de ingresos y de patrimonio) con lo que asimismo se lesiona la tutela judicial, en su vertiente relativa a una valoración razonable de la prueba (SSTC 227/1991 y 61/2002). Afirma la sentencia:

*“Los órganos judiciales en el presente caso tenían a su disposición elementos y resoluciones (dos averiguaciones patrimoniales, un auto de insolvencia y un auto suspendiendo otra pena privativa de libertad) que proporcionaban información para valorar la capacidad económica del penado en el momento de tomar la decisión revocatoria. Sin embargo, ni el Juzgado de lo Penal núm. 4 de Santander ni la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Cantabria los tuvieron en cuenta. En estas circunstancias, alegar y razonar que correspondía al penado en exclusiva cargar con la prueba del empeoramiento de su situación económica revela la inercia de una ejecutoria en la que, en un escaso intervalo de tiempo, se declara la insolvencia del condenado con suspensión de una pena privativa de libertad y, presumiendo tanto su solvencia –al no acreditar lo contrario– como el carácter falsario del compromiso de pago asumido tres años antes, se acuerda sin solución de continuidad la revocación de la suspensión de la ejecución de la pena de prisión impuesta con la simple constatación del impago de la responsabilidad civil”.*

La reciente STC 49/2025, relativa a un caso en que se había revocado la suspensión de la pena de prisión ante el impago de la responsabilidad civil, debido a la situación de insolvencia, afirma:

*“La Audiencia, en lugar de atender, conforme a la doctrina invocada, a la capacidad económica del penado para valorar el carácter justificado o voluntario del impago, eludió cualquier consideración al respecto, lo que “constituye un supuesto de lo que el Tribunal viene considerando una negativa manifiesta implícita”,*

*como se dijo en la STC 78/2024, de 20 de mayo, FJ b), al estimar un recurso de amparo con el mismo objeto y concurrencia de igual causa de especial trascendencia constitucional.”*

3) En tercer lugar, en ocasiones las autoridades penitenciarias deniegan el pase al tercer grado ante el impago de las responsabilidades civiles, pese a la acreditada insolvencia del condenado; además, a estos efectos, computan dentro de la duración de la pena los tiempos de “responsabilidad personal subsidiaria”. Confirman esta actuación de las autoridades penitenciarias, por ejemplo, AAP de Madrid de 23 de enero de 2025, RA 3769/2024, AAP de Coruña de doce de junio de 2024, RA 549/2024; o AAP de Valencia de 23 de octubre de 2023, RA 1435/2023.

En cambio, existen otras resoluciones judiciales favorables a considerar la insolvencia del condenado, que le impide abonar las responsabilidades civiles, como un factor que puede determinar la procedencia de la aplicación del tercer grado. Es decir, existen líneas jurisprudenciales contradictorias en relación con la cuestión. Es el caso, por ejemplo, de los AAN de 29 de marzo de 2023, RA 103/2023, de ocho de abril de 2025, RA 182/2025, y de cuatro de abril de 2024, RA 4/2025. También, por ejemplo, el AAP de Madrid de 13 de noviembre de 2024, RA 3086/2024; o el AAP de Madrid de 10 de septiembre de 2024, RA 2184/2024.

Pero, en síntesis, en ocasiones se utiliza la privación de libertad como medida de presión para conseguir el pago, sin tomar en consideración que, en muchos casos, dicha presión es inútil porque, simplemente, el condenado no puede pagar. Lo mismo, *mutatis mutandis*, que sucedía en las prisiones británicas de deudores en el siglo XIX.

# PROPORCIONALIDAD Y LEGALIDAD EN LA DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA

*(Con motivo de la Sentencia de la Sección Cuarta de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 5 de junio de 2025 -recurso 2014/2023-)*

Juan Francisco Mestre Delgado  
Catedrático de Derecho Administrativo de la  
Universidad de Alcalá

## RESUMEN

Este trabajo afronta un comentario crítico de la Sentencia TS de 5 de junio de 2025, que sienta doctrina jurisprudencial sobre el artículo 29.5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, desde la perspectiva de la protección del derecho fundamental garantizado por el artículo 25.1 de la Constitución y en particular de principios del Derecho sancionador (legalidad, taxatividad, prevención general, proporcionalidad) incorporando una interpretación adecuada a la regulación del precepto legal.

## PALABRAS CLAVE

Artículo 29.5 de la Ley 40/2015. Principio de proporcionalidad. Principio de legalidad. Principio de taxatividad. Interpretación en materia sancionadora. Técnica legislativa.

## ABSTRACT

*This paper presents a critical commentary on the Supreme Court ruling of June 5, 2025, which establishes legal precedent regarding Article 29.5 of Law 40/2015, of October 1, from the perspective of protecting the fundamental right guaranteed by Article 25.1 of the Constitution and, in particular, the principles of criminal law (legality, specificity, general prevention, proportionality), incorporating an appropriate interpretation of the legal provision.*

## KEYWORDS

*Article 29.5 of Law 40/2015. Principle of proportionality. Principle of legality. Principle of specificity. Interpretation in matters of sanctions. Legislative technique.*

## I. PLANTEAMIENTO GENERAL

A) Es ya un lugar común en el Derecho Administrativo sancionador que el derecho fundamental a la legalidad de las infracciones y sanciones administrativas garantizado en el artículo 25.1 CE exige que el Legislador (no es preciso detenernos en las precisiones sobre el alcance de la colaboración reglamentaria) establezca de forma precisa no sólo los tipos sancionadores o el desvalor que pretende proteger, sino además las correspondientes sanciones.

En la determinación de las sanciones aplicables como consecuencia de la comisión de infracciones opera necesariamente el principio de proporcionalidad, que constituye, desde la perspectiva del artículo 25.1 CE, un criterio de control de la constitucionalidad de las leyes sancionadoras, que el Tribunal Constitucional maneja para valorar si en la operación de regulación se respeta el referido principio.

B) En este contexto de protección del derecho fundamental, es preciso poner de manifiesto que se han incorporado, primero por el artículo 4.3 del Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (aprobado mediante Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto) y después en el artículo 29.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, sendas previsiones que trataron de concretar con mayor detalle la aplicación del principio de proporcionalidad en la determinación de la concreta sanción aplicable, aunque, al menos en la regulación vigente, de forma no exenta de problemas relevantes.

El artículo 4.3 del Reglamento citado estableció que “En defecto de regulación específica establecida en la norma correspondiente, cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en su grado mínimo”. Conviene recordar que se dictó bajo la vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que estableció, al regular el principio de tipicidad (artículo 129.3) que “Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes”; y, en lo que respeta al principio de proporcionalidad, que “En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar...” (artículo 131.3). Por lo tanto, la previsión reglamentaria encajaba razonablemente en el contexto de la regulación, indicando al aplicador que en función del principio de proporcionalidad, podría imponerse la sanción en su grado mínimo. Como la jurisprudencia había declarado ya que a efectos de la correcta determinación, en términos de proporcionalidad, de la concreta sanción

podría efectuarse una división o clasificación abstracta en grados o tramos de las sanciones previstas en las leyes, a efectos de facilitar la concreción de la sanción. Esto es: que, si el Legislador hubiese establecido que las sanciones aplicables a las infracciones graves fuese la multa de 10.000 a 100.000 euros, podrían fijarse tres grados de intensidad (de 10.000 a 40.000; de 40.001 a 70.000 y de 70.001 a 100.000) para subsumir el concreto supuesto de hecho conforme a los criterios de atenuación o agravación aplicables.

Por su parte, la vigente Ley 40/2015, que mantiene en lo sustancial la regulación del principio de tipicidad (artículo 27) incluyendo la exigencia -respaldada por el Tribunal Constitucional- de verificar el principio de proporcionalidad en la determinación de las infracciones y sanciones (el apartado 1 del artículo 27 señala que “Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves”) y del principio de proporcionalidad, tanto en la tipificación como en la aplicación (el artículo 29.3 establece que “En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios...”) estableció en el apartado 4 del artículo 29 una previsión nueva, conforme a la cual “Cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en el grado inferior”.

C) La interpretación de este precepto legal, actualmente vigente, plantea numerosas cuestiones de interpretación que no pueden solventarse con facilidad. ¿Qué es, o qué quiere decir, que el órgano competente para resolver, una vez concretada la infracción y el grupo de sanciones que se anuda a la misma, pueda “imponer la sanción en el grado inferior? La cuestión es relevante, desde luego porque ni la Ley 40/2015 ni en la regulación legal tradicional de la potestad sancionadora se emplea el concepto de grado, inferior o superior, a efectos de concretar la sanción procedente.

Parece evidente que el autor del precepto se ha guiado, aunque con poco acierto, por la regulación del Código Penal. En este, como es conocido, la determinación de la concreta sanción (pena) se construye, de forma concreta, en relación a un sistema de grados, de forma que la determinación de la concreta sanción aplicable al caso se trata de precisar, atendiendo a las previsiones sobre la horquilla de sanciones aplicables a cada delito, especificando el grado en que debe fijarse en el caso concreto. La regulación lo contempla con precisión: en los términos del artículo 70.1 del Código Penal, “La pena inferior en grado se formará partiendo de la cifra mínima señalada para el delito de que se trate y deduciendo de ésta la mitad de su cuantía, constituyendo el resultado de tal deducción su límite mínimo. El límite máximo de la pena inferior en grado será el mínimo de la pena señalada por la ley para el delito de que se trate, reducido en un día o en un día multa según la naturaleza de la pena a imponer”. La regla así formulada incorpora parámetros objetivos de referencia: existe un límite mínimo

y un límite máximo que conforman el grado inferior, que por lo tanto resulta previsible y determinable con carácter general. La aplicación, concretada por el Legislador, del principio de proporcionalidad respeta las exigencias del principio de legalidad y del de taxatividad, lo que contribuye al respeto del principio de igualdad y a la materialización de las finalidades de la sanción, en términos tanto de prevención especial como general.

En el ámbito del Derecho Administrativo sancionador la regulación no contempla, de ordinario, la determinación de las sanciones conforme a la distribución en grados superiores o inferiores. El patrón general de regulación se construye, como es conocido, cuando se trata de sanciones económicas o de suspensión de derechos durante un periodo de tiempo, estableciendo franjas de cuantías o plazos que se aplican a las correlativas infracciones. En un modelo absolutamente común, que puede servir de ejemplo, el artículo ... de la Ley .... establece que las infracciones muy graves serán sancionadas con multa de una cuantía comprendida entre ... y ... euros, cuya concreta determinación debe efectuarse, dentro de la franja establecida, atendiendo a los criterios de graduación que fija el propio Legislador (intencionalidad, efectos, reincidencia...). En este modelo general, la concreción de la sanción se suele efectuar distribuyendo o clasificando idealmente la franja de cuantías o plazos en tres bloques, en los que el aplicador debe moverse en función de las circunstancias concurrentes, de forma que, si sólo concurre alguna o algunas atenuantes, la concreta sanción debe fijar en el ámbito del primer tercio, si sólo concurren circunstancias agravantes debe concretarse en el entorno del más elevado. De esta forma se ha tratado de garantizar que las exigencias que derivan del principio de proporcionalidad, que vinculan al Legislador y al aplicador, respeten las garantías, formal y material, del artículo 25.1 CE.

Aunque es preciso añadir, inmediatamente después, que la tipología de sanciones es bastante más amplia en las distintas leyes de contenido sancionador o disciplinario, y que se contemplan en unos casos de forma cumulativa y en otros de forma alternativa. También, que en algunas regulaciones se emplea el criterio de los grados; así, en la Ley asturiana 1/1997, de 4 de abril, de infracciones y sanciones en materia de seguridad minera, se regula la “graduación de las multas” (artículo 17) estableciendo grados (mínimo, medio, máximo) en cada clase de infracción (leve, grave, muy grave).

D) En este contexto se ha dictado la Sentencia de 5 de junio de 2025, que interpreta el artículo 29.4 de la Ley 40/2015, declarando en definitiva que el precepto permite, cuando concurren las circunstancias precisas, imponer la sanción establecida legalmente para las infracciones inmediatamente inferiores en gravedad, esto es, que una infracción muy grave puede ser sancionada con sanciones previstas para las infracciones graves, o las graves con sanciones previstas para las leves.

## II. LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL QUE FIJA LA SENTENCIA TS DE 5 DE JUNIO DE 2025

A) La Sentencia de 5 de junio de 2025 ha afrontado la interpretación del artículo 29.4 de la Ley 40/2015, estableciendo como doctrina jurisprudencial que “que en aplicación del principio de proporcionalidad contemplado en el artículo 29 de la Ley 40/2015, el apartado 4 de dicho precepto permite que, cuando lo justifique la debida adecuación de la sanción que deba aplicarse a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y a las demás circunstancias concurrentes, el órgano competente imponga la sanción establecida legalmente para las infracciones inmediatamente inferiores en gravedad, debiendo motivar adecuadamente el cumplimiento de los supuestos legales previstos en dicho precepto”.

B) Para comprender adecuadamente como se llega a formar esta doctrina, es preciso atender a los hechos y a los antecedentes de la Sentencia.

a) El esposo de la recurrente en instancia llevó a cabo “actuaciones” “para hacer una piscina en el jardín de su vivienda, de la que la recurrente era copropietaria.” Añade la Sentencia que “el inmueble se encontraba incluido dentro de una zona arqueológica catalogada como Bien de Interés Cultural e inscrita en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz por el Decreto 57/2010, de 2 de marzo, aunque en un entorno considerado de ámbito residual y con el grado de protección más bajo previsto por la normativa de aplicación”.

En un momento posterior, la recurrente en instancia solicitó la legalización de las obras. El Ayuntamiento remite la solicitud a la Comunidad Autónoma, para que otorgase la autorización prevista en el artículo 33.3 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico Andaluz, conforme al cual...

b) Pero la Administración autonómica incoó procedimiento sancionador, que concluyó con resolución sancionadora, por la que se impuso una sanción de multa en cuantía de 100.001 euros, por la comisión de la infracción grave tipificada en el artículo 109.h) en relación con el artículo 33.3 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía.

El artículo 109 h) tipifica así la infracción grave: “La realización de cualquier obra o actuación en inmuebles afectados por una inscripción como Bien de Interés Cultural en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, sin haber obtenido previamente las autorizaciones exigidas en los artículos 33.3 y 34.2 o en contra de los condicionantes que en su caso se impusieran, excepto en el supuesto previsto en el artículo 110.k)”. A su vez, el artículo 33.3 señala: “Será necesario obtener autorización de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, con carácter previo a las restantes licencias o autorizaciones que fueran pertinentes, para realizar cualquier cambio o modificación que los particulares u otras Administraciones Públicas deseen llevar a cabo en inmuebles objeto de inscripción como Bien de Interés Cultural o su entorno, tanto se trate de obras de todo tipo, incluyendo remociones de terreno, como de cambios de uso o de modificaciones en los bienes muebles,

en la pintura, en las instalaciones o accesorios recogidos en la inscripción. Será preceptiva la misma autorización para colocar cualquier clase de rótulo, señal o símbolo en fachadas o en cubiertas de Monumentos, en los Jardines Históricos y en sus respectivos entornos (...).”

c) Al mismo tiempo, tanto la Delegación Territorial en Sevilla de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico como el Ayuntamiento de Valencina de la Concepción autorizaron la ejecución de la piscina.

d) El acuerdo sancionador fue impugnado ante la Sala del Tribunal Superior de Justicia, que estimó parcialmente el recurso, únicamente en lo referido “al importe de la multa, que la reduce de 100.001 a 10.000 euros, por considerarla desproporcionada”, invocando para justificar la decisión el artículo 29.4 de la Ley 40/2015 (“Es cierto que la sanción se ha impuesto en su grado mínimo, pero los datos anteriormente expuestos por la recurrente permiten concluir que el elevado importe al que asciende la misma la hacen desproporcionada y precisamente con el fin de dar una justa solución a este tipo de situaciones el apartado cuarto del artículo 29 de la Ley 40/2015, previene aquella posibilidad de ponderar la imposición de la sanción en el grado inferior, cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes”). Indicó que debía tenerse en cuenta “que se trata de una obra realizada por un particular, la ausencia de daños, la regularización final de las obras, así como su efectiva culminación tras la obtención de la autorización pertinente y la inmediata corrección de la situación tras la presentación de la solicitud de legalización de las obras por la propia actora”, lo que “obliga a concluir que resulta más ajustado al principio de proporcionalidad aplicar la sanción establecida para la infracción inmediatamente inferior -leve- , que contempla un límite máximo de 100.000 euros y que, en este caso, dado el cúmulo de las anteriores circunstancias, se estima más proporcionada en el tercio inferior del grado mínimo que señala la recurrente, en la suma de 10.000 euros”.

e) El recurso de casación fue admitido, y se determinó la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia: “Determinar si en aplicación del principio de proporcionalidad contemplado en el artículo 29.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público resulta posible, en consideración de las circunstancias concurrentes, la imposición de la sanción establecida para la infracción inmediatamente inferior a la establecida en grado del caso que se trate”.

f) La Sentencia constata que “no es claro el significado literal de la expresión utilizada” en el precepto legal. El grado inferior de la sanción parece referirse a un grado “que está debajo “del que correspondería en principio aplicar. Pero, por regla general, las sanciones administrativas no tienen grados superiores o inferiores. En la mayor parte de los casos las sanciones económicas se fijan mediante una escala de cuantías, más o menos extenso, aplicables respectivamente a las infracciones muy graves, graves y leves”.

Considera, seguidamente, con respecto a los antecedentes normativos, que sólo se contempló una regla semejante en el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto) al que ya he aludido. Aunque la Sala detecta dos diferencias en la regulación vigente con la anterior reglamentaria: lo que en la disposición reglamentaria se establecía como criterio supletorio en la Ley 40/2015 es una regla general; y, en segundo término, que en lugar de permitir imponer “la sanción en su grado mínimo” la Ley 40/2015 se refiere a “la sanción en el grado inferior”. En el criterio de la Sentencia esta diferencia explica “la voluntad del legislador de incorporar una regla nueva, en orden a permitir un mayor juego del principio de proporcionalidad” y “para modular la imposición de sanciones administrativas en supuestos justificados en que la aplicación estricta de la tipificación legal de una sanción predeterminada pueda conducir a un resultado desproporcionado”. Para justificarlo, la Sentencia se refiere a diversos criterios:

1. La diferencia de regulación con el Reglamento de 1993.
2. “un criterio lógico”, porque “la cláusula tiene sentido si lo que se pretende es que, en casos acotados, en que la aplicación de la sanción tipificada pueda dar lugar a resultados contrarios al principio de proporcionalidad, debidamente justificados y con la necesaria motivación, se permita a la Administración sancionadora imponer la sanción establecida para la infracción inferior en gravedad.
3. Se refiere a la “interpretación lógica y sistemática”: como “la única gradación que por regla general hace el legislador en materia de infracciones y sanciones administrativas es la que distingue entre infracciones muy graves, grave y leves”, “lo lógico es pensar entonces que ese grado inferior está referido a la gravedad de las infracciones, y que cuando el artículo 29.4 de la Ley 40/2015 lo utiliza está permitiendo que se aplique la multa prevista para una infracción de menor gravedad, porque esos son los únicos grados utilizados por el legislador”.
4. La Sentencia considera que “esta posibilidad” “no es desconocida por la legislación administrativa sectorial”, aduciendo como ejemplo lo establecido en el artículo 67.3 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, conforme al cual “Si, en razón de las circunstancias concurrentes, se apreciara una cualificada disminución de la culpabilidad del infractor o de la antijuridicidad del hecho, o si atendida la situación económica del infractor, en razón de su patrimonio, de sus ingresos, de sus cargas familiares y de las demás circunstancias personales que resulten acreditadas, la sanción resultase manifiestamente desproporcionada, el órgano sancionador podrá determinar la cuantía de la sanción aplicando la escala correspondiente a la clase o clases de infracciones que precedan en gravedad a aquella en que se integra la considerada en el caso de que se trate”. La Sentencia considera que el precepto de la ley sectorial cuenta con “una redacción mucho más precisa técnicamente”, considerando que “Eso mismo es lo que, con una redacción técnica más defectuosa, hace el artículo 29.4 de la Ley 40/2015, permitir que se pueda aplicar con carácter general la sanción correspondiente a la infracción que preceda en gravedad a la que correspondería aplicar.
5. La finalidad de la previsión normativa consiste en “garantizar el principio de proporcionalidad en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora”. La Sentencia recuerda la relevancia que ha adquirido el principio de proporcionalidad, recogido en la jurisprudencia, citando al efecto las Sentencias de 9 de febrero de 2012 del TJUE, de 9 de julio de 2009 del TEDH, y la STC 69/2024). Y, como todas ellas interpretan y aplican el principio de proporcionalidad en relación a la regulación legal (es ilustrativa

la STC que cita, en la que se indica que “El principio de proporcionalidad solo dará lugar a la censura de inconstitucionalidad cuando la norma produzca un ‘patente derroche inútil de coacción que convierte la norma en arbitraria y que socava los principios elementales de justicia inherentes a la dignidad de la persona y al Estado de Derecho’”, o cuando “a la luz del razonamiento lógico, de datos empíricos no controvertidos y del conjunto de sanciones que el mismo legislador ha estimado necesarias para alcanzar fines de protección análogos, resulta evidente la manifiesta suficiencia de un medio alternativo menos restrictivo de derechos para la consecución igualmente eficaz de las finalidades deseadas por el legislador” [STC 74/2022, F J 3 B), con cita de otras anteriores] (STC 69/2024, F J 3.) la Sentencia añade, a renglón seguido, que “Aun cuando esa jurisprudencia se refiere a la tipificación legal, no cabe duda de que es aplicable también a la interpretación y aplicación de las disposiciones sancionadoras, de suerte que estas no conduzcan a resultados excesivos frente a soluciones menos restrictivas de derechos y que permitan la consecución igualmente eficaz de las finalidades deseadas por el legislador. Eso es lo que permite la interpretación del artículo 29.4 de la Ley 40/2025 que estamos defendiendo”.

Para sustentar esta conclusión, la Sentencia señala que “Así lo tiene reconocido esta Sala en una consolidada jurisprudencia en la que tiene declarado que ‘el principio de proporcionalidad, en su vertiente aplicativa ha servido en la jurisprudencia como un importante mecanismo de control por parte de los Tribunales del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, cuando la norma establece para una infracción varias sanciones posibles o señala un margen cuantitativo para la fijación de la sanción pecuniaria; y, así, se viene insistiendo en que el mencionado principio de proporcionalidad o de la individualización de la sanción para adaptarla a la gravedad del hecho, hacen de la determinación de la sanción una actividad reglada y, desde luego, resulta posible en sede jurisdiccional no sólo la confirmación o eliminación de la sanción impuesta sino su modificación o reducción” (STS, Sala 3ª, Sección Tercera, 3550/2004, de 24 de mayo, FD 3). Igualmente ha sostenido que “es posible apreciar por un Tribunal de justicia que la Administración no ha observado el principio de proporcionalidad en un caso como el examinado, aun cumpliendo la literalidad de la norma penal” (STS Sala Tercera, Sección 2ª, 1093/2023, de 25 de julio, FD 6). En suma, es el de proporcionalidad un principio particularmente relevante, en cuanto constituye una garantía estrechamente vinculada al principio de legalidad en materia sancionadora consagrado en el artículo 25.1 de la Constitución.

g) En el recurso se planteó la cuestión, sin duda central, de determinar si el criterio interpretativo del artículo 29.4 respeta los principios de legalidad y tipicidad. La Sentencia responde a la cuestión declarando, con rotundidad, que “este criterio interpretativo del artículo 29.4 de la Ley 40/2015 no vulnera los principios de tipicidad y legalidad.”. La argumentación empleada es la siguiente: “En primer lugar porque es el propio legislador quien lo ha establecido explícitamente, al estipular un criterio legal para la determinación de la sanción aplicable a las infracciones administrativas en supuestos tasados y debidamente justificados. Eso es lo que hace ese precepto. Lo cual no obsta para que en estos casos la Administración sancionadora

tenga una obligación reforzada de motivación si hace uso de esta facultad, y corresponderá después a los órganos integrantes de la jurisdicción contencioso-administrativa revisar esa decisión, si se plantean recursos contra el acto sancionador”.

h) La Sentencia invoca en respaldo del criterio interpretativo que efectúa el artículo 3.2 del Código Civil, a efectos de concluir que “En el presente caso es el artículo 29.4 de la Ley 40/2015 el que permite la aplicación ponderada de la equidad con los límites y condicionantes que establece y la necesaria justificación mediante una motivación adecuada”.

i) En definitiva, la Sentencia fija como doctrina casacional que “en aplicación del principio de proporcionalidad contemplado en el artículo 29 de la Ley 40/2015, el apartado 4 de dicho precepto permite que, cuando lo justifique la debida adecuación de la sanción que deba aplicarse a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y a las demás circunstancias concurrentes, el órgano competente imponga la sanción establecida legalmente para las infracciones inmediatamente inferiores en gravedad, debiendo motivar adecuadamente el cumplimiento de los supuestos legales previstos en dicho precepto”.

### **III. REFLEXIONES SOBRE LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL FIJADA, EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN EL DERECHO SANCIONADOR Y LAS EXIGENCIAS DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

A) El estado de la cuestión en la jurisprudencia anterior a la Sentencia de 5 de junio de 2025.

a) Aunque la interpretación no es pacífica, una buena parte de la doctrina jurisprudencial había interpretado el precepto en sentido diferente al que sienta como doctrina jurisprudencial la Sentencia, considerando que los grupos en que la ley clasifica las infracciones y las sanciones no son permeables, de forma que el precepto opera dentro de la clasificación de sanciones que se aplican a las infracciones muy graves, graves y leves, sin que pueda reducirse la que corresponde a una muy grave a una sanción prevista para una grave, y por supuesto a una leve.

b) La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, aunque en alguna Sentencia aislada aplicase el artículo 29.4 en el sentido que respalda la Sentencia objeto de este comentario, reflejó de manera pionera la interpretación del referido precepto que impide imponer sanciones previstas para infracciones leves cuando se ha cometido una infracción grave, precisamente por aplicación de las garantías del artículo 25 CE. Así lo declaró en una Sentencia de 22 de enero de 2016 (recurso 126/2014) -que tiene importancia porque fue confirmada por la Sentencia TS de 7 de junio de 2018, y lo ha mantenido en Sentencias posteriores. Así, la Sentencia de 16 de julio de 2020 (recurso 754/2018) en la que se basa en la Sentencia TS de 7 de junio de 2018, y en la Sentencia de 25 de septiembre de 2023 (recurso 2399/2021) que se pronuncia sobre el motivo de apelación

planteado, consistente en considerar que “el citado precepto, al introducir el inciso final “podrá imponer la sanción en el grado inferior” permite, en realidad, aplicar una sanción prevista para una falta leve y no grave, como es el caso de la ahora analizada, tipificada en el artículo 111.2.b), 17ª del Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio. Y cita una Sentencia de esta Sala, de fecha 22 de enero de 2018 que, aplicando dicho precepto e inciso de la Ley 40/2015, rebajó una sanción prevista para una falta muy grave (de dos años suspensión de funciones) a la prevista para infracciones leves (de tres meses de suspensión de funciones) razonando esa Sala Sentenciadora lo siguiente: “(...) no nos parece que guarde una razonable relación con el desvalor que entraña la conducta sancionada, lo que recomienda atemperar la sanción a la entidad de los actos realizados”.

La Sentencia del TSJ de Madrid declara, con rotundidad, que “Pues bien, planteada así la cuestión, esta Sala y Sección no puede aceptar la tesis propuesta por el apelante, por las razones que explicamos a continuación”. Inicialmente considera que no se encuentra vinculada a la Sentencia que se citó por el apelante (señala que porque no es la misma Sección y porque la materia es distinta, que posiblemente son argumentos poco convincentes, cuando lo relevante es la posibilidad de modificar el criterio precedente). Con respecto a la cuestión planteada, subraya que “esta Sección mantiene una interpretación diferente respecto del controvertido, y ciertamente de dudoso significado, inciso final del artículo 29.4 de la Ley 40/2015”. Señala para ello, en primer lugar, y con buena factura técnica en mi criterio, citando las Sentencias TS de 26 de junio de 2014 (recurso 1421/2012) -y antes en la STS de 14 de enero de 2013 (recurso 1040/2011)- que, “tratándose aquí de la aplicación del principio de proporcionalidad en materia sancionadora .../... la determinación de la sanción a aplicar es una actividad reglada por parte de la Administración cuyo resultado puede ser confirmado, modificado o reducido en sede jurisdiccional”. Recuerda, seguidamente, que “cuando la norma establece para una infracción varias sanciones posibles o señala un margen cuantitativo para la fijación de la sanción pecuniaria; y, así, se viene insistiendo en que el mencionado principio de proporcionalidad o de la individualización de la sanción para adaptarla a la gravedad del hecho, hacen de la determinación de la sanción una actividad reglada y, desde luego, resulta posible en sede jurisdiccional no sólo la confirmación o eliminación de la sanción impuesta sino su modificación o reducción”, pero destacando que, “ahora bien, tal posibilidad debe encuadrarse dentro del principio de seguridad jurídica al que sirve el principio de legalidad sancionadora, particularmente en su vertiente, o garantía, material plasmada en el principio de tipicidad”. El siguiente paso en el razonamiento, conforme a la jurisprudencia constitucional (cita la STC 150/2020, de 20 de noviembre) consiste en recordar que “En relación con la vertiente material de este derecho, hemos puesto de relieve que “la necesidad de que la ley predetermine suficientemente las infracciones y las sanciones, así como la correspondencia entre unas y otras, no implica un automatismo tal que suponga la exclusión de todo poder de apreciación por parte de los órganos administrativos a la hora de imponer una sanción concreta”, pero en modo alguno cabe encomendar por entero tal correspondencia a la discrecionalidad judicial o administrativa, “ya que ello equivaldría a una simple habilitación en blanco a la administración por norma legal vacía de contenido material propio” (STC

113/2002, de 9 de mayo , F J 6). Con base en todo ello, la Sentencia interpreta el artículo 29.4: “Debe recordarse que el artículo 3.1 del Código Civil nos obliga a una interpretación literal y sistemática de las normas jurídicas. La primera, según el sentido propio del precepto a interpretar: el inciso final del artículo 29.4 permite modular la sanción, aplicando los criterios expresados en el apartado 3 del mismo precepto legal, para imponerla ‘en el grado inferior’; y por ‘grado’ se ha de entender, dentro del Texto Refundido de la Ley de Garantías y Uso Racional de Medicamentos y Productos Sanitarios, cada uno de los intervalos en que se dividen las sanciones establecidas para cada tipo de infracción según su clasificación en leves, graves y muy graves, distinguiendo, así, el artículo 114 del Texto Refundido citado, entre ‘grado mínimo’, ‘grado medio’ y ‘grado máximo’. Es, pues, coherente y sistemático interpretar que el término ‘grado’, utilizado en el artículo 29.4 de la Ley 40/2015 se refiere a cada uno de estos intervalos punitivos previstos, en este caso, en la propia ley sectorial de aplicación. Recuérdese, además, que el artículo 27.3 de la propia Ley 40/2015, al tratar del principio de tipicidad utiliza en este mismo sentido y significación el término ‘graduación’ para referirlo al ‘cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente”.

La Sentencia añade, seguidamente, que “Por el contrario, la interpretación propuesta por el apelante choca, a juicio de esta Sala y Sección, frontalmente con el principio de tipicidad -predicable, como es sabido, no sólo respecto a infracciones sino también a sanciones- por cuanto la propia graduación que establece, en este caso, el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, sirve a la garantía ínsita en dicha tipicidad -insistimos, como garantía material de la legalidad sancionadora- de modo que el futuro infractor por la comisión de una falta grave sabrá con antelación qué sanción, graduada en su caso por la aplicación de criterios de proporcionalidad, puede llegar a serle impuesta, como también el posible infractor de una falta leve o muy grave. Una seguridad jurídica que desaparecería si por la comisión de una infracción grave se pudiera, por ejemplo, llegar a modular su sanción hasta el punto de imponerle a su autor la propia de una infracción leve, que es, justamente, lo que el apelante propone en su recurso y lo que, en la práctica, produciría un efecto inasumible que es el del cambio, rebajándola de grave a leve, de la infracción imputada. Todo ello considerando, para terminar, que, como la Sentencia apelada razonó extensamente, la Administración demandada impuso al ahora apelante una sanción de 30.001,00 euros por la comisión de la infracción grave de la que hemos venido tratando; cuantía que, conforme al artículo 114.1.b) del Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, está prevista como la mínima posible (de 30.001 a 60.000 euros) dentro del grado mínimo para infracciones tipificadas como graves”.

c) La Sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 13 de marzo de 2024 (recurso 484/2023) se alinea en este criterio interpretativo.

Declara que, “respecto al inciso final del artículo 29.4 de la Ley 40/2015, como se razona en la Sentencia del TSJ Madrid de 25.9.2023, realmente permite modular la sanción, aplicando los criterios expresados en el apartado 3 del mismo precepto legal, para imponerla ‘en el grado inferior’; pero por ‘grado’ se ha de entender cada uno de los intervalos en que se dividen las

sanciones establecidas para cada tipo de infracción según su clasificación en leves, graves y muy graves; esto es, ‘grado mínimo’, ‘grado medio’ y ‘grado máximo’. Otra interpretación supondría contravenir el principio de tipicidad, que es garantía material de la legalidad sancionadora, de modo que el futuro infractor por la comisión de una falta grave sabrá con antelación qué sanción, graduada en su caso por la aplicación de criterios de proporcionalidad, puede llegar a serle impuesta, como también el posible infractor de una falta leve o muy grave. Una seguridad jurídica que desaparecería si por la comisión de una infracción grave se pudiera llegar a modular su sanción hasta el punto de imponerle a su autor la propia de una infracción leve, que es, justamente, lo que el apelante propone en su recurso y lo que, en la práctica, produciría un efecto inasumible que es el del cambio, rebajándola de grave a leve, de la infracción imputada”.

d) La Sala de la Audiencia Nacional comparte igualmente el criterio interpretativo. En la Sentencia de 25 de noviembre de 2022 (recurso 1646/2021). El recurrente consideraba “la aplicación de una reducción significativa del tipo infractor y del reproche administrativo, rebajando la sanción en dos o un grado y, por ello, entrando en las sanciones previstas para las infracciones leves o subsidiariamente graves en la LMV en proporción mínima, todo ello en aplicación de lo dispuesto en el artículo 66.1. 2ª del Código Penal y en el artículo 29.4 de la Ley 40/2015 (por remisión del artículo 274.1 LMV), conforme la jurisprudencia aplicable (p.ej. la Sentencia de 2 de abril de 2012 del TSJ de Cataluña (502/2012)” (esta última no aparece en Cendoj, salvo error por mi parte en la búsqueda). La Sentencia declara con rotundidad que “Estas alegaciones no pueden ser estimadas”. La Sentencia considera que, “sin entrar a analizar que debe entenderse por grado inferior ya que caben dos interpretaciones (sanción en su límite inferior, es decir en su grado mínimo tal como establecía el artículo 4.3 del Reglamento del Procedimiento sancionador, que es la seguida por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su sentencia de 18 de enero de 2022 (recurso 94/2021) o se refiere a la sanción prevista para las infracciones inferiores en grado), y reconociendo que la interpretación de este precepto no es unánime en la doctrina, en este caso esta discusión carece de relevancia. En efecto, el importe de la multa por infracción muy grave no tiene un límite mínimo sino sólo un límite máximo y la sanción que se ha impuesto es inferior al límite máximo de la multa por las infracciones graves a quienes ejerzan cargos de administración (hasta 250.000 euros, artículo 307 TRLMV), e incluso leves (hasta 30.000 euros, artículo 305 TRLMV). Además, es cuestionable que se pueda considerar sanción en el grado inferior la prevista para las infracciones leves dado que el artículo 307 y 308 TRLMV sólo establecen como sanción complementaria a imponer a los que ejercen cargos de administración por infracciones graves o muy graves cometidas por personas jurídicas, no estableciéndose esa previsión para las infracciones leves. Conforme a lo razonado se considera que no se ha vulnerado el principio de proporcionalidad”.

e) Y, como ya se ha anticipado, la Sala Tercera del Tribunal Supremo había interpretado la cuestión en el mismo sentido al que vengo aludiendo.

En la Sentencia de STS de 7 de junio de 2018 (recurso 681/2016, Ponente Diego Córdoba) se analiza si se vulneró el principio de proporcionalidad en la fijación de la concreta sanción, cuando la Ley 34/1998, de 7 de octubre del sector de hidrocarburos, no fija límites mínimos a las sanciones (muy graves, graves y leves) de forma que debería considerarse que el mínimo es, en todas ellas, 1 euro, y que por ello las sanciones, de cualquiera de las tres clases, deberían contemplar el grado mínimo incluyendo el pretendido umbral mínimo de un euro. La Sentencia, con buen criterio técnico, anticipa que “esta cuestionable técnica normativa siembra la duda en torno a si el grado mínimo de cada una de las categorías de infracciones (muy graves, graves o leves) tienen como tope mínimo el importe fijado como máximo para el grado inferior o todas ellas parten de 0,01 € permitiendo que sea el aplicador del derecho el que cuantifique con un amplísimo margen que en las sanciones muy graves irían desde 0,01 € hasta 30.000.000 € y que en las graves iría desde 0,01 € hasta 6.000.000 €”.

La conclusión que alcanza es clara: “Tal criterio no puede ser acogido, pues al igual que la ley establece la graduación de las infracciones por razón de su gravedad, como exigencia del principio de tipicidad, también es necesario favorecer la previsibilidad de la sanción que pueda imponerse, lo contrario desvirtuaría en gran medida la clasificación de las infracciones por su gravedad y permitiría que la Administración contase con un amplísimo margen de maniobra para cuantificar el importe de la sanción, hasta el punto de que la misma sanción cuantitativa podría servir para castigar una infracción muy grave o leve, con la consiguiente incidencia en la modificación de los plazos de caducidad legalmente establecidos. Y también se alcanzaría la absurda conclusión que la imposición de una sanción en su grado mínimo, por concurrir circunstancias atenuadoras o moderadoras de su responsabilidad, sería el mismo cualquiera que fuese la gravedad de la infracción. La fijación de un umbral máximo y uno mínimo de la sanción correspondiente en atención a la gravedad de la infracción es una garantía para el administrado pues reduce el margen de discrecionalidad en materia de derecho administrativo sancionador y además el establecimiento de este tipo de límites implica que la respuesta sancionadora ha sido previamente determinada e individualizada la pena conforme al principio de taxatividad existente en el derecho punitivo. Este Tribunal ya ha señalado en anteriores sentencias (STS de 29 de enero de 2015 (rec. 2872/2013)) ‘El ejercicio, [...] de las potestades administrativas sancionadoras no puede olvidar que éstas se enmarcan en un contexto jurídico determinado, el constituido por los principios del Derecho sancionador, sin que consideraciones de otro tipo puedan prevalecer sobre las exigencias que constriñen aquel ejercicio. El conocimiento de aquellos principios y de las técnicas generales de aplicación de las normas de carácter punitivo se revela, en este contexto, como particularmente necesario. Y, en este mismo sentido, aunque las multas administrativas tengan sus propias notas conceptuales, no está de más recordar que las sanciones pecuniarias establecidas -también en el caso de las personas jurídicas- para los delitos tipificados en el Código Penal tienen igualmente unos máximos y mínimos que predeterminan la extensión de cada una, de modo que los jueces y tribunales han de imponer motivadamente las multas dentro de los límites fijados para cada delito. La predeterminación normativa de los máximos y mínimos de las multas, tanto penales como administrativas (y sean aquéllos fijos o porcentuales respecto de

ciertas magnitudes), a los efectos de individualizar su cálculo bien puede considerarse un principio común insoslayable del Derecho sancionador”.

B) El principio de proporcionalidad y las exigencias que derivan de las garantías, material y formal, que garantiza el derecho fundamental a la legalidad de las infracciones y sanciones administrativas: una cuestión de técnica legislativa y de interpretación jurídica.

a) La relevancia del principio de proporcionalidad en el ámbito del Derecho Administrativo sancionador es indiscutible. Bastará con recordar que el artículo 49.3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (“Principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas”) establece que “La intensidad de las penas no deberá ser desproporcionada en relación con la infracción”. Pero su aplicación, por la Administración y la Jurisdicción, debe efectuarse -con toda la intensidad precisa- dentro de la legalidad, y no al margen o con independencia de la misma, porque así resulta de lo que exige el derecho fundamental que garantiza el artículo 25.1 CE. Sin perjuicio de lo cual la relevancia del principio de proporcionalidad determina que constituya igualmente un canon para el control de constitucionalidad de las normas con rango de ley que corresponde al Tribunal Constitucional (y sin que, por otra parte, su infracción pudiese permitir al Juez nacional inaplicar leyes contrarias al mismo cuando se refieran a asuntos de Derecho de la Unión Europea).

b) El Tribunal Constitucional considera que el principio de proporcionalidad permite el control de la constitucionalidad de las normas con rango de ley sancionadoras como instrumento de protección del derecho fundamental. Así, la Sentencia 136/1999, de 20 de julio, declaró que “El juicio de proporcionalidad respecto al tratamiento legislativo de los derechos fundamentales y, en concreto, en materia penal, respecto a la cantidad y calidad de la pena en relación con el tipo de comportamiento incriminado, debe partir en esta sede de ‘la potestad exclusiva del legislador para configurar los bienes penalmente protegidos, los comportamientos penalmente reprobables, el tipo y la cuantía de las sanciones penales, y la proporción entre las conductas que pretende evitar y las penas con las que intenta conseguirlo. En el ejercicio de dicha potestad el legislador goza, dentro de los límites establecidos en la Constitución, de un amplio margen de libertad que deriva de su posición constitucional y, en última instancia, de su específica legitimidad democrática (...). De ahí que, en concreto, la relación de proporción que deba guardar un comportamiento penalmente típico con la sanción que se le asigna será el fruto de un complejo juicio de oportunidad que no supone una mera ejecución o aplicación de la Constitución, y para el que ha de atender no sólo al fin esencial y directo de protección al que responde la norma, sino también a otros fines legítimos que pueda perseguir con la pena y a las diversas formas en que la misma opera y que podrían catalogarse como sus funciones o fines inmediatos a las diversas formas en que la conminación abstracta de la pena y su aplicación influyen en el comportamiento de los destinatarios de la norma -intimidación, eliminación de la venganza privada, consolidación de las convicciones éticas generales, refuerzo del sentimiento de fidelidad al ordenamiento, resocialización, etc.- y que se clasifican doctrinalmente bajo las denominaciones de prevención general y de prevención

especial. Estos efectos de la pena dependen a su vez de factores tales como la gravedad del comportamiento que se pretende disuadir, las posibilidades fácticas de su detección y sanción y las percepciones sociales relativas a la adecuación entre delito y pena (STC 55/1996, fundamento jurídico 6º) (STC 161/1997, fundamento jurídico 9º)”.

En la Sentencia TC 69/2024, de 24 de abril. (que cita la Sentencia TS objeto del presente trabajo) se especificó que “El principio de proporcionalidad solo dará lugar a la censura de inconstitucionalidad cuando la norma produzca un ‘patente derroche inútil de coacción que convierte la norma en arbitraria y que socava los principios elementales de justicia inherentes a la dignidad de la persona y al Estado de Derecho’”, o cuando “a la luz del razonamiento lógico, de datos empíricos no controvertidos y del conjunto de sanciones que el mismo legislador ha estimado necesarias para alcanzar fines de protección análogos, resulta evidente la manifiesta suficiencia de un medio alternativo menos restrictivo de derechos para la consecución igualmente eficaz de las finalidades deseadas por el legislador” [STC 74/2022, F J 3 B, con cita de otras anteriores] (STC 69/2024, F J 3)”.

De esta forma, la necesidad y la adecuación propias del principio de proporcionalidad forman parte del derecho fundamental que garantiza el artículo 25.1 CE en la tipificación tanto de infracciones como de sanciones. El incumplimiento de dichas exigencias determinará la inconstitucionalidad de la regulación legal.

De esta consideración se puede extraer una primera conclusión, conforme a la cual la duda por parte del órgano judicial con respecto a la validez de la norma, y eventualmente del correcto criterio de interpretación y aplicación sobre lo que debe constituir la proporcionalidad en la regulación sancionadora, solo permite que plantee cuestión de inconstitucionalidad (salvo por infracción del Derecho de la Unión Europea) pero no que inaplique la regulación o la modifique y sustituya por otra distinta.

c) Conforme a las exigencias que derivan del derecho fundamental citado, la interpretación del artículo 29.4 de la Ley 40/2015 solo puede hacerse de forma respetuosa con el principio de taxatividad.

La jurisprudencia constitucional tiene declarado que “en nuestro ordenamiento jurídico administrativo la administración pública tiene atribuida la potestad sancionadora y es conforme al art. 25.1 CE que disponga de un margen de apreciación para aplicarlo, sujeto a la posterior revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa. Sin embargo, la concreción de si una determinada conducta constituye una infracción de mayor o menor gravedad debe estar suficientemente predeterminada en la norma. Por tanto, un tipo infractor que traslade la calificación de la gravedad de las infracciones a un momento aplicativo posterior y externo a la previsión legal no respeta el principio de taxatividad”, añadiendo, en relación a la garantía material del derecho fundamental que garantiza el artículo 25 CE (“de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones

administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes”) que “hemos puesto de relieve que ‘la necesidad de que la ley predetermine suficientemente las infracciones y las sanciones, así como la correspondencia entre unas y otras, no implica un automatismo tal que suponga la exclusión de todo poder de apreciación por parte de los órganos administrativos a la hora de imponer una sanción concreta’, pero, en modo alguno, cabe encomendar por entero tal correspondencia a la discrecionalidad judicial o administrativa, ‘ya que ello equivaldría a una simple habilitación en blanco a la administración por norma legal vacía de contenido material propio’ (STC 113/2002, de 9 de mayo, FJ 6). Consecuentemente, el art. 25.1 CE limita, no ya el ejercicio administrativo de la discrecionalidad, sino su atribución misma por parte del legislador. En particular, para el caso de leyes que remiten la calificación de las infracciones como leves, graves o muy graves a un órgano administrativo, hemos declarado que ‘la graduación de las sanciones o calificación ad hoc de las infracciones no resulta acorde con el principio de taxatividad en cuanto que no garantiza mínimamente la seguridad jurídica de los ciudadanos, quienes ignoran las consecuencias que han de seguirse de la realización de una conducta genéricamente tipificada como infracción administrativa’ (SSTC 166/2012, de 1 de octubre, FJ 5; 10/2015, de 2 de febrero, FJ 3, y las que allí se citan)” (Sentencia TC 77/2022, de 15 de junio).

Desde una perspectiva complementaria, invocando el principio de seguridad jurídica y el principio de protección de la confianza legítima, la Sentencia TC 42/2022, de 21 de marzo, ha declarado que “se ha destacado que ‘el principio de legalidad penal, en su vertiente material, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y comporta el mandato de taxatividad o de certeza que se traduce en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas y de sus correspondientes sanciones (*lex certa*), en virtud del cual el legislador debe promulgar normas concretas, precisas, claras e inteligibles, para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones’ [SSTC 146/2015, de 25 de junio, FJ 2; 91/2021, de 22 de abril; FJ 11.1 B), y 25/2022, de 23 de febrero, FJ 7.2 B)]. Esta misma idea de que el derecho a la legalidad sancionadora es una manifestación específica en el ámbito de la potestad sancionadora estatal del principio de seguridad jurídica es también compartida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (así, por ejemplo, STJUE de 8 de marzo de 2022, asunto C-205/20, § 47)”.

Desde esta perspectiva, la interpretación del artículo 29.4 de la Ley no puede posibilitar que el aplicador, sea la Administración o la Jurisdicción, pueda determinar libremente la sanción aplicable, que es lo que se produciría, en mi criterio, si resultase admisible fijar sin sujeción a los grupos de clasificación de las sanciones -muy graves, graves, leves- que fije y establezca el Legislador, ya que vaciaría de contenido la garantía material y formal del derecho fundamental citado. Desde esta perspectiva, y conforme a lo explicado y razonado en la jurisprudencia anterior a la Sentencia TS de 5 de junio de 2025, el artículo 29.4 solo puede ser interpretado

dentro de la gradación fijada por el Legislador. Tal vez el artículo 29.4 haya querido modificar la regulación contenida en el Reglamento de 1993, o incluso la voluntad del Legislador podrá haber sido posibilitar que se interprete “grado” como cualquier nivel o intensidad del cuadro de sanciones establecido en la norma legal correspondiente: pero es evidente que la voluntad del Legislador sólo puede admitirse como criterio hermenéutico cuando respeta los derechos fundamentales.

La argumentación que emplea la Sentencia de 5 de junio de 2025 para justificar la doctrina que ha establecido desde la perspectiva de las garantías del derecho fundamental (“este criterio interpretativo del artículo 29.4 de la Ley 40/2015 no vulnera los principios de tipicidad y legalidad” “porque es el propio legislador quien lo ha establecido explícitamente, al estipular un criterio legal para la determinación de la sanción aplicable a las infracciones administrativas en supuestos tasados y debidamente justificados” y porque se impone “una obligación reforzada de motivación si hace uso de esta facultad, y corresponderá después a los órganos integrantes de la jurisdicción contencioso-administrativa revisar esa decisión, si se plantean recursos contra el acto sancionador”) no resulta muy convincente. Por un lado, porque el primero de los argumentos es estrictamente tautológico (se interpreta así el precepto porque es lo que establece el Legislador, vendría a decir); por otro, porque la obligación de motivación no justifica la alteración de las garantías derivadas del derecho fundamental, que es el que debe ser protegido y sobre el que debió versar el razonamiento para establecer la doctrina constitucional, y que habría exigido un mayor detalle y profundidad, atendiendo, por ejemplo, a la afectación al principio de prevención general; a la eventual generación de espacios decisorios que incurran de lleno en arbitrariedad y que, además, serían incontrollables, al menos por el requisito de la legitimación (además de por la previsible opacidad de la decisión); a la coherencia con la doctrina constitucional sobre la taxatividad, en particular en lo que se refiere a la habilitación de potestades discrecionales a la Administración (o a la Jurisdicción) al margen o frente a lo que se exige al Legislador, que es establecer el cuadro de sanciones de forma concreta, clara, precisa y previsible.

d) En cualquier caso, la interpretación del artículo 29.4 refleja una cuestión de técnica legislativa. Si el legislador emplea el concepto “grado” a efectos de permitir la imposición de una sanción, cuando concurran los requisitos que establece, en el grado inferior a la prevista para la clase de infracción cometida, los principios de interpretación en materia sancionadora obligan a interpretarlo en sentido estricto, y no extensivo o ampliatorio, como es común sostener en la jurisprudencia. De esta forma, si la regulación sectorial emplea grados (como hace la ley asturiana citada con anterioridad) en la clasificación de las sanciones, la regla que contempla el artículo 29.4 reclama su aplicación, sin duda, porque se respeta la garantía material y formal del derecho fundamental. Que es, si bien se mira, la técnica que incorpora el Código Penal, donde establece de forma específica y pormenorizada grados y contempla con la misma precisión qué se entiende por grado superior o inferior a efectos de individualizar la sanción.

Cuando el Legislador no contempla una clasificación por grados, la llamada que efectúa el artículo 29.4 al aplicador no encuentra posibilidad de aplicación, porque ni encuentra regulación sobre la que aplicarse ni resulta admisible reinterpretar el sistema de gradación de sanciones que establece la ley sectorial para adecuarlo a una previsión, de no precisamente buena factura técnica, contenida en la Ley 40/2015.

Podría pensarse que si la ley sancionadora no contempla grupos de sanciones (de forma que estableciese, como sucede en el caso resuelto por una de las sentencias citadas, que las infracciones leves se sancionan con multa de 1 a 1000 euros, las graves de 1 a 10.000 euros y las muy graves de 1 a 100.000 euros) podría aplicarse la regla del artículo 29.4; aunque resulta obvio, por una parte, que no existirían grados, y la concreción respondería a la aplicación del principio de proporcionalidad, sin necesidad de concreción en el artículo 29.4) y por otra que la jurisprudencia constitucional ha exigido al legislador que establezca grupos o bloques de sanciones correspondientes a cada clase de infracción, de forma que no deberían producirse regulaciones de tal naturaleza.

e) En conclusión: en mi criterio, el principio de proporcionalidad, que reclama su aplicación en la regulación de las sanciones (esto es, en la operación tipificadora) impone al aplicador necesariamente el respeto a las garantías del derecho fundamental protegido por el artículo 25.1 CE, sin que resulte admisible constitucionalmente que, mediante una operación interpretativa de la ley, pueda atribuirse una potestad discrecional, o más bien enteramente libre, para la fijación de una sanción inferior al cuadro de sanciones previsto en la Ley, por las razones a las que he aludido, y sin que pueda convenirse en la interpretación del artículo 29.4 de la Ley 40/2015 que permita aplicar una sanción prevista en la ley para infracciones menos graves de la cometida, ni de forma abierta ni mediante interpretaciones extensivas o analógicas, salvo -como se ha explicado, y por razones de técnica legislativa- cuando el legislador emplee en la ley sancionadora el modelo de regulación de las sanciones por grados, supuesto en el que opera con naturalidad la previsión del artículo 29.4 de la Ley 40/2015. La argumentación empleada en la Sentencia de 5 de junio de 2025 no resulta, en mi criterio y por lo ya señalado, adecuada y convincente, prescindiendo por un lado de una doctrina jurisprudencial de otros órganos de la Jurisdicción que se encuentra bien fundamentada, y por otro lado abriendo numerosas incógnitas y dificultades en la protección del derecho fundamental que garantiza el artículo 25 CE y de otros bienes dignos de protección afectados, a los que me he referido.