Traducció al català de:
Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 689-712
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L27
© Carlos Alberto Amoedo-Souto
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.
Edició i traducció: Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). Creative Commons CC BY SA

LLIÇÓ 27

ACTIVITAT SANCIONADORA

Carlos Alberto Amoedo-Souto
Universitat de la Corunya (UDC)

SUMARI: 1. L'ATRIBUCIÓ D'UNA POTESTAT SANCIONADORA A L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA: 1.1. Divisió de poders i autotutela sancionadora de l'Administració; 1.2. El desenvolupament històric de la potestat sancionadora a Espanya.—2. LA CONSTITUCIONALITZACIÓ DE LA POTESTAT SANCIONADORA: 2.1. La configuració de la legalitat sancionadora com un dret fonamental (art. 25.1 CE); 2.2. La privació de llibertat com a límit material absolut de la sanció administrativa (art. 25.3 CE); 2.3. La irretroactivitat de les disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals (art. 9.3 CE); 2.4. L'aplicació de drets procedimentals fonamentals al procediment sancionador (art. 24 CE); 2.5. La distribució competencial de la potestat sancionadora.—3. EL DESENVOLUPAMENT BÀSIC DE LA POTESTAT SANCIONADORA: 3.1. De la LRJPAC a la LRJSP i la LPAC; 3.2. Els principis substantius en la LRJSP: *3.2.1. Principi de legalitat sancionadora (art. 25); 3.2.2. Principi d'irretroactivitat (art. 26); 3.2.3. Principi de tipicitat (art. 27); 3.2.4. Principi de responsabilitat (art. 28); 3.2.5. Principi de proporcionalitat (art. 29); 3.2.6. Regles relatives a la prescripció d'infraccions i sancions (art. 30); 3.2.7. Concurrència de sancions i prohibició de 'bis in idem' (art. 31);* 3.3. Les regles especials bàsiques de procediment sancionador (LPAC).—4. L'EVOLUCIÓ INTERNACIONAL DEL DRET ADMINISTRATIU SANCIONADOR: CAP A UN IUS GENTIUM PUNIENDI.—5. BIBLIOGRAFIA: 5.1. Bibliografia citada; 5.2. Bibliografia complementària recomanada.

1. L'ATRIBUCIÓ D'UNA POTESTAT SANCIONADORA A L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA

1. L'activitat sancionadora de les administracions públiques constitueix l'objecte d'una de les **potestats administratives** característiques de la nostra disciplina: el poder administratiu de constatar l'incompliment d'una norma i imposar a les persones físiques o jurídiques responsables, després de tramitar el procediment corresponent, un acte administratiu de gravamen —que normalment consisteix a pagar una quantitat de diners a l'erari públic—, la finalitat del qual és el càstig per l'incompliment de la norma i la dissuasió (incentiu o reforç negatiu, en la psicologia conductista) perquè no es torni a cometre. Es tracta d'una **tècnica repressiva** destinada a garantir l'eficàcia dels mandats normatius en múltiples àmbits sectorials de l'intervencionisme administratiu. L'acte administratiu de gravamen de naturalesa pecuniària i finalitat punitiva que expressa aquesta potestat és el que coneixem com a **sanció administrativa**. El procediment especial que s'ha de tramitar per formalitzar jurídicament la constatació d'una infracció i la imposició d'una sanció és el **procediment administratiu sancionador**.

2. Gràcies a la recurrència d'aquests tres elements (una administració pública titular de la potestat sancionadora, un procediment destinat a constatar l'incompliment de la norma, i una sanció individualitzada adaptada al contingut d'aquest incompliment), la potestat sancionadora ha gaudit d'una **singularització tradicional**, que la fa recognoscible fàcilment a ulls dels destinataris —la ciutadania en general— com una de les experiències administratives més comunes i, al mateix temps, més temudes. Per aquest motiu, com a objecte de regulació jurídica, aquesta potestat ha gaudit al nostre país d'una atenció especial de la jurisprudència, i també de la doctrina contemporània del dret administratiu, que ha buscat dotar-la d'un **règim garantista** (tant en el que és substantiu com en allò procedimental) proporcional a la seva intensitat com a tècnica de gravamen.

3. Inicialment entesa com una de les manifestacions "tècniques" del poder de policia, la seva configuració doctrinal ha anat avançant a través d'etapes i moments historicojurídics successius, durant els quals l'enfocament garantista s'ha anat enriquint amb materials provinents d'altres camps (fonamentalment, el dret penal), fins a aconseguir una **densitat jurídica** que depassa ja l'àmbit administratiu, i adopta ja no sols una naturalesa interna constitucional, sinó fins i tot internacional.

1.1. Divisió de poders i autotutela sancionadora de l'Administració

4. Bona part de la dinàmica jurídica d'aquesta potestat està travessada per una idea central: la idea d'**autotutela sancionadora**, o **poder unilateral** atribuït a l'Administració, com a braç executiu del Govern, per valorar l'existència d'un incompliment d'un mandat o obligació i imposar un càstig. Aquesta atribució d'un

poder de càstig impacta directament en una idea central en el desenvolupament del model demoliberal clàssic: **la divisió de poders**.

5. Segons una lectura estricta del tòpic de la separació de poders (desenvolupada entre nosaltres per PARADA VÁZQUEZ, 1972; 2019), les funcions de jutjar l'existència d'una contravenció a les lleis i imposar càstigs als ciutadans haurien de correspondre al **poder judicial**, mentre que el poder executiu es limitaria a vigilar el compliment de les normes i, si escau, formalitzar les denúncies corresponents per incompliment. De resultes d'aquesta separació, la garantia jurídica del ciutadà es veuria netament reforçada, perquè l'enjudiciament dels comportaments infraccionals el faria una autoritat diferent (la judicial) de la que l'ha denunciat, i per un procediment contradictori.

6. No obstant això, l'esquema de **divisió de les funcions de vigilar i castigar** entre dos poders de l'Estat, característic de la tradició anglesa del Common Law, de França o Alemanya, no s'ha seguit a Espanya i, fins i tot, s'ha abandonat també a la Gran Bretanya amb l'aprovació, el 2008, del *Regulatory Enforcement and Sanctions Act*: un clar reconeixement que, en les societats contemporànies, la tutela i el càstig de l'incompliment de les normes jurídiques no els pot assumir exclusivament la jurisdicció penal.

7. Com a conseqüència de l'acumulació de càstigs en la codificació penal i en la legislació administrativa, característica del nostre trànsit de l'Antic Règim a l'Estat constitucional durant el segle XIX (*infra* § 27.10), el desenvolupament històric de la nostra tradició juridicopública s'ha caracteritzat per l'existència de zones tangents i mixtes entre la **potestat jurisdiccional penal i la potestat sancionadora de l'Administració**, relatives tant als fets constitutius d'infracció i falta com a les autoritats competents per imposar-ne (fonamentalment, alcaldes) i, fins i tot, al contingut de les sancions (privacions de llibertat com a pena principal o subsidiària). D'aquesta manera, fins i tot avui, el fet que l'administració militar pot imposar al personal al seu servei càstigs disciplinaris que consisteixen en restriccions de la llibertat deambulatòria (arrestos, d'acord amb els articles 15 i 16 de la Llei orgànica 8/2014, de 4 de desembre, de règim disciplinari de les forces armades) conviu amb el fet que els jutjats i tribunals penals imposen també penes de multes pecuniàries als autors de delictes (sistema de dies-multa de l'art. 50 CP).

8. Des d'una data primerenca, el **Tribunal Constitucional** (STC 77/1983, FJ 2) ha reconegut de manera realista la **convivència d'aquests dos subsistemes repressors**: "No hi ha dubte que en un sistema en què regís de manera estricta i sense fissures la divisió dels poders de l'Estat, la potestat sancionadora hauria de constituir un monopoli judicial i no podria estar mai en mans de l'Administració, però un sistema semblant no ha funcionat mai històricament i és lícit dubtar que fos fins i tot viable, per raons que no és ara moment d'exposar amb detall, entre les quals es poden citar la conveniència de no recarregar en excés les activitats de l'Administració de Justícia com a conseqüència d'il·lícits de gravetat menor, la conveniència de dotar de més eficàcia l'aparell repressiu en relació amb aquest tipus d'il·lícits i la conveniència d'una major immediació de l'autoritat sancionadora respecte dels fets sancionats. Seguint aquesta línia, la nostra CE no ha exclòs l'existència d'una potestat sancionadora de l'Administració, sinó que, lluny d'això, l'ha admesa en l'article 25, apt. 3r., encara que, com és obvi, sotmetent-ho a les necessàries cauteles, que preservin i garanteixin els drets dels ciutadans".

9. En definitiva, la nostra peculiar història juridicopública i la mateixa evolució de la complexitat reguladora característica de les societats contemporànies reforcen l'**existència de dos subsistemes de càstig de les contravencions normatives** —un, el penal, situat en el poder judicial, i un altre, l'administratiu sancionador, en el poder executiu— com una dada estructural difícilment alterable.

1.2. El desenvolupament històric de la potestat sancionadora a Espanya

10. L'eclosió i el desenvolupament d'una potestat sancionadora pròpia de l'Administració s'ha d'explicar, en termes històrics, per referència a diversos factors. La llarga durada del trànsit reformista de l'Antic Règim a l'Estat constitucional va permetre que les jurisdiccions senyorials i eclesiàstiques (i els seus poders de "justícia", suprimits formalment sota la vigència de la Constitució de Cadis de 1812, conforme a l'art. 258) pervisquessin fins a la mort de Ferran VII. A partir d'aquí, la construcció d'una codificació i una jurisdicció penal unificada de les "justícies" va anar aparellada a la creació del mateix aparell administratiu de l'Estat, tant central com local, un dels poders o potestats del qual pròpies va ser el de sancionar les infraccions de les lleis i reglaments reguladors dels diferents rams del "govern o policia dels pobles".

11. Un repàs normatiu permet constatar la **previsió generalitzada de regles sancionadores en la legislació del segle XIX**. Aquesta previsió habilitava el reconeixement i regulació d'aquesta potestat a través d'ordenances, i l'atribució a òrgans administratius concrets —especialment, als alcaldes— va anar desenvolupant la via "governativa" que inaugura la Instrucció de 21 d'octubre de 1768 per als alcaldes dels vuit barris de Madrid, continguda en la Novíssima recopilació (llei X, títol XXI, llibre III, punt 12: "han de vetllar perquè els veïns compleixin els bans de policia tocants a l'enllumenat i la neteja, exigint les multes que preveu l'ordenança, amb l'aplicació que se'ls hi dona; per a aquest cas tindran jurisdicció econòmica i preventiva amb els regidors, donant compte al corregidor directament en tals casos"), o el Reial decret de 17 de març de 1782, de creació de la superintendència general de policia a Madrid. Així, els articles 80 i 207 del Decret de 3 de febrer de 1823, sobre govern politicoadministratiu de les províncies, reconeixen aquesta potestat a alcaldes i caps polítics, que habilita també el mateix Codi penal de 1822 (art. 135 i 138), i cristal·litza, així, la convivència —amb contínues zones tangents— entre dos subsistemes repressius, el penal i l'administratiu, a les primeries de la formació del nostre Estat constitucional, que van confirmar les lleis de règim local posteriors (1845, 1856, 1870, 1877) i el Codi penal de 1850. Un element clau d'aquest sistema era la concurrència d'una repressió penal i administrativa (cristal·litzada orgànicament en la doble cara de l'alcalde com a jutge de faltes penals i com a autoritat administrativa), i el fet que la sanció administrativa, com a manifestació d'una potestat governativa de policia del poder executiu, va mantenir durant el segle XIX un sistema de control simplement administratiu, per la via del recurs a òrgan superior jeràrquic.

12. La configuració del sistema de **control judicial** de l'activitat administrativa va mantenir les sancions al marge d'aquest, en considerar-lo com un dels assumptes governatius discrecionals, sobre els quals els tribunals administratius (Consell Reial i consells provincials, Consell d'Estat) o la jurisdicció contenciosa del Tribunal Suprem i audiències (entre 1868 i 1876) no es podien pronunciar (art. 4 la Llei de 13 de setembre de 1888). Només amb la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa de 27 de desembre de 1956 es va admetre ja el control jurisdiccional de les sancions administratives, excepte les que resultin de l'exercici de la funció de policia sobre la premsa, la ràdio, la cinematografia i el teatre (art. 40 *b*).

13. En tot cas, el **Codi penal de 1973** (derogat el 1995) va mantenir en l'article 603 la regla següent: "En les ordenances municipals i altres reglaments generals o particulars de l'administració que es publiquin en endavant i en els bans de policia i bon govern que dictin les autoritats, no s'han d'establir penes majors que les assenyalades en aquest llibre, encara que hagin d'imposar-se en virtut d'atribucions governatives, llevat que es determinés una altra cosa per lleis especials. Conforme a aquest principi, les disposicions d'aquest llibre no exclouen ni limiten les atribucions que per les lleis

municipals o qualssevol altres especials competeixin als funcionaris de l'Administració per dictar bans de policia i bon govern i per corregir governativament les faltes en els casos en què la seva repressió els estigui encomanada per les mateixes lleis".

14. D'altra banda, es va anar construint molt lentament un **procediment sancionador** comú, mitjançant regulacions puntuals i sectorials.

15. Per exemple, la Reial ordre de 30 de maig de 1845, que va disposar la **separació entre òrgans tramitadors i resolutoris**. La Llei municipal de 1877 va introduir en els articles 185-187 unes bases mínimes del procediment d'imposició de sancions pels alcaldes. Va caldre esperar a la Llei de procediment administratiu de 1958 perquè s'incorporés, com un dels tres procediments especials, una regulació comuna del procediment sancionador (art. 133-135). Malgrat que aquests articles tenien una eficàcia supletòria de les regulacions sectorials especials, la Llei aclaria que "les normes essencials de garantia de l'interessat que conté la Ley s'han d'aplicar quan no estiguin consignades en les d'un procediment especial".

16. A les acaballes del franquisme, la confluència de la Llei de 27 de desembre de 1956, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa; la Llei de 17 de juliol de 1958, sobre procediment administratiu; juntament amb l'ús de les sancions d'ordre públic (Llei 45/1959, de 30 de juliol, d'ordre públic, que disposava l'arrest substitutori per un màxim de trenta dies en cas d'impagament), van provocar que les millors plomes de la doctrina administrativista desenvolupessin un **abordatge garantista** d'aquesta potestat, a través de l'aplicació sistemàtica de les eines dogmàtiques del paradigma jurídic liberal del dret públic: principi de legalitat, jerarquia normativa, regles de procediment, control de la discrecionalitat, etc.

17. D'altra banda, el **Tribunal Suprem** va anar desenvolupant al llarg dels anys una jurisprudència sobre la unitat del *ius puniendi* estatal que resultaria una **estratègia garantista** clau per exportar els desenvolupaments de la dogmàtica penal a l'àmbit de la potestat sancionadora.

18. L'estratègia garantista de la jurisprudència que s'ha esmentat es troba, entre d'altres, en les SSTS de 12 de març de 1959 (RJ 1959/1375), 19 d'octubre de 1964 (RJ 1964/4622), 21 de maig de 1965 (RJ 1965/2397) i 9 de febrer de 1972 (RJ 1972/876).

19. Davant la fragmentació i les múltiples macances de les regulacions normatives, a les acaballes del franquisme es va intensificar aquesta **activitat pretoriana** en la configuració jurídica de la potestat sancionadora de l'Administració (NIETO, 2012: 40), que el Tribunal Constitucional faria seva des de les primeres sentències d'empara.

20. "(…) els **principis inspiradors de l'ordre penal** són d'aplicació, amb certs matisos, al dret administratiu sancionador, atès que ambdós són manifestacions de l'ordenament punitiu de l'Estat, tal com reflecteix la mateixa Constitució (art. 25, principi de legalitat) i una molt reiterada jurisprudència del nostre Tribunal Suprem (Sentència de la Sala Quarta de 29 de setembre, 4 i 10 de novembre de 1980, entre les més recents), fins al punt que un mateix bé jurídic pot ser protegit per tècniques administratives o penals, si bé en el primer cas amb el límit que estableix el mateix article 25.3, en assenyalar que l'Administració civil no pot imposar penes que directament o subsidiàriament impliquin privació de llibertat. Cal afegir que, juntament amb les diferències apuntades en l'aplicació dels principis inspiradors, n'hi ha d'altres de caràcter formal quant a la qualificació (delicte o falta, o infracció administrativa), la competència i el procediment (penal o administratiu amb posterior recurs davant la jurisdicció contenciosa administrativa); això, a més del límit ja assenyalat respecte del contingut de les sancions

administratives. Les consideracions exposades en relació amb l'ordenament punitiu, i la interpretació finalista de la norma fonamental, ens porten a la idea que els principis essencials reflectits en l'article 24 de la Constitució en matèria de procediment han de ser aplicables a l'activitat sancionadora de l'Administració, en la mesura necessària per preservar els valors essencials que es troben a la base del precepte, i la seguretat jurídica que garanteix l'art. 9 de la Constitució. No es tracta, per tant, d'una aplicació literal, ateses les diferències apuntades, sinó amb l'abast que requereix la finalitat que justifica la previsió constitucional" (STC 18/1981, FJ 2).

2. LA CONSTITUCIONALITZACIÓ DE LA POTESTAT SANCIONADORA

21. A conseqüència de la sensibilitat garantista desenvolupada en aquesta matèria per bona part de la doctrina i la jurisprudència de finals del franquisme i del període de transició 1975-1978, el poder constituent de 1978 va optar per incorporar al text constitucional algunes acotacions de summa importància sobre la potestat sancionadora. Aquestes acotacions van consistir, en essència, en el **reconeixement i tutela de la legalitat sancionadora** com un veritable **dret fonamental de les persones**.

2.1. La configuració de la legalitat sancionadora com un dret fonamental (art. 25.1 CE)

22. D'acord amb l'article 25.1 CE: "Ningú pot ser condemnat o sancionat per accions o omissions que en el moment de produir-se no constitueixin delicte, falta o infracció administrativa, segons la legislació vigent en aquell moment". A més de reconèixer la legalitat penal com un dret fonamental, l'article 25.1 CE estén aquest mateix reconeixement a la **legalitat sancionadora administrativa**. En fer-ho, el constituent de 1978 va reconèixer al màxim nivell l'existència de la potestat sancionadora de l'Administració, tot i que per equiparar-la en les seves garanties constitucionals a la legalitat penal, d'acord amb la jurisprudència de la unitat del *ius puniendi* estatal. Aquest reconeixement al màxim nivell de la legalitat sancionadora va suposar un indubtable avenç en termes garantistes.

23. El dret fonamental a la legalitat sancionadora només protegeix els particulars enfront de **sancions administratives** en sentit estricte, no enfront de qualsevol decisió administrativa onerosa, com la declaració de caducitat d'una concessió de domini públic (quan el concessionari incompleix les seves condicions), la resolució d'un contracte administratiu (per incompliment del contractista) o la imposició d'una multa coercitiva, com a mitjà d'execució forçosa d'un acte administratiu (*supra* § 17.75). El criteri per determinar quan som pròpiament davant una sanció administrativa no és clar. Això provoca una inestabilitat a característica l'hora d'afrontar la definició i delimitació jurídica del concepte de sanció administrativa en el nostre dret (CASINO, 2018; REBOLLO, 2021) (*infra* § 27.56). Per identificar què és pròpiament una *sanció*, la jurisprudència constitucional es refereix a vegades a la "finalitat repressiva, retributiva o de càstig" pròpia de la sanció administrativa (SSTC 239/1988, FJ 2; 132/2001, FJ 3), la qual cosa exclou, per exemple, certs recàrrecs tributaris (per falta de pagament en termini) que no tenen la finalitat de castigar el contribuent morós, sinó fomentar que les obligacions tributàries es paguin en el termini establert, però això no exclou altres supòsits de recàrrec (STC 2/2023).

24. Això implica, en primer lloc, un mandat constitucional de regular en una norma amb rang legal aquesta potestat quan suposi crear infraccions i sancions administratives (**reserva de llei en matèria sancionadora**). Al mateix temps, suposa també reconèixer el principi de **tipicitat sancionadora** (taxativitat de les infraccions i sancions).

25. En segon lloc, i d'acord amb l'article 53.2 CE, la tutela jurisdiccional de la legalitat sancionadora es canalitza a través del recurs contenciós administratiu pel procediment especial i sumari de protecció de drets fonamentals dels articles 114 i següents de la Llei 29/1998, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa (LJCA). Amb això, les sentències que es dictin sobre aquesta matèria i per aquest procediment sempre són susceptibles d'apel·lació, amb independència de la quantia (art. 81.2 *b*) LJCA).

26. En tercer lloc, i també de conformitat amb l'article 53.2 CE, suposa que la seva tutela no acaba en la jurisdicció ordinària, sinó que és susceptible de recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional. Aquest es constitueix en intèrpret últim de les garanties que calgui deduir hermenèuticament de l'article 25 CE a partir dels casos concrets que se sotmetin a la seva jurisdicció. Això ha permès que, en aquesta matèria, el **Tribunal Constitucional** hagi afegit la seva jurisdicció peculiar al paper pretorià que abans tenia en exclusivitat el Tribunal Suprem.

2.2. La privació de llibertat com a límit material absolut de la sanció administrativa (art. 25.3 CE)

27. El constituent de 1978 va considerar oportú introduir també un altre important paràmetre constitucional sobre la potestat sancionadora en el paràgraf tercer de l'article 25 CE: L'Administració civil no pot imposar sancions que, directament o subsidiàriament, impliquin **privació de llibertat**. És a dir, les sancions administratives no poden mai consistir en privacions de llibertat (deambulatòria), tant si són directes (arrestos domiciliaris, per exemple) com si són subsidiàries (per impagament de multes pecuniàries). Així, la privació de llibertat deambulatòria a conseqüència de l'exercici del *ius puniendi* estatal apareix reservada constitucionalment a la jurisdicció i el procés penal. L'article 29 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), ho expressa així actualment: "Les sancions administratives, siguin o no de naturalesa pecuniària, en cap cas poden implicar, directament o subsidiàriament, privació de llibertat".

28. No obstant això, el mateix caràcter tenor literal de l'article 25.3 CE, en afegir el qualificatiu "civil" a l'Administració, ha permès conservar les sancions privatives de llibertat (arrestos) **en l'àmbit de l'Administració militar** (Llei orgànica 8/2014, de 4 de desembre, de règim disciplinari de les forces armades), i s'inclouen en aquest camp les sancions disciplinàries en el cos policial de la Guàrdia Civil, que regula la Llei orgànica 12/2007, de 22 d'octubre, del règim disciplinari de la Guàrdia Civil, sempre que la infracció es produeixi en el desenvolupament de missions de

caràcter militar (disposició addicional cinquena de la Llei orgànica 8/2014 i STC 73/2010).

2.3. La irretroactivitat de les disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals (art. 9.3 CE)

29. L'article 9.3 CE ha introduït un altre paràmetre constitucional rellevant en la dinàmica jurídica de la potestat sancionadora: **la prohibició de retroactivitat** de les disposicions sancionadores desfavorables o restrictives de drets individuals. Cal fer notar que l'àmbit d'aquesta prohibició de retroactivitat és ampli, perquè no tan sols comprèn l'exercici de la potestat normativa (legal o reglamentària) que tipifiqui infraccions i sancions, sinó que també pot incloure en el seu àmbit altres continguts, com els terminis de prescripció, o les mesures accessòries a la sanció principal (privacions de títols administratius habilitants, decomisos, clausures de locals de negoci, reposició de la situació anterior, etc.), la qual cosa obre un espai regulador al legislador bàsic i sectorial.

30. El Tribunal Suprem ha afirmat: "el principi d'irretroactivitat de les normes administratives sancionadores obliga a aplicar retroactivament aquestes normes en tot allò que pogués ser més beneficiós per al presumpte infractor, i (…) tal aplicació ha de dur-se a terme en qualsevol instància administrativa o judicial on es trobi pendent d'enjudiciament o execució una resolució sancionadora, ja que no tindria sentit confirmar judicialment la legalitat d'una resolució administrativa, segons la normativa vigent quan va ser dictada, perquè l'Administració en dicti seguidament una altra que apliqui retroactivament la nova norma sancionadora més favorable, resolució aquesta última que podria ser objecte d'un nou recurs judicial" (SSTS de 4 de novembre de 2013, ECLI:ES:TS:2013:5398, i 16 de juny de 2014, ECLI:ES:TS:2014:2449).

2.4. L'aplicació de drets procedimentals fonamentals al procediment sancionador (art. 24 CE)

31. Des d'una data primerenca, el Tribunal Constitucional va manifestar l'aplicació al nostre àmbit de les **garanties procedimentals** que estableix com a drets fonamentals l'article 24 CE: dret a la tutela judicial efectiva, prohibició de la indefensió, dret al jutge ordinari predeterminat per la llei, a ser informat de l'acusació, a un procés públic sense dilacions indegudes i amb totes les garanties, a utilitzar els mitjans de prova pertinents en defensa pròpia, a no declarar contra si mateix, a no confessar-se culpable i a la presumpció d'innocència. Ara bé, aquesta aplicació s'ha caracteritzat per no ser absoluta o mimètica; al contrari, s'ha de fer amb els "matisos" necessaris d'adaptació a la posició constitucional de l'Administració com a servidora dels interessos generals. El Tribunal Constitucional ha incorporat, així, un **contrapès de deferència administrativa** als enfocaments jurídics de garantia dels drets individuals de l'infractor.

32. En paraules de la STC 197/1995, FJ 7: "(…) el Tribunal s'ha referit també a la cautela amb què convé operar quan es tracta de traslladar a l'àmbit administratiu sancionador les garanties essencials reflectides en l'article 24.2 de la CE en matèria de procediment i amb relació directa al procés penal,

ja que aquesta operació no pot fer-se de manera automàtica, ateses les diferències existents entre un procediment i l'altre. D'aquesta manera, l'aplicació d'aquestes garanties a l'activitat sancionadora de l'Administració només és possible en la mesura necessària per preservar els valors essencials que es troben a la base del precepte constitucional i resultin compatibles amb la naturalesa del procediment administratiu sancionador (SSTC 18/1981, fonament jurídic 2n.; 29/1989, fonament jurídic 6è.; 22/1990, fonament jurídic 4t.; 246/1991, fonament jurídic 2n., entre d'altres). La jurisprudència constitucional ha reconegut com a límit ineludible a la potestat sancionadora de l'Administració el respecte als drets de defensa reconeguts a l'art. 24 de la CE, que són d'aplicació als procediments que l'Administració segueixi per a la imposició de sancions (SSTC 77/1983, fonament jurídic 2n.; 74/1985, fonament jurídic 4t.)".

33. És a dir: el Tribunal Constitucional ha apostat per deixar oberta la porta a una **adaptació casuística** de l'abast d'aquestes garanties en l'àmbit sancionador, de manera que es compatibilitza amb la salvaguarda d'altres valors constitucionals (com l'eficàcia, *ex* art. 103 CE: ALARCÓN SOTOMAYOR, 2007). En tot cas, l'operativitat de les garanties constitucionals de l'art. 24 es manifesta en empares com les que concedeixen les sentències del TC 175/2007, o 21/2021. Aquesta modulació o matisació jurisprudencial de la translació de les garanties penals (no tan sols procedimentals, sinó també substantives) a l'àmbit sancionador administratiu ha proporcionat la base perquè un important sector de la doctrina administrativista (NIETO GARCÍA, 2012; HUERGO LORA, 2007) hagi propugnat l'abandó de la teoria de la unitat del *ius puniendi*, per ser incapaç de donar compte de les especificitats que caracteritzen avui dia l'experiència sancionadora de l'Administració. Segons aquests autors, la finalitat garantista d'aquesta teoria va tenir utilitat en un determinat moment històric, però en l'actualitat el dret administratiu posseeix ja prou recursos garantistes per convertir-la en innecessària (i distorsionadora).

2.5. La distribució competencial de la potestat sancionadora

34. Des d'un punt de vista competencial (títol VIII CE), la Constitució va ometre qualsevol esment de la potestat sancionadora com a matèria susceptible de repartiment territorial. No figura esmentada com a tal en la llista de matèries assumibles per les comunitats autònomes (art. 148 CE), ni tampoc en la llista de competències exclusives de l'Estat (art. 149.1 CE). Davant aquesta omissió, la doctrina del Tribunal Constitucional ha subratllat el **caràcter instrumental** de la potestat sancionadora respecte de l'exercici de la competència material: la titularitat de la potestat sancionadora va lligada a la competència substantiva sobre la matèria de què es tracti (STC 32/2016). Aquest caràcter de competència instrumental al servei de l'eficàcia de la regulació substantiva la competència material de la qual es tingui justifica que les comunitats autònomes puguin adoptar normes sancionadores pròpies —i assumir-ne l'execució— quan tinguin competència per legislar sobre la matèria de què es tracti.

35. Com indica la STC 124/2003, FJ 8: "les comunitats autònomes poden adoptar normes administratives sancionadores quan tinguin competència sobre la matèria substantiva de què es tracti, i han d'acomodar-se les disposicions que dictin a les garanties constitucionals disposades en aquest àmbit del dret administratiu sancionador (art. 25.1 CE), i no introduir divergències irraonables i desproporcionades al fi perseguit respecte del règim jurídic aplicable en altres parts del territori (art. 149.1.1 CE; SSTC 87/1985, de 16 de juliol, FJ 8; 196/1996, de 28 de novembre, FJ 3, STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 13). La regulació de les infraccions i sancions que les comunitats autònomes duguin a terme està, doncs, limitada pels principis bàsics de l'ordenament estatal (STS 227/1988, FJ 29)". Aquest criteri l'han assumit els estatuts d'autonomia de "segona generació". Valgui per tots la citació de l'article 159.1 *b*) EAC, quan disposa que la Generalitat de Catalunya té competència exclusiva sobre "les potes-

tats de control, inspecció i sanció en tots els àmbits materials de competència de la Generalitat" (SSTC 37/2022, FJ 4 *d*), i 57/2022, FJ 4).

36. Amb tot, l'Estat, des de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), ha considerat la potestat sancionadora **un dels aspectes bàsics inclosos sota el títol competencial de l'article 149.1.18** CE (bases del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, sense perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les comunitats autònomes), amb la mirada posada a **garantir els principis bàsics substantius i de procediment** que permetin donar un tractament igual dels administrats en les seves relacions amb les administracions públiques (art. 149.1.1 CE).

37. Així, a propòsit d'un **termini de prescripció**, la STC 102/1995, FJ 32, va declarar: "L'assenyalament dels terminis de prescripció de les infraccions, acomodats a la seva gravetat, convé a la seguretat jurídica i, sobretot, la uniformitat en aquesta matèria procura la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals la garantia dels quals, en la seva dimensió normativa, només pot aconseguir-se mitjançant la regulació de les seves condicions bàsiques (art. 149.1.1 CE)". Posteriorment, la STC 124/2003, FJ 8 *c*) va afegir que la Llei 30/1992, de 26 de novembre, deferia la regulació de la prescripció d'infraccions i sancions a previsions legals posteriors i, a més, que la fixació d'aquestes previsions: "es tracta d'una regla que l'Estat pot dictar a l'empara de l'article 149.1.1 CE per respondre a exigències derivades del tracte igual del qual els administrats són creditors en les seves relacions amb les administracions públiques"; d'aquesta manera, ho considera part del règim sancionador bàsic en la matèria. La STC 142/2016, FJ 10, ja va afirmar que "la prescripció, en tant que determinant de l'extinció de la responsabilitat, ha necessàriament de ser objecte de tractament unitari".

3. EL DESENVOLUPAMENT BÀSIC DE LA POTESTAT SANCIONADORA

3.1. De la LRJPAC a la LRJSP i la LPAC

38. Durant els anys vuitanta del passat segle, la tasca d'adaptació jurídica de l'activitat sancionadora de les administracions als nous requeriments constitucionals es va fer mitjançant el doble treball jurisprudencial del Tribunal Suprem i el Tribunal Constitucional. El bagatge hermenèutic resultant va orientar el treball del legislador bàsic del procediment administratiu comú, quan, a l'empara de l'article 149.1.18 CE, es va optar per incloure en el **títol IX de la LRJPAC de 1992** sengles capítols sobre els seus principis substantius (legalitat, irretroactivitat, tipicitat, responsabilitat, proporcionalitat, regles de prescripció i concurrència de sancions) i procedimentals (garantia de procediment, drets del presumpte responsable, mesures provisionals, presumpció d'innocència, regles de resolució dels expedients sancionadors). Aquesta llei bàsica, tan important per al desenvolupament del nostre dret públic, va suposar una reconfiguració de les fonts del dret administratiu sancionador, en positivar una sèrie de principis —destil·lats de la jurisprudència ordinària i constitucional— destinats a constituir paràmetres d'elaboració —i control— de

normes sancionadores tant pels legisladors sectorials com per les mateixes administracions, en exercici de la seva potestat reglamentària.

39. La doctrina, no obstant això, ha assenyalat la **insuficiència reguladora dels "principis" incorporats per la LRJPAC**. El fet de no incloure regles concretes de desplegament d'aquests principis va deixar moltes opcions jurídiques als legisladors sectorials. Des d'aquest punt de vista, REBOLLO PUIG (2005: 447-475) ha defensat la necessitat d'aprovar una llei estatal bàsica sobre les potestats sancionadora i inspectora de les administracions, que proporcioni una regulació més densa als diferents aspectes integrants d'aquestes potestats, a la manera del que fa la Llei basca 2/1998, de 20 de febrer, de potestat sancionadora de les administracions públiques de la Comunitat Autònoma del País Basc, substituïda a partir del 27 de juny de 2023 per l'homònima Llei basca 1/2023, de 16 de març. Totes dues lleis incorporen la solució de la supletorietat del Codi penal en els termes següents (art. 2.2 de la Llei basca 1/2023): "Si la legislació bàsica estatal aplicable, la present llei, les seves normes de desplegament o les normes sectorials que estableixin els diferents règims sancionadors no permeten resoldre alguna qüestió que es presenti en l'exercici de la potestat sancionadora, s'apliquen les normes corresponents del Codi penal, sempre que siguin compatibles amb la naturalesa de la infracció i la finalitat de la norma que la tipifiqui o de la regulació material sectorial de què es tracti". A més, s'ha destacat que la LRJPAC admetia un gran marge regulador en certs àmbits sectorials de competència estatal, en els quals la Llei, malgrat el caràcter bàsic, només tenia un abast supletori. Es tracta dels procediments massificats relatius a les sancions tributàries, procediments per imposar sancions per infraccions en l'ordre social i per estendre d'actes de liquidació de quotes de la Seguretat Social; procediments disciplinaris; sancions de trànsit i seguretat viària. Es tracta d'àmbits en els quals al llarg dels anys s'han anat desenvolupant els aspectes més innovadors del dret administratiu sancionador.

40. Al cap d'un any que s'aprovés la LRJPAC de 1992, es va publicar el **Reial decret 1398/1993**, de 4 d'agost, regulador del procediment per a l'exercici de la potestat sancionadora en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat.

41. Aquesta norma, sense posseir formalment una naturalesa bàsica ni supletòria (la normació estatal aprovada amb la finalitat de servir de dret supletori està viciada d'inconstitucionalitat per incompetència des de la STC 118/1996, FJ 6 i 7, reiterada en les SSTC 139/2011, FJ 4 i 142/2016, FJ 13), en la pràctica va funcionar com a tal, en proporcionar una regulació completa i equilibrada del procediment sancionador que augmentava les expectatives d'un exercici eficaç d'aquesta potestat en termes de seguretat jurídica, al mateix temps que pal·liava els riscos de la fragmentació a la qual abocava la deslegalització del procediment sancionador que preveu l'article 134.1 LRJPAC. Per aquest motiu, encara avui, figura en no poques normes legals i reglamentàries sectorials com la norma de remissió del règim de procediment sancionador.

42. En l'àmbit local, ha estat especialment important la introducció, el 2003, d'un nou títol, l'XI, en la Llei 7/1985, de 2 de juny, de bases de règim local (LBRL), per regular amb caràcter bàsic la tipificació directa d'infraccions i sancions **per ordenances locals**, potestat sancionadora atribuïda expressament a les administracions locals per l'article 4.1 *f)* LBRL. Això ha permès reduir les controvèrsies sobre el compliment de les exigències derivades del principi de legalitat per part de les ordenances locals.

43. Un exemple, entre molts d'altres, d'aquesta mena d'ordenances és l'Ordenança de convivència i oci a l'espai públic de l'Ajuntament de la Corunya, publicada en el *Butlletí Oficial de la Província* núm. 142, de 21 de juny de 2008.

44. Aquesta estructura de les fonts del dret administratiu sancionador es va mantenir durant vint-i-quatre anys, fins que van entrar en vigor —el 2 d'octubre de 2016— les lleis 39 i 40/2015, d'1 d'octubre, respectivament, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC) i de règim jurídic del sector

públic (LRJSP). A partir d'aquest moment, amb un criteri discutible, el legislador bàsic va optar per dividir en **dos textos legals diferents** els principis substantius de la potestat sancionadora (considerats criteris dirigits a articular el funcionament intern de les administracions), que s'inclouen en la LRJSP, mentre que les regles procedimentals especials que delimiten la regulació del procediment administratiu comú s'inclouen en la LPAC (el procediment comú especialitzat sancionador). Es va perdre, així, la unitat interpretativa i la claredat de la regulació anterior, i s'obliga l'intèrpret a un treball de reintegració sistemàtica de la unitat de les peces que integren aquest nivell bàsic de regulació normativa.

45. A més d'aquest abandó de la unitat reguladora característica de la LRJPAC de 1992, una altra opció de política legislativa va ser la **derogació del Reial decret 1398/1993**, una bona part de les solucions del qual s'incorporen a la LPAC com a especialitats del procediment comú.

46. L'última novetat destacable d'aquest nou enfocament és l'amplitud amb la qual l'article 1.2 i la disposició addicional primera de la LPAC habiliten les lleis especials per raó de la matèria perquè incloguin en els seus procediments administratius **tràmits addicionals o diferents** dels que preveu la Llei, la qual cosa afecta els procediments sancionadors. És a dir, a més de mantenir l'eficàcia merament supletòria en determinats procediments sancionadors especials (matèria tributària i duanera, ordre social, matèria de trànsit i seguretat viària i matèria d'estrangeria), la LPAC admet, malgrat el caràcter formalment bàsic, opcions reguladores no tan sols complementàries (addicionals), sinó també diferents en matèria de procediment sancionador, sempre que es facin mitjançant una norma amb rang de llei.

47. Per exemple, en l'àmbit tributari, els articles 178 i següents de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària (LGT) regulen de manera especial un dels règims sancionadors més sofisticats del nostre ordenament. Malgrat que aquestes innovacions han de salvaguardar els tràmits procedimentals bàsics —considerables com a mínims—, el fet que sobre aquestes eventuals innovacions normatives pesi l'espasa de Dàmocles del seu control en vista de la doctrina jurisprudencial encunyada al llarg dels anys, augmenta la inclinació dels legisladors sectorials als estrictes tràmits del procediment sancionador comú que regula la LPAC.

3.2. Els principis substantius en la LRJSP

48. El text de la LRJSP recull ara els principis substantius bàsics de la potestat sancionadora en els articles 25-31 (capítol III del títol Preliminar): legalitat sancionadora (art. 25), irretroactivitat (art. 26), tipicitat (art. 27), responsabilitat (art. 28), proporcionalitat (art. 29), prescripció (art. 30) i concurrència de sancions (art. 31). Desapareix la regulació del principi de presumpció d'innocència, que s'incorpora a l'article 53.2 de la LPAC, com un dret procedimental. Una novetat substantiva important és l'extensió d'aquests principis a l'exercici de la **potestat disciplinària** de les administracions, prevista en l'article 25.3 LRJSP: "Les disposicions d'aquest capítol són extensives a l'exercici per part de les administracions públiques de la seva potestat disciplinària respecte del personal al seu servei, sigui quina sigui la naturalesa jurídica de la relació d'ocupació".

49. No obstant això, en un sentit més restrictiu, l'article 25.4 LRJSP estableix la **inaplicació** del capítol a l'exercici per part de les administracions públiques de la potestat sancionadora respecte dels qui hi estiguin vinculats per relacions regulades per la legislació de contractes del sector públic o per la legislació patrimonial de les administracions públiques. Aquesta exclusió legal no impedeix, amb tot, que es pugui defensar fins i tot en aquests àmbits sectorials l'aplicació d'aquests principis, tenint en compte la seva dimensió constitucional, en la mesura en què —en certs casos— es pugui identificar una mesura de gravamen de naturalesa punitiva. Això connecta amb la inestabilitat del concepte de sanció (*supra* § 27.23).

3.2.1. Principi de legalitat sancionadora (art. 25)

50. En el primer paràgraf, l'article 25 LRJSP estableix que la potestat sancionadora de les administracions públiques s'ha d'exercir quan hagi estat reconeguda expressament per una norma amb rang de llei, amb aplicació del procediment previst per al seu exercici i d'acord amb el que estableixen la mateixa LRJSP i la LPAC i, quan es tracti d'entitats locals, de conformitat amb el que disposa el títol XI de la LBRL (*supra* § 27.42). D'acord amb aquesta redacció (i amb la jurisprudència constitucional, STC 3/1988), els **reials decrets llei són aptes** per reconèixer i habilitar l'exercici de la potestat sancionadora.

51. El paràgraf segon de l'article 25 LRJSP disposa que l'exercici de la potestat sancionadora correspon als **òrgans administratius** que la tinguin atribuïda expressament, per disposició de rang legal o reglamentari. Referent a això, convé recordar que, a diferència de la LRJPAC de 1992, la regulació actual de la delegació de signatura de l'article 12 LRJSP ja no prohibeix la delegació de signatura de les resolucions de caràcter sancionador, fins i tot si deriva d'una delegació de competències.

3.2.2. Principi d'irretroactivitat (art. 26)

52. En coherència amb l'article 9.3 de la Constitució, es consideren aplicables les disposicions sancionadores vigents **en el moment de produir-se els fets** que constitueixin una infracció administrativa, i han de tenir efecte retroactiu quan afavoreixin el presumpte infractor o l'infractor, pel que fa tant a la tipificació de la infracció com a la sanció i als terminis de prescripció (STS de 25 de febrer de 2021, ECLI:ES:TS:2021:603), fins i tot respecte de les sancions pendents de compliment en entrar en vigor la nova disposició).

3.2.3. Principi de tipicitat (art. 27)

53. Només poden constituir infraccions administratives les vulneracions de l'ordenament jurídic **previstes com a tals infraccions** per una llei, sense perjudici del que es disposa per a l'Administració local en el títol XI de la LBRL (*supra* § 27.42).

54. Les infraccions administratives, les ha de classificar el legislador en **lleus, greus i molt greus**, i a aquest efecte són aplicables les regles del principi de pro-

porcionalitat que estableix l'article 29 LRJSP (*infra* § 27.64). Així mateix, les sancions que corresponguin a cadascun d'aquests nivells les han de delimitar la mateixa llei, seguint igualment les regles de proporcionalitat que fixa l'article 29 LRJSP, i sense oblidar que **no és possible l'aplicació analògica** de sancions o infraccions.

55. Com es pot observar, el legislador bàsic ha estat **parc en l'acotació de la tipicitat de les sancions administratives**, de manera que, com que són escassos els paràmetres que es donen per determinar-ne amb més precisió el contingut típic, s'obren les possibilitats d'introducció casuística de diferents modalitats de sanció administrativa més enllà de la pecuniària. De fet, l'art. 29.1 LRJSP, en incorporar la regla ja prevista en l'art. 25.3 CE sobre la prohibició de sancions administratives, directes o subsidiàries, privatives de llibertat, hi afegeix que les sancions administratives poden ser pecuniàries o no. D'això, cal deduir-ne que el seu gravamen pot consistir no tan sols a pagar a la hisenda pública una determinada quantitat de diners de curs legal, sinó també a privar drets o dur a terme conductes obligatòries. Amb això, ens endinsem en el pantanós món de la casuística normativa i jurisprudencial sobre els confins de les sancions administratives (*supra* § 27.23).

56. Així, per exemple, és freqüent que les lleis sectorials estableixin normes com aquesta: "No tenen caràcter de sanció la clausura o el tancament d'establiments, instal·lacions o serveis que no comptin amb les autoritzacions o registres sanitaris preceptius, o la suspensió del seu funcionament fins que se n'esmenin els defectes o es compleixin els requisits exigits per raons de sanitat, higiene o seguretat, ni la retirada del mercat, cautelar o definitiva, de productes o serveis per les mateixes raons" (art. 39 de la Llei 8/2008, de salut de Galícia). El mateix Codi penal, en l'article 34, no considera penes "les privacions de drets i les sancions reparadores que estableixin les lleis civils o administratives". Tampoc no s'han considerat veritables sancions les **revocacions d'autoritzacions administratives**, la prohibició de drets, els recàrrecs tributaris o les multes coercitives, atès que tenen una finalitat diferent de la repressora (CASINO, 2018). Amb tot, el fet que la qualificació d'una mesura administrativa com a sanció arrossegui un règim d'impugnació qualificat constitucionalment, converteix en difícilment evitable aquesta expansió casuística del concepte de sanció administrativa.

57. No obstant això, aquesta regulació bàsica del principi de tipicitat de les sancions s'ha de complementar, a l'efecte de determinar el concepte de sanció administrativa, amb la regla prevista en l'article 28.2 LRJSP —d'acord amb la qual les responsabilitats administratives que derivin de cometre una infracció són compatibles amb el fet d'exigir a l'infractor que reposi la situació que aquest mateix ha alterat a l'estat originari, així com amb la indemnització pels danys i perjudicis causats, que ha de determinar i exigir l'òrgan al qual correspongui l'exercici de la potestat sancionadora. Si no se satisfà la indemnització en el termini que es determini a aquest efecte en funció de la quantia, s'ha de procedir en la forma prevista en l'article 101 de la LPAC. Aquest precepte permet distingir entre la sanció (pecuniària) pròpiament dita i les **mesures accessòries o complementàries** d'aquesta sanció, que busquen defensar l'interès general: reposició de la situació alterada al seu estat originari, i indemnització de danys i perjudicis, sense que se n'hagin de barrejar els règims (STC 169/2015). A aquestes dues mesures accessòries, s'hi ha d'afegir el decomís, o confiscació del producte de la infracció, la naturalesa de la qual no és sancionadora, sinó la de prevenir la comissió de noves infraccions.

58. Ara bé, s'ha de recordar que es permet la **col·laboració de la potestat reglamentària** en la determinació d'infraccions i sancions en els termes següents: "Les disposicions sancionadores produeixen efecte retroactiu quan afavoreixin el presumpte infractor o l'infractor, tant pel que fa a la tipificació de la infracció com a la sanció i als seus terminis de prescripció, fins i tot respecte de les sancions pendents de compliment en entrar en vigor la nova disposició" (art. 27.3 LRJSP).

3.2.4. Principi de responsabilitat (art. 28)

59. En aquesta matèria, la LRJSP disposa que només poden ser sancionats per fets constitutius d'infracció administrativa "les persones físiques i jurídiques, així com, quan una Llei els reconegui capacitat d'obrar, els grups d'afectats, les unions i entitats sense personalitat jurídica i els patrimonis independents o autònoms que siguin responsables d'aquells a títol de dol o culpa". S'ha de tenir en ~~copte~~ que, en els supòsits de successió empresarial, la responsabilitat sancionadora no s'uneix a la identitat formal de la persona jurídica, sinó a la continuïtat de l'activitat econòmica en el si de la qual es va cometre la infracció (STS de 14 de gener de 2026, ECLI:ES:TS:2026:327).

60. La capacitat infractora en l'àmbit administratiu inclou, així, els **menors** d'edat, en la línia del que es preveu per a la capacitat d'obrar (art. 3 LPAC) i la capacitat processal (art. 18 LJCA). Aquesta responsabilitat directa s'acompanya de la doble previsió del paràgraf quart de l'article 28 LRJSP. La primera és la possibilitat que les lleis reguladores dels diferents règims sancionadors puguin tipificar com a infracció pròpia l'incompliment de l'obligació de prevenir la comissió d'infraccions administratives pels qui es trobin subjectes a una relació de dependència o vinculació. La segona previsió és la possibilitat que aquestes lleis reguladores sectorials imputin a persones titulars d'un deure legal de cura específic (pàtria potestat, art. 154 CC; poder empresarial sobre els treballadors, art. 20 ET) la responsabilitat subsidiària de pagar les sancions pecuniàries imposades a les persones que en són dependents o hi estan vinculades.

61. El tema de la **responsabilitat sancionadora dels menors** és controvertit. Tradicionalment, el Codi civil ha sostingut la regla que "els pares són responsables dels danys causats pels fills que es trobin sota la seva guarda". No obstant això, l'article 6.4 de la Llei basca 2/1998, de la potestat sancionadora de les administracions públiques de la Comunitat Autònoma Basca (reproduït per l'art. 6.3 de l'homònima Llei 1/2023) considera irresponsables els menors de catorze anys en els termes següents: "Les normes sancionadores sectorials, en atenció a la naturalesa i la finalitat de la concreta regulació material sectorial de què es tracti i a la capacitat d'obrar que en aquesta regulació es reconegui als menors, han de fixar el límit d'edat a partir del qual es pot ser responsable d'una infracció. A falta de disposició a aquest efecte, no són responsables els menors de catorze anys", malgrat que amb regles específiques de moderació de la responsabilitat per culpa *in vigilando* (art. 9 de la Llei 1/2023). No obstant això, l'article 42.3 de la Llei orgànica 4/2015, de protecció de la seguretat ciutadana, estableix: "Quan es declari autor dels fets comesos un menor de divuit anys no emancipat o una persona amb la capacitat modificada judicialment, han de respondre solidàriament amb ell dels danys i perjudicis ocasionats els seus pares, tutors, curadors, acollidors o guardadors legals o de fet, segons que correspongui". D'altra banda, l'article 82 del text refós de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària disposa: "Quan l'autoria dels fets comesos correspongui a un menor de divuit anys, han de respondre solidàriament amb ell de la multa

imposada els pares, tutors, acollidors i guardadors legals o de fet, per aquest ordre, per motiu de l'incompliment de l'obligació imposada a aquests que comporta un deure de prevenir la infracció administrativa que s'imputi als menors". L'art. 39 bis de la Llei gallega 8/2008, de 10 de juliol, de salut pública, estableix: "De les infraccions comeses per menors d'edat són responsables subsidiaris els seus pares i mares, els tutors i tutores, i els guardadors i guardadores legals o de fet, per aquest ordre, o la persona adulta responsable a qui s'hagi encomanat la cura del menor o la menor en el supòsit d'infraccions comeses en presència d'aquesta".

62. Així mateix, es corrobora la **inexistència** en el nostre ordenament **d'infraccions imputables a títol objectiu**: és necessari que en el procediment sancionador es provi la concurrència d'un element subjectiu o culpabilístic, en les seves dues modalitats de dol o culpa (imprudència), perquè es pugui imputar responsabilitat administrativa a persones físiques o jurídiques (SSTC 76/1990; 14/1997; 209/1999; i 33/2000; 164/2005; STS 27 de gener de 2021, ECLI:ES:TS:2021:246). L'art. 29.3 LRJSP considera aquests elements subjectius (culpabilitat i intencionalitat) com un criteri de graduació de la sanció.

63. No obstant això, s'ha d'advertir que la LRJSP, seguint el mateix criteri que el Codi penal, **no defineix ni el dol ni la culpa** a efectes sancionadors, la qual cosa deixa un ampli marge a la discrecionalitat administrativa i a la seva depuració jurisprudencial. Tampoc no s'aclareix l'eficàcia en aquest àmbit de l'error, vencible (STS de 21 de març de 2013, ECLI:ES:TS:2013:1266) o invencible, o de les causes d'exempció de la responsabilitat sancionadora (per exemple, la inimputabilitat per malaltia psíquica greu), o dels estats de necessitat, que sí que ha reconegut la jurisprudència. Com a causes d'exempció de responsabilitat sancionadora en l'àmbit tributari, l'article 179 LGT assenyala la força major; que s'hagi posat "la diligència necessària en el compliment de les obligacions tributàries"; o que l'acció o omissió siguin "imputables a una deficiència tècnica dels programes informàtics d'assistència facilitats per l'Administració tributària per al compliment de les obligacions tributàries". La confiança legítima en la correcció del marc normatiu creat per l'Administració, segons la STS de 5 de febrer de 2026 (ECLI:ES:TS:2026:268), constitueix un límit a la culpabilitat. Igualment, l'incompliment de les obligacions imposades a l'Administració autonòmica en matèria d'execució d'obres hidràuliques que resultin imprescindibles o necessàries per al tractament d'aigües residuals pot eximir de responsabilitat les entitats locals competents en matèria d'evacuació i tractament d'aigües residuals quan facin vessaments que incompleixin la normativa vigent, sempre que no fer aquests vessaments pugui comprometre greument la salut de les persones (STS de 25 de març de 2026, ECLI:ES:TS:2026:1270).

64. La **responsabilitat solidària** es regula en l'article 28.3 LRJSP: quan el compliment d'una obligació establerta per una norma amb rang de llei correspon a diverses persones conjuntament, han de respondre de manera solidària de les infraccions que, si escau, es cometin i de les sancions que s'imposin. No obstant això, quan la sanció sigui pecuniària i sigui possible, s'ha d'individualitzar en la resolució en funció del grau de participació de cada responsable.

3.2.5. Principi de proporcionalitat (art. 29)

65. La regulació d'aquest principi en la LRJPAC (1992) operava principalment respecte de la **dinàmica de tipificació i aplicació de les sancions**. Així mateix, en el vigent article 29 LRJSP aquest enfocament continua i s'hi aprofundeix amb una sèrie de regles destinades a guiar el treball de disseny d'infraccions i sancions per part del legislador, i el treball de subsumpció de les normes sancionadores per

les administracions als casos singulars, subsumpció que connecta amb l'**obligació de motivar les resolucions sancionadores**, d'acord amb l'article 35 *h*) LPAC.

66. Així, en primer lloc, l'establiment de sancions pecuniàries ha de preveure que la comissió de la infracció tipificada **no sigui més beneficiosa** per a l'infractor que el compliment de la norma infringida.

67. La quantia, en conseqüència, ha de complir aquesta funció de desànim dels infractors (*crime never pays*) i, per motivar-la, seria aconsellable fer una **anàlisi econòmica** del dret de cada àmbit sectorial i incloure-la en la memòria normativa del projecte legislatiu corresponent, en la línia de "bona regulació" que estipula amb caràcter bàsic l'article 130.2 LPAC per a l'àmbit reglamentari (*supra* § 16.50). En l'àmbit europeu, aquesta metodologia ha donat lloc a les Directrius d'1 de setembre de 2006 en l'àmbit de les sancions contra pràctiques contràries a la competència, seguides per les que aplica en el nostre àmbit la CNMC. Sobre la proporcionalitat de les sancions, *vid*. la important STC 74/2022, de 14 de juny (ECLI:ES:TC:2022:74), sobre la sanció recollida en l'article 206.6.*b*) LGT.

68. En segon lloc, tant en la determinació normativa del règim sancionador com en la imposició de sancions concretes per part de les administracions públiques s'ha d'observar la deguda **idoneïtat i necessitat de la sanció** que s'ha d'imposar i l'adequació a la gravetat del fet constitutiu de la infracció. En la tasca de graduació o ponderació de la sanció s'han de considerar especialment els **criteris** de: *a*) grau de culpabilitat o existència d'intencionalitat: *b*) continuïtat o persistència en la conducta infractora; *c*) naturalesa del perjudici causat; i *d*) la reincidència, definida com la comissió de més d'una infracció ferma de la mateixa naturalesa en el període d'un any. La STC 47/2023 va concedir empara a una estrangera expulsada del territori nacional per vulneració del dret a la legalitat sancionadora, atès que allò proporcional a la seva situació (*ex* art. 57.1 de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social) era imposar una simple sanció pecuniària.

69. En tercer lloc, es permet que l'òrgan sancionador pugui imposar la sanció en el **grau inferior** quan ho justifiqui l'adequació deguda entre la sanció i la gravetat del fet constitutiu de la infracció i les circumstàncies concurrents.

70. En quart lloc, com un criteri derivat de la proporcionalitat, s'estableix que quan, de la comissió d'una infracció, en derivi necessàriament la comissió d'una altra o d'altres (**concurs ideal d'infraccions**), s'ha d'imposar únicament la sanció corresponent a la **infracció més greu comesa**, criteri que també segueix l'article 8 del CP.

71. Aquesta idea és compatible amb la de l'**acumulació** de sancions corresponents a comportaments fàctics diferents (**concurs real d'infraccions i sancions**), que la LRJSP no regula, excepte en el que preveu el paràgraf sisè de l'article 29 per a les **infraccions continuades**: és sancionable, com a infracció continuada, el fet de dur a terme una pluralitat d'accions o omissions que infringeixin el mateix o semblants preceptes administratius, en execució d'un pla preconcebut o aprofitant la mateixa ocasió. No obstant això, aquí s'ha d'afegir la regla procedimental de l'article 63.3 LPAC: "No es poden iniciar nous procediments de caràcter sancionador per fets o conductes tipificades com a infraccions en la comissió de les quals l'infractor

persisteixi de manera continuada, mentre no s'hagi dictat una primera resolució sancionadora, amb caràcter executiu".

72. El Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya 367/2022, de 10 de novembre, ha distingit (punt V.3) entre la definició jurisprudencial de les infraccions continuades, que exigeix una pluralitat d'accions que infringeixin un mateix precepte, i les "infraccions instantànies idèntiques", que són les infraccions que reitera en moments temporals diferents el mateix subjecte (en aquest cas, infraccions de trànsit per circular en diverses ocasions a més velocitat de la permesa, captades pel mateix radar), considerant que, respecte d'aquests supòsits, no es donen les causes de revisió d'ofici per part de l'Administració (local) dels actes de gravamen o desfavorables (art. 109 i 110 LPAC) pel fet de no haver-se notificat al subjecte infractor la primera de les infraccions.

3.2.6. Regles relatives a la prescripció d'infraccions i sancions (art. 30)

73. En l'àmbit administratiu, com en l'àmbit penal, el **transcurs del temps** es considera també una circumstància que, per criteris legals d'oportunitat, extingeix la perseguibilitat de la infracció, la responsabilitat personal per haver-la comès, i el fet que sigui procedent executar la sanció. L'article 30 LRJSP estableix el principi de legalitat en la fixació del termini de prescripció d'infraccions i sancions, de tal manera que, sense terminis concrets en la llei sectorial corresponent, es fixen les regles subsidiàries següents:

	Molt greus	Greus	Lleus
Infraccions	3 anys	2 anys	6 mesos
Sancions	3 anys	2 anys	1 any

74. No obstant això, en aquest punt s'ha de recordar que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, la prescripció ha de ser objecte d'un tractament "unitari", a l'empara de l'article 149.1.1 CE, quan són les lleis bàsiques estatals les que la fixen, i les legislacions autonòmiques no poden reduir aquests terminis en benefici dels infractors (SSTC 102/1995, FJ 32; 124/2003, FJ 8; 148/2011, FJ 11; STC 196/1996, FJ 2; STC 142/2016, FJ 10).

75. El precepte fixa també les **regles de còmput del termini de prescripció**. El *dies a quo* per a les **infraccions** és el dia de comissió, mentre que, en el cas de les infraccions continuades, el *dies a quo* és el dia de finalització de la conducta infractora. La prescripció s'interromp per la iniciació d'un procediment sancionador amb "coneixement de l'interessat", i es reinicia per la paralització de l'expedient durant més d'un mes per una causa no imputable al responsable.

76. En el cas de les **sancions**, la prescripció es compta des que són executables o ha transcorregut el termini per recórrer-hi en contra. S'interromp la prescripció per l'inici, amb coneixement de l'interessat, del procediment d'execució, i torna a transcórrer el termini si està paralitzat durant més d'un mes per una causa no imputable a l'infractor. En cas de desestimació per silenci dels recursos administratius (alçada o reposició, d'acord amb la STS de 25 de febrer de 2021, ECLI:ES:TS:2021:603) interposats contra la resolució sancionadora, el termini de

prescripció de la sanció es comença a explicar des de l'endemà del dia en què finalitza el termini previst legalment per resoldre aquest recurs (tres o un mes, respectivament; art. 122.2 i 124.2 LPAC). En relació amb la concurrència de responsabilitats penals i administratives sobre menors —en què la finalitat repressiva del càstig s'ha de compassar amb una atenció especial a la seva funció reeducativa—, vegeu la STC 2/2023, que va concedir empara al menor recorrent per vulneració del *ne bis in idem* en el seu vessant material (excés de punició en la jurisdicció penal).

3.2.7. Concurrència de sancions i prohibició de 'bis in idem' (art. 31)

77. Recollint una regla clàssica de l'àmbit penal, l'article 31 LRJSP disposa que no poden ser sancionats els fets que s'hagin sancionat penalment o administrativament, en els casos en què s'aprecií la identitat del subjecte, del fet i del fonament. És a dir, es prohibeix que **un mateix fet**, per encaixar en un tipus de delicte o de sanció administrativa —una cosa molt comuna en l'actualitat—, pugui ser objecte de doble incriminació, penal i administrativa. Malgrat que la parquedat de la regulació és notable, s'ha d'entendre també inclosa en aquesta regla la imposició de dues penes o sancions pel mateix fet i amb el mateix fonament al mateix subjecte infractor (STC 107/1989, FJ 4).

78. Aquestes regles substantives sobre el *bis in idem* **material** s'han de complementar processalment amb la **prejudicialitat penal**, és a dir, la preferència que sigui la jurisdicció penal la que enjudicií, en primer lloc, els fets conforme al Codi Penal vigent, per descartar, així, la comissió dels atacs més greus als béns jurídics més importants, d'acord amb el caràcter doblement fragmentari del dret penal com a última *ratio* de l'ordenament jurídic. Només en cas que el comportament no sigui punible penalment, és procedent valorar si suposa una infracció administrativa.

79. La regulació de la prejudicialitat penal (en el vessant tant de prelació de processos com de vinculació material a les declaracions de fets provats en via penal) era objecte de l'article 7 del Reial decret 1398/1993, ja derogat. Ara, la regla de prelació de processos s'ha de buscar en l'article 4.1 de la LJCA i en la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional des de la STC 77/1983. D'altra banda, la vinculació material és objecte de l'article 77.4 de la LPAC: "En els procediments de caràcter sancionador, els fets declarats provats per resolucions judicials penals fermes vinculen les administracions públiques respecte dels procediments sancionadors que substanciïn".

80. L'última regla de l'article 31 LRJSP (clarament, una regla de proporcionalitat, no de *bis in idem*) es formula per a la hipòtesi següent: quan un òrgan de la **Unió Europea** hagués imposat una sanció pels mateixos fets, i sempre que no concorrin la identitat de subjecte i de fonament (per exemple, en matèria de tutela de la competència), l'òrgan competent per resoldre ha de tenir-la en compte a l'efecte de graduar la que, si escau, ha d'imposar, i pot minorar-la, sense perjudici de declarar la comissió de la infracció.

3.3. Les regles especials bàsiques de procediment sancionador (LPAC)

81. Com s'ha anticipat, la política legislativa que segueix la LPAC ha ampliat les regles bàsiques del procediment sancionador, en refondre els vells principis amb les regles substantives anteriorment incloses en el ja derogat Reial decret 1398/1993; però també n'ha fragmentat la sistemàtica, en la mesura en què, encara que es proclama la **garantia del procediment degut** (art. 63.2), **les especialitats** d'aquest procediment no es recullen en un capítol específic, sinó que es van afegint al llarg de l'*iter* regulador del procediment administratiu comú. La LPAC estableix les especialitats següents.

82. El **termini general de caducitat** d'aquest procediment no pot superar els sis mesos (art. 21.2 LPAC), sense perjudici de l'ampliació mitjançant una llei sectorial o norma de la Unió Europea, o la previsió d'un termini menor en la normativa sectorial. En absència de previsió específica, el termini subsidiari es fixa en tres mesos (art. 21.3 LPAC), tot i que ara es permeten conservar actes i tràmits dels procediments caducats (art. 95.3 LPAC).

83. Els **drets dels inculpats** (d'accés a la informació, audiència, etc.) es recullen en l'article 53.2 LPAC.

84. L'article 55.2 LPAC preveu una regulació específica de les **actuacions preprocedimentals** d'"informació o actuacions prèvies" amb la finalitat de conèixer les circumstàncies del cas concret i la conveniència o no d'iniciar el procediment sancionador.

85. Els articles 63 i 64 LPAC recullen respectivament les especialitats en l'**inici dels procediments sancionadors**, i les formalitats que han d'adornar l'acte d'inici d'aquests procediments. Ara bé, també s'han de tenir en compte les especialitats de l'article 60.2 LPAC (iniciació per ordre d'un òrgan superior jeràrquic), 62.2 LPAC (iniciació per denúncia) i 62.4 LPAC (els denominats programes de clemència, que beneficien un partícip de la infracció si denuncia).

86. L'article 85 LPAC incorpora una sèrie de regles sobre la terminació per **pagament voluntari** en qualsevol moment anterior a la proposta de resolució. Aquesta possibilitat implica una rebaixa mínima del 20 % de l'import de les sancions pecuniàries, que pot ser incrementada reglamentàriament, sense que això impedeixi interposar un de recurs en via contenciosa administrativa.

86 *bis*. Diferents lleis sectorials reconeixen la figura de la **condonació parcial** de les sancions, com a manifestació formalitzada de la potestat revocatòria d'actes de gravamen que reconeix amb caràcter bàsic l'article 109.1 LPAC. Per exemple, l'article 108.7 de la Llei 8/2012, de 29 de juny, d'habitatge de Galícia. Sobre els seus límits, vegeu la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Galícia de 15 de febrer de 2024, ECLI:ES:TSJGAL:2024:1344.

87. També s'estableixen normes específiques sobre el contingut específic de la **resolució d'arxivament** (art. 89.1 LPAC) i de la **proposta de resolució** (art. 89.2

LPAC), acte de tràmit qualificat que ocupa la posició central de la contradicció en aquest procediment.

88. Els paràmetres de **validesa** de l'acte de resolució dels procediments sancionadors (art. 90 LPAC), així com el règim d'**executorietat** de les sancions (les sancions només passen a ser executives quan no es pugui interposar cap recurs administratiu ordinari, sense perjudici de la suspensió cautelar quan s'anunciï la intenció d'impugnar la sanció en la via contenciosa administrativa) i de les mesures de reparació dels danys causats a l'Administració.

89. El procediment comú **simplificat** és aplicable a l'àmbit sancionador d'acord amb l'article 96 LPAC.

90. De conformitat amb l'article 98.2 LPAC, el **pagament** de les sancions pecuniàries s'ha de fer preferentment pels mitjans electrònics ordinaris habilitats per ingressar en la hisenda pública: targeta de crèdit i dèbit, transferència o domiciliació bancària.

4. L'EVOLUCIÓ INTERNACIONAL DEL DRET ADMINISTRATIU SANCIONADOR: CAP A UN *IUS GENTIUM PUNIENDI*

91. L'evolució del dret administratiu sancionador espanyol es caracteritza en l'actualitat per l'obertura als desenvolupaments internacionals que s'estan produint sobre la potestat sancionadora en el si de l'ONU, la Unió Europea i el Consell d'Europa, després que el Regne d'Espanya ratifiqués els grans tractats internacionals en matèria de drets humans. Per la via de l'article 10.2 i 96 CE, la interpretació dels paràmetres constitucionals característics de la potestat sancionadora està cridada a absorbir els criteris jurisprudencials, cada vegada més imbricats entre si, que són incorporats pels òrgans interpretatius d'aquests tractats. Aquest incipient *ius gentium puniendi* obre el desenvolupament de la nostra jurisprudència interna (ordinària i constitucional) a un **nou impuls de caràcter pretorià** (activista o garantista, si així es vol) que ha estat la pauta constant del desenvolupament del dret administratiu sancionador espanyol contemporani.

92. S'ha de tenir en compte la possibilitat d'informes del **Comitè de Drets Humans de Nacions Unides** a l'hora de vetllar per l'eficàcia del Pacte internacional de drets civils i polítics de 1966 pel que fa als articles 14.7 (*ne bis in idem*) i 15 (principi de legalitat penal i retroactivitat de la norma penal més favorable).

93. En el cas del **Tribunal Europeu de Drets Humans**, cal subratllar que el Conveni de Roma —en regular el dret a la llibertat i a la seguretat (art. 5), el dret a un procés equitatiu (art. 6) i el principi que no hi ha pena sense llei i la prohibició de retroactivitat (art. 7)— empra un concepte ampli de sanció, que inclou tant les penes criminals com les sancions administratives. Aquest concepte autònom de sanció permet aplicar els principis de legalitat penal, dret a un procés amb doble instància (art. 2 del Protocol núm. 7) o el *ne bis in idem* (art. 4 del Protocol núm. 7) a les sanci-

ons administratives greus, en una mena de redimensionament de la unitat del *ius puniendi* en l'àmbit internacional.

94. S'ha fet així en la Sentència TEDH de 30 de juny de 2020 (afer *Saquetti Iglesias vs. Espanya*, ECLI:CE:ECHR:2020:0630JUD005051413), en la qual es va condemnar el Regne d'Espanya per imposar una sanció administrativa sense dret a una segona instància (art. 2 del Protocol núm. 7). Respecte de l'art. 4 del Protocol núm. 7, relatiu al *ne bis in idem*, el Tribunal d'Estrasburg exigeix analitzar el contingut material de les "acusacions en matèria penal" d'acord amb els tres criteris denominats "criteris Engel" per la sentència que els va donar a llum, de 23 de novembre de 1976, *Engel i d'altres contra els Països Baixos* (ECLI:CE:ECHR:1976:1123JUD000510071); a saber: qualificació jurídica de la infracció en el dret intern, naturalesa i grau de severitat de la sanció a imposar. De resultes d'aquesta anàlisi, s'ha conclòs que la retirada del permís de conduir després d'una condemna penal per excés de velocitat podia tenir un contingut repressiu i, per tant, qualificable com un (proscrit) *bis in idem* (Sentència de 13 de desembre de 2005, *Nilsson vs. Suècia*, ECLI:CE:ECHR:2005:1213DEC007366101). En l'assumpte *Ruotsalainen vs. Finlàndia* (Sentència de 16 de juny de 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0616JUD001307903) es va considerar vulnerat l'article 4 del Protocol per haver-se imposat a un ciutadà finès una pena per frau tributari (ús de camioneta amb dièsel de calefacció) i, a més, una liquidació tributària elevada al triple del valor de les taxes de l'impost de carburant que no s'havien abonat. El profund impacte d'aquesta jurisprudència s'ha posat de manifest en la STS de 25 de novembre de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:4550), la doctrina cassacional de la qual és la següent: "l'exigència de revisió per un tribunal superior de la sentència confirmatòria d'una resolució administrativa per la qual s'imposa una sanció de naturalesa penal, a què es refereix l'article 2 del Protocol núm. 7 del CEDH, en la interpretació donada per la sentència del TEDH de 30 de juny de 2020 en l'assumpte *Saquetti c. Espanya*, pot fer-se efectiva mitjançant la interposició de recurs de cassació, per a l'admissió del qual caldrà valorar si en l'escrit de preparació es justifica la naturalesa penal de la infracció que ha estat objecte de sanció en els termes establerts pel TEDH i el fonament de les infraccions imputades a la sentència recorreguda en confirmar la resolució administrativa sancionadora". Sobre aquest tema, vegeu també la STC 71/2022.

95. Per la via de l'article 93 CE, l'aplicador espanyol del dret ha d'estar atent també a la jurisprudència generada pel **TJUE** en la interpretació dels drets reconeguts en l'article 6 del Tractat de la Unió Europea, que inclouen els del Conveni de Roma (CEDH) i la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea (CDFUE), enfront de l'ús de les potestats sancionadores disposades per les institucions comunitàries per garantir la primacia i l'eficàcia del dret de la Unió Europea. En aquest sentit, cal parlar de graduals —encara que desordenats i complexos— fluxos d'intersecció, confluència i interiorització interordinamental en la matèria.

96. En particular, la Carta ha positivat en l'article 48 el dret de presumpció d'innocència i a la defensa; en l'article 49, el principi de legalitat i proporcionalitat dels delictes i les seves penes, inclosa la retroactivitat de la llei penal més favorable; i en l'article 50, el dret a no ser acusat o condemnat dues vegades pel mateix delicte. Aquests drets són directament aplicables quan la Comissió o els estats membres apliquen dret comunitari, en els termes de l'article 51 de la mateixa Carta, amb mesures de naturalesa sancionadora. Es tracta d'un fet freqüent en les matèries sotmeses a reglaments comunitaris (política agrícola i pesquera comuna, gestió pressupostària dels fons comunitaris i protecció dels seus interessos financers, competència, etc.). D'acord amb l'article 51 de la Carta: "Les disposicions de la present Carta estan adreçades a les institucions, els òrgans i els organismes de la Unió, respectant el principi de subsidiarietat, així com als estats membres únicament quan apliquin el dret de la Unió. Per consegüent, els estats membres han de respectar els drets, observar els principis i promoure'n l'aplicació d'acord amb les seves respectives competències i dins dels límits de les competències que els tractats atribueixen a la Unió". L'habilitació d'una potestat sancionadora pròpia i directa de l'Administració de la Unió Europea es pot localitzar en múltiples reglaments comunitaris que garanteixen les regles de la Unió; però també, i de manera creixent, la Unió Europea està cridada a condicionar les potestats sancionadores dels seus estats membres mitjançant l'aplicació i el control de les fonts del

dret que li són pròpies. Des de tots dos àmbits, s'estan decantant gradualment principis i regles al voltant de les nocions d'efectivitat, caràcter dissuasiu i proporcionalitat (FUENTETAJA, 2021), cosa que no sempre coincideix amb els principis assentats en el nostre àmbit propi. Això passa amb la proclamació d'una responsabilitat sancionadora objectiva, sense culpa (vegeu, p. ex., la STJUE de 6 desembre 2012, *Société d'Exportation de Produits Agricoles, SA, vs. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, assumpte C-562/11, ECLI:EU:C:2012:779), o els enfocaments sobre el *ne bis in idem* (CANO CAMPOS, 2022). En matèria de control d'actes sancionadors, la jurisprudència fonamental és la següent: sentències del TJUE de 25 de setembre de 1984, *Könecke*, assumpte C-117/83, ECLI:EU:C:1984:288; 27 d'octubre de 1992, *Alemanya vs. Comissió*, assumpte C-240/90, ECLI:EU:C:1992:408; d'11 de juliol de 2002, *Käserei Champignon Hofmeister*, assumpte C-210/00, ECLI:EU:C:2002:440; 6 d'abril de 2006, *Ed & F Man Sugar*, assumpte C-274/04, ECLI:EU:C:2006:233; 13 de desembre de 2012, *FranceAgriMer*, assumpte C-670/11, ECLI:EU:C:2012:807; 26 de setembre de 2013, *Texxdata Programari*, assumpte C-418/11, ECLI:EU:C:2013:588; de 23 d'abril de 2015, *Zaizoune*, C-38/14, ECLI:EU:C:2015:260; 5 de desembre de 2015, *MAS i MB*, assumpte C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936; 20 de desembre de 2017, *Espanya vs. Comissió*, assumpte C-521/15, ECLI:EU:C:2017:982; de 20 de març de 2018, *Menci*, assumpte C-524/15, ECLI:EU:C:2018:197; 30 d'abril de 2020, *República Hel·lènica vs. Comissió*, assumpte C-797/18, ECLI:EU:C:2020:340; 2 de febrer de 2021, *Consob*, assumpte C-481/19, ECLI:EU:C:2021:84. Sobre el principi d'aplicació retroactiva de la llei sancionadora més favorable, vegeu la STJE d'1 d'agost de 2025, assumpte C-544/23, ECLI:EU:C:2025:614.

97. Així mateix, cal recordar que la Llei 23/2014, de 20 de novembre, de reconeixement mutu de resolucions penals a la Unió Europea, inclou les sancions pecuniàries com un instrument de **reconeixement mutu**, és a dir, com una resolució emesa per l'autoritat competent d'un estat membre de la Unió Europea que es transmet a un altre estat membre perquè s'hi reconegui i executi, sempre que la sanció respecti els drets fonamentals expressats en l'article 3. Això inclou no tan sols els paràmetres de la Constitució espanyola, sinó també els drets que reconeix l'article 6 TUE, abans expressats. Per aquest motiu, aquest sistema constitueix un **camp específic de comparatisme d'estàndards jurídics** al servei de la depuració d'un dret administratiu sancionador europeu.

5. BIBLIOGRAFIA

5.1. Bibliografia citada

Lucía ALARCÓN SOTOMAYOR, *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Civitas, Madrid, 2007.

Tomás CANO CAMPOS, "Los claroscuros del *ne bis in idem* en el espacio jurídico europeo", *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador*, Civitas - Thomson Reuters, Madrid, 2022, pàg. 27-69.

Miguel CASINO RUBIO, *El concepto constitucional de sanción administrativa*, CEPC, Madrid, 2018.

Jesús FUENTETAJA PASTOR, "La potestad sancionadora de la Unión Europea: fundamento y alcance", *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador*, Civitas - Thomson Reuters, Madrid, 2021, pàg. 227-269.

Alejandro HUERGO LORA, *Sanciones administrativas*, Iustel, Madrid, 2007.

Luis MARTÍN REBOLLO, La potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial: los nuevos "procedimientos comunes especializados", a Francisco LÓPEZ MENUDO (dir.), *Innovaciones en el*

procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público, Editorial Universidad de Sevilla - Instituto García Oviedo, 2016.

Alejandro NIETO GARCÍA, *Derecho administrativo sancionador*, 5a ed. ampliada, Tecnos, Madrid, 2012.

5.2. Bibliografia complementària recomanada

Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, *La potestad sancionadora de los entes locales*, IVAP, Oñati, 2012.

Omar BOUAZZA ARIÑO, "El concepto autónomo de sanción en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos", *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador*, Civitas Thomson Reuters, Madrid, 2021, pàg. 309-333.

Antonio BUENO ARMIJO, "El principio non bis in idem en el derecho de la Unión Europea. Una configuración cada vez más alejada del ordenamiento español", *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador*, Civitas - Thomson Reuters, Madrid, 2021, pàg. 271-307.

Tomás CANO CAMPOS, "El autismo del legislador: la "nueva regulación de la potestad sancionadora de la Administración", *Revista de Administración Pública*, núm. 201 (2016), pàg. 25-68.

Tomás CANO CAMPOS, *Sanciones administrativas*, Lefevre, Madrid, 2018.

Alejandro HUERGO LORA, *Problemas actuales de Derecho administrativo sancionador*, Iustel, Madrid, 2018.

Ramón PARADA VÁZQUEZ, "El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal", *Revista de Administración Pública*, núm. 67 (1972), pàg. 41-94.

Ramón PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo. Vol. II. Régimen jurídico de la actividad administrativa*, 24a ed., Dyckinson, Madrid, 2019.

Ignacio PEMÁN GAVÍN, *El sistema sancionador español. Hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas*, CEDECS, Barcelona, 2000.

Manuel REBOLLO PUIG (coord.), *Derecho administrativo sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2010.

Manuel REBOLLO PUIG, "Definición y delimitación de las sanciones administrativas", *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador*, Civitas - Thomson Reuters, Madrid, 2021, pàg. 41-91.

Manuel REBOLLO PUIG, "Propuesta de regulación general y básica de la inspección y de las infracciones y sanciones administrativas", a Fernando SAINZ MORENO (dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid, INAP, 2004, pàg. 447-475.

Manuel REBOLLO PUIG, *Responsables de las infracciones administrativas*, Editorial Universidad de Sevilla, 2023.