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.

LECCIÓN 27
ACTIVIDAD SANCIONADORA

Carlos Alberto Amoedo-Souto
Universidad de A Coruña

SUMARIO: 1. LA ATRIBUCIÓN DE UNA POTESTAD SANCIONADORA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 1.1. División de poderes y autotutela sancionadora de la Administración; 1.2. El desarrollo histórico de la potestad sancionadora en España.—2. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA: 2.1. La configuración de la legalidad sancionadora como un derecho fundamental (art. 25.1 CE); 2.2. La privación de libertad como límite material absoluto de la sanción administrativa (art. 25.3 CE); 2.3. La irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE); 2.4. La aplicación de derechos procedimentales fundamentales al procedimiento sancionador (art. 24 CE); 2.5. La distribución competencial de la potestad sancionadora.—3. EL DESARROLLO BÁSICO DE LA POTESTAD SANCIONADORA: 3.1. De la LRJPAC a la LRJSP y la LPAC; 3.2. Los principios sustantivos en la LRJSP: *3.2.1. Principio de legalidad sancionadora (art. 25); 3.2.2. Principio de irretroactividad (art. 26); 3.2.3. Principio de tipicidad (art. 27); 3.2.4. Principio de responsabilidad (art. 28); 3.2.5. Principio de proporcionalidad (art. 29); 3.2.6. Reglas relativas a la prescripción de infracciones y sanciones (art. 30); 3.2.7. Concurrencia de sanciones y prohibición de bis in idem (art. 31);* 3.3. Las reglas especiales básicas de procedimiento sancionador (LPAC).—4. LA EVOLUCIÓN INTERNACIONAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: HACIA UN *IUS GENTIUM PUNIENDI*.—5. BIBLIOGRAFÍA: 5.1. Bibliografía citada; 5.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. LA ATRIBUCIÓN DE UNA POTESTAD SANCIONADORA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. La actividad sancionadora de las Administraciones públicas constituye el objeto de una de las **potestades administrativas** características de nuestra disciplina: el poder administrativo de constatar el incumplimiento de una norma e imponer a las personas físicas o jurídicas responsables, tras la tramitación del correspondiente procedimiento, un acto administrativo de gravamen, normalmente consistente en el pago de una cantidad de dinero al erario público, cuya finalidad es el castigo por el incumplimiento de la norma y la disuasión (incentivo o refuerzo negativo, en la psicología conductista) para que no se vuelva a cometer. Se trata de una **técnica represiva** destinada a garantizar la eficacia de los mandatos normativos en múltiples ámbitos sectoriales del intervencionismo administrativo. El acto administrativo de gravamen de naturaleza pecuniaria y finalidad punitiva que expresa esta potestad es lo que conocemos como **sanción administrativa**. El procedimiento especial que debe tramitarse para formalizar jurídicamente la constatación de una infracción y la imposición de una sanción es el **procedimiento administrativo sancionador**.

2. Gracias a la recurrencia de estos tres elementos (una Administración pública titular de la potestad sancionadora, un procedimiento destinado a constatar el incumplimiento de la norma, y una sanción individualizada adaptada al contenido de tal incumplimiento), la potestad sancionadora ha gozado de una **tradicional singularización**, que la hace fácilmente reconocible a ojos de sus destinatarios, la ciudadanía en general, como una de las experiencias administrativas más comunes y, al propio tiempo, más temidas. De ahí que, como objeto de regulación jurídica, esta potestad haya gozado en nuestro país de una especial atención por parte de la jurisprudencia, y también por parte de la doctrina contemporánea del Derecho administrativo, que ha buscado dotarla de un **régimen garantista** (tanto en lo sustantivo como en lo procedimental) proporcional a su intensidad como técnica de gravamen.

3. Inicialmente entendida como una de las manifestaciones "técnicas" del poder de policía, su configuración doctrinal ha ido avanzando a través de sucesivas etapas y momentos histórico-jurídicos, durante los cuales el enfoque garantista se ha ido enriqueciendo con materiales provenientes de otros campos (fundamentalmente, el Derecho penal), hasta lograr una **densidad jurídica** que rebasa ya el ámbito administrativo, y adopta ya no sólo una naturaleza interna constitucional, sino incluso internacional.

1.1. División de poderes y autotutela sancionadora de la Administración

4. Buena parte de la dinámica jurídica de esta potestad está atravesada por una idea central: la idea de **autotutela sancionadora**, o **poder unilateral** atribuido a la Administración, como brazo ejecutivo del Gobierno, para valorar la existencia de un

incumplimiento de un mandato u obligación, e imponer un castigo. Tal atribución de un poder de castigo impacta directamente en una idea central al desarrollo del modelo demoliberal clásico: **la división de poderes**.

5. Conforme a una lectura estricta del tópico de la separación de poderes (desarrollada entre nosotros por PARADA VÁZQUEZ, 1972; 2019), las funciones de juzgar la existencia de una contravención a las leyes e imponer castigos a los ciudadanos debería corresponderle al **poder judicial**, limitándose el poder ejecutivo a vigilar el cumplimiento de las normas y, en su caso, formalizar las correspondientes denuncias por incumplimiento. A resultas de esta separación, la garantía jurídica del ciudadano se vería netamente reforzada, pues el enjuiciamiento de los comportamientos infraccionales se realizaría por una autoridad distinta (la judicial) de la que lo denunció, y por un procedimiento contradictorio.

6. Sin embargo, el esquema de **división de las funciones de vigilar y castigar** entre dos poderes del Estado, característico de la tradición inglesa del *Common Law*, de Francia o Alemania, no ha sido seguido en España, e incluso ha sido abandonado también en Gran Bretaña con la aprobación, en 2008, de la *Regulatory Enforcement and Sanctions Act*: un claro reconocimiento de que, en las sociedades contemporáneas, la tutela y castigo del incumplimiento de las normas jurídicas no puede ser asumida exclusivamente por la jurisdicción penal.

7. Como consecuencia del acúmulo de castigos en la codificación penal y en la legislación administrativa, característico de nuestro tránsito del Antiguo Régimen al Estado constitucional durante el siglo XIX (*infra* § 27.10), el desarrollo histórico de nuestra tradición jurídico-pública se ha caracterizado por la existencia de zonas tangentes y mixtas entre la **potestad jurisdiccional penal y la potestad sancionadora de la Administración**, tanto relativas a los hechos constitutivos de infracción y falta, como a las autoridades competentes para su imposición (fundamentalmente, alcaldes) e incluso al contenido de las sanciones (privaciones de libertad como pena principal o subsidiaria). De tal modo que, incluso hoy, convive el hecho de que la administración militar pueda imponer al personal a su servicio castigos disciplinarios consistentes en restricciones de su libertad deambulatoria (arrestos, de acuerdo con los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas), con el hecho de que los juzgados y tribunales penales imponen también penas de multas pecuniarias a los autores de delitos (sistema de días-multa del art. 50 CP).

8. Desde temprana fecha, el **Tribunal Constitucional** (STC 77/1983, FJ 2) ha reconocido de manera realista la **convivencia de estos dos subsistemas represores**: "No cabe duda que en un sistema en que rigiera de manera estricta y sin fisuras la división de los poderes del Estado, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría estar nunca en manos de la Administración, pero un sistema semejante no ha funcionado nunca históricamente y es lícito dudar que fuera incluso viable, por razones que no es ahora momento de exponer con detalle, entre las que se pueden citar la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia como consecuencia de ilícitos de gravedad menor, la conveniencia de dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en relación con ese tipo de ilícitos y la conveniencia de una mayor inmediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados. Siguiendo esta línea, nuestra CE no ha excluido la existencia de una potestad sancionadora de la Administración, sino que, lejos de ello, la ha admitido en el artículo 25, ap. 3.º, aunque, como es obvio, sometiéndole a las necesarias cautelas, que preserven y garanticen los derechos de los ciudadanos".

9. En definitiva, nuestra peculiar historia jurídico-pública y la propia evolución de la complejidad regulatoria característica de las sociedades contemporáneas refuerzan la **existencia de dos subsistemas de castigo de las contravenciones normativas**

—uno, el penal, situado en el poder judicial, y otro, el administrativo sancionador, en el poder ejecutivo— como un dato estructural difícilmente alterable.

1.2. El desarrollo histórico de la potestad sancionadora en España

10. La eclosión y desarrollo de una potestad sancionadora propia de la Administración debe explicarse, en términos históricos, por referencia a varios factores. La larga duración del tránsito reformista del Antiguo Régimen al Estado constitucional permitió que las jurisdicciones señoriales y eclesiásticas (y sus poderes de "justicia", suprimidos formalmente bajo la vigencia de la Constitución de Cádiz de 1812, conforme a su art. 258) pervivieran hasta la muerte de Fernando VII. A partir de ahí, la construcción de una codificación y una jurisdicción penal unificada de las "justicias" fue pareja a la creación del propio aparato administrativo del Estado, tanto central como local, uno de cuyos poderes o potestades propias fue el de sancionar las infracciones de las leyes y reglamentos reguladores de los distintos ramos del "gobierno o policía de los pueblos".

11. Un repaso normativo permite constatar la **generalizada previsión de reglas sancionadoras en la legislación del siglo XIX**. Una previsión que habilitaba el reconocimiento y regulación de tal potestad a través de ordenanzas, y cuya atribución a concretos órganos administrativos —en especial, a los alcaldes— fue desarrollando la senda "gubernativa" inaugurada por la Instrucción de 21 de octubre de 1768 para los alcaldes de los ocho barrios de Madrid, contenida en la Novísima Recopilación (Ley X, Titulo XXI, Libro III, punto 12: "han de celar en que los vecinos cumplan los bandos de policía tocantes al alumbrado y limpieza, exigiendo las multas que previene la ordenanza, con la aplicación que se les da en ella; para cuyo caso tendrán jurisdicción económica y preventiva con los Regidores, dando cuenta al Corregidor directamente en tales casos"), o el Real Decreto de 17 de marzo de 1782, de creación de la superintendencia general de policía en Madrid. Así, los artículos 80 y 207 del Decreto de 3 de febrero de 1823, sobre gobierno político-administrativo de las provincias, reconocen esta potestad a alcaldes y jefes políticos, que habilita también el propio Código Penal de 1822 (arts. 135 y 138), cristalizando así la convivencia —con continuas zonas tangentes— entre dos subsistemas represivos, el penal y el administrativo, en los albores de la formación de nuestro Estado constitucional, que confirmaron las posteriores leyes de régimen local (1845, 1856, 1870, 1877) y el Código Penal de 1850. Elemento clave de este sistema era la concurrencia de una represión penal y administrativa (cristalizada orgánicamente en la doble faz del alcalde como juez de faltas penales y como autoridad administrativa), y el hecho de que la sanción administrativa, como manifestación de una potestad gubernativa de policía del poder ejecutivo, mantuvo durante el siglo XIX un sistema de control simplemente administrativo, por la vía del recurso a órgano superior jerárquico.

12. La configuración del sistema de **control judicial** de la actividad administrativa mantuvo las sanciones al margen de este, por considerarse como uno de los asuntos gubernativos discrecionales, sobre los cuales los tribunales administrativos (Consejo Real y consejos provinciales, Consejo de Estado) o la jurisdicción contenciosa del Tribunal Supremo y Audiencias (entre 1868 y 1876), no podían pronunciarse (art. 4 la Ley de 13 de septiembre de 1888). Apenas con la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 se admitió ya el control jurisdiccional de las sanciones administrativas, salvo las que resultasen del ejercicio de la función de policía sobre la prensa, radio, cinematografía y teatro (art. 40.b).

13. En todo caso, el **Código Penal de 1973** (derogado en 1995) mantuvo en su artículo 603 la siguiente regla: "En las ordenanzas municipales y demás reglamentos generales o particulares de la administración que se publicaren en lo sucesivo y en los bandos de policía y buen gobierno que dictaren las Autoridades, no se establecerán penas mayores que las señaladas en este libro, aun cuando hayan de imponerse en virtud de atribuciones gubernativas, a no ser que se determinare otra cosa por leyes especiales. Conforme a este principio, las disposiciones de este libro no excluyen ni limitan las atribuciones que por las leyes municipales o cualesquiera otras especiales competan a los funcionarios de la Administración para dictar bandos de policía y buen gobierno y para corregir gubernativamente las faltas en los casos en· que su represión les esté encomendada por las mismas leyes".

14. Por su parte, un **procedimiento sancionador** común fue construyéndose muy lentamente, mediante regulaciones puntuales y sectoriales.

15. Por ejemplo, la Real Orden de 30 de mayo de 1845, que dispuso la **separación entre órganos tramitadores y resolutorios**. La ley municipal de 1877 introdujo en sus artículos 185 a 187 unas bases mínimas del procedimiento de imposición de sanciones por los alcaldes. Hubo que esperar a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 para que se incorporase, como uno de sus tres procedimientos especiales, una regulación común del procedimiento sancionador (arts. 133 a 135). Aunque estos artículos tenían una eficacia supletoria de las regulaciones sectoriales especiales, la Ley aclaraba que "las normas esenciales de garantía del interesado contenidas en la Ley se aplicarán cuando no estén consignadas en las de un procedimiento especial".

16. En las postrimerías del franquismo, la confluencia de la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento Administrativo, junto con el uso de las sanciones de orden público (Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público, que disponía el arresto sustitutorio por un máximo de treinta días en caso de impago), provocó que las mejores plumas de la doctrina administrativista fuesen desarrollando un **abordaje garantista** de esta potestad, a través de la aplicación sistemática de las herramientas dogmáticas del paradigma jurídico liberal del Derecho público: principio de legalidad, jerarquía normativa, reglas de procedimiento, control de la discrecionalidad, etc.

17. Por su parte, el **Tribunal Supremo** fue desarrollando a lo largo de los años una jurisprudencia sobre la unidad del *ius puniendi* estatal que habría de resultar una **estrategia garantista** clave para exportar los desarrollos de la dogmática penal al ámbito de la potestad sancionadora.

18. La mencionada estrategia garantista de la jurisprudencia se encuentra, entre otras, en las SS.TS de 12 de marzo de 1959 (RJ 1959/1375), 19 de octubre de 1964 (RJ 1964/4622), 21 de mayo de 1965 (RJ 1965/2397), 9 de febrero de 1972 (RJ 1972/876).

19. Ante la fragmentación y múltiples carencias de las regulaciones normativas, en las postrimerías del franquismo se intensificó esa **actividad pretoriana** en la configuración jurídica de la potestad sancionadora de la Administración (NIETO, 2012: 40), que el Tribunal Constitucional haría suya desde sus primeras sentencias de amparo.

20. "(...) los **principios inspiradores del orden penal** son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (art. 25, principio de legalidad) y una muy rei-

terada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (Sentencia de la Sala Cuarta de 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980, entre las más recientes), hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales, si bien en el primer caso con el límite que establece el propio artículo 25.3, al señalar que la administración civil no podrá imponer penas que directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad. Debe añadirse que junto a las diferencias apuntadas en la aplicación de los principios inspiradores existen otras de carácter formal en orden a la calificación (delito o falta, o infracción administrativa), la competencia y el procedimiento (penal o administrativo con posterior recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa); ello, además del límite ya señalado respecto al contenido de las sanciones administrativas. Las consideraciones expuestas con relación al ordenamiento punitivo, y la interpretación finalista de la Norma Fundamental, nos lleva a la idea de que los principios esenciales reflejados en el artículo 24 de la Constitución en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 de la Constitución. No se trata, por tanto, de una aplicación literal, dadas las diferencias apuntadas, sino con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional" (STC 18/1981, FJ 2).

2. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA

21. Como consecuencia de la sensibilidad garantista desarrollada en esta materia por buena parte de la doctrina y la jurisprudencia de finales del franquismo y del período de transición 1975-1978, el poder constituyente de 1978 optó por incorporar al texto constitucional algunas acotaciones de suma importancia sobre la potestad sancionadora. Esas acotaciones consistieron, en esencia, en el **reconocimiento y tutela de la legalidad sancionadora** como un verdadero **derecho fundamental de las personas**.

2.1. La configuración de la legalidad sancionadora como un derecho fundamental (art. 25.1 CE)

22. De acuerdo con el artículo 25.1 CE: "Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento". Además de reconocer la legalidad penal como un derecho fundamental, el artículo 25.1 CE extiende ese mismo reconocimiento a la **legalidad sancionadora administrativa**. Al hacerlo, el constituyente de 1978 reconoció al máximo nivel la existencia de la potestad sancionadora de la Administración, aunque para equipararla en sus garantías constitucionales a la legalidad penal, conforme a la jurisprudencia de la unidad del *ius puniendi* estatal. Este reconocimiento al máximo nivel de la legalidad sancionadora supuso un indudable avance en términos garantistas.

23. El derecho fundamental a la legalidad sancionadora sólo protege a los particulares frente a **sanciones administrativas** en sentido estricto, no frente a cualquier decisión administrativa gravosa, como la declaración de caducidad de una concesión de dominio público (cuando el concesionario incumple sus condiciones), la resolución de un contrato administrativo (por incumplimiento del contratista) o la imposición de una multa coercitiva, como medio de ejecución forzosa de un acto admi-

nistrativo (*supra* § 17.75). El criterio para determinar cuándo estamos propiamente ante una sanción administrativa no es claro. Ello provoca una característica inestabilidad a la hora de afrontar la definición y delimitación jurídica del concepto de sanción administrativa en nuestro Derecho (CASINO, 2018; REBOLLO, 2021) (*infra* § 27.56). Para identificar qué es propiamente una sanción, la jurisprudencia constitucional se refiere en ocasiones a la "finalidad represiva, retributiva o de castigo" propia de la sanción administrativa (SSTC 239/1988, FJ 2; 164/1995, FJ 4; 132/2001, FJ 3), lo que excluye, por ejemplo, a ciertos recargos tributarios (por falta de pago en plazo) cuya finalidad no es castigar al contribuyente moroso, sino fomentar el pago de las obligaciones tributarias en plazo, pero no a otros supuestos de recargo (STC 2/2023).

24. Ello implica, en primer lugar, un mandato constitucional de regulación en norma con rango legal de esta potestad cuando suponga la creación de infracciones y sanciones administrativas (**reserva de ley en materia sancionadora**). Al mismo tiempo, supone también el reconocimiento del principio de **tipicidad sancionadora** (taxatividad de las infracciones y sanciones).

25. En segundo lugar, y de conformidad con el artículo 53.2 CE, la tutela jurisdiccional de la legalidad sancionadora se canaliza a través del recurso contencioso-administrativo por el procedimiento especial y sumario de protección de derechos fundamentales de los artículos 114 y siguientes de la Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA). Con lo cual, las sentencias que se dicten sobre esta materia y por este procedimiento siempre serán susceptibles de apelación, con independencia de su cuantía (art. 81.2.b LJCA).

26. En tercer lugar, y también de conformidad con el artículo 53.2 CE, supone que su tutela no acaba en la jurisdicción ordinaria, sino que es susceptible de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Lo que constituye a éste en intérprete último de las garantías que quepa deducir hermenéuticamente del artículo 25 CE a la luz de los casos concretos que se sometan a su jurisdicción. Ello ha permitido que, en esta materia, el **Tribunal Constitucional** haya añadido su peculiar jurisdicción al papel pretoriano anteriormente ostentado en exclusividad por el Tribunal Supremo.

2.2. La privación de libertad como límite material absoluto de la sanción administrativa (art. 25.3 CE)

27. El constituyente de 1978 consideró oportuno introducir también otro importante parámetro constitucional sobre la potestad sancionadora en el párrafo tercero del artículo 25 CE: La Administración civil no puede imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen **privación de libertad**. Esto es, las sanciones administrativas no podrán nunca consistir en privaciones de libertad (deambulatoria), sean directas (arrestos domiciliarios, por ejemplo) o subsidiarias (por impago de multas pecuniarias). La privación de libertad deambulatoria como consecuencia del ejercicio del *ius puniendi* estatal aparece así reservada constitucionalmente a la jurisdicción y el proceso penal. El artículo 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), lo expresa hoy así: "Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad".

28. Sin embargo, el propio tenor literal del artículo 25.3 CE, al añadir el calificativo "civil" a la Administración, ha permitido conservar las sanciones privativas de libertad (arrestos) **en el ámbito de la Administración militar** (Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas), incluyéndose en este campo las sanciones disciplinarias al cuerpo policial de la Guardia Civil, reguladas en la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil, siempre que la infracción se produzca en el desarrollo de misiones de carácter militar (disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 8/2014 y STC 73/2010).

2.3. La irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE)

29. El artículo 9.3 CE ha introducido otro parámetro constitucional relevante en la dinámica jurídica de la potestad sancionadora: **la prohibición de retroactividad** de las disposiciones sancionadoras desfavorables o restrictivas de derechos individuales. Nótese que el ámbito de esta prohibición de retroactividad es amplio, pues no sólo abarca al ejercicio de la potestad normativa (legal o reglamentaria) que tipifique infracciones y sanciones, sino que también puede incluir en su ámbito otros contenidos, como los plazos de prescripción, o las medidas accesorias a la sanción principal (privaciones de títulos administrativos habilitantes, decomisos, clausuras de locales de negocio, reposición de la situación anterior, etc.), lo que abre un espacio regulatorio al legislador básico y sectorial.

30. El Tribunal Supremo ha afirmado que "el principio de irretroactividad de las normas administrativas sancionadoras obliga a aplicar retroactivamente dichas normas en todo aquello que pudiera ser más beneficioso para el presunto infractor, y "(...) tal aplicación debe llevarse a cabo en cualquier instancia administrativa o judicial donde se encuentre pendiente de enjuiciamiento o ejecución una resolución sancionadora, ya que no tendría sentido confirmar judicialmente la legalidad de una resolución administrativa, según la normativa vigente cuando fue dictada, para que la Administración proceda a dictar seguidamente otra que aplique retroactivamente la nueva norma sancionadora más favorable, resolución esta última que podría ser objeto de un nuevo recurso judicial": SSTS de 4 de noviembre de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:5398) y 16 de junio de 2014 (ECLI:ES:TS:2014:2449).

2.4. La aplicación de derechos procedimentales fundamentales al procedimiento sancionador (art. 24 CE)

31. Desde temprana fecha, el Tribunal Constitucional manifestó la aplicación a nuestro ámbito de las **garantías procedimentales** establecidas como derechos fundamentales en el artículo 24 CE: derecho a la tutela judicial efectiva, prohibición de la indefensión, derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, a ser informado de la acusación, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes a su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia. Ahora bien, esta aplicación se ha venido caracterizando por no ser absoluta o mimética; al contrario, debe rea-

lizarse con los necesarios "matices" de adaptación a la posición constitucional de la Administración como servidora de los intereses generales. El Tribunal Constitucional ha incorporado así un **contrapeso de deferencia administrativa** a los enfoques jurídicos de garantía de los derechos individuales del infractor.

32. En palabras de la STC 197/1995, FJ 7, "(…) el Tribunal se ha referido también a la cautela con la que conviene operar cuando se trata de trasladar al ámbito administrativo sancionador las garantías esenciales reflejadas en el artículo 24.2 de la C.E. en materia de procedimiento y con relación directa al proceso penal, pues esta operación no puede hacerse de forma automática, dadas las diferencias existentes entre uno y otro procedimiento. De modo que la aplicación de dichas garantías a la actividad sancionadora de la Administración sólo es posible en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto constitucional y resulten compatibles con la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador (SSTC 18/1981, fundamento jurídico 2º; 29/1989, fundamento jurídico 6º; 22/1990, fundamento jurídico 4º; 246/1991, fundamento jurídico 2º, entre otras). La jurisprudencia constitucional ha reconocido como límite ineludible a la potestad sancionadora de la Administración el respeto a los derechos de defensa reconocidos en el art. 24 de la C.E., que son de aplicación a los procedimientos que la Administración siga para la imposición de sanciones (SSTC 77/1983, fundamento jurídico 2º; 74/1985, fundamento jurídico 4º)".

33. Esto es, el Tribunal Constitucional ha apostado por dejar abierta la puerta a una **adaptación casuística** del alcance de estas garantías al ámbito sancionador, compatibilizando así la salvaguarda de otros valores constitucionales (como la eficacia, *ex* art. 103 CE: ALARCÓN SOTOMAYOR, 2007). En todo caso, la operatividad de las garantías constitucionales del art. 24 se manifiestan en amparos como los concedidos por las SSTC 175/2007, o 21/2021). Esta modulación o matización jurisprudencial de la traslación de las garantías penales (no sólo procedimentales, sino también sustantivas) al ámbito sancionador administrativo ha proporcionado la base para que un importante sector de la doctrina administrativista (NIETO GARCÍA, 2012; HUERGO LORA, 2007) haya propugnado el abandono de la teoría de la unidad del *ius puniendi*, por ser incapaz de dar cuenta de las especificidades que caracterizan hoy en día la experiencia sancionadora de la Administración. Según estos autores, la finalidad garantista de esta teoría tuvo su utilidad en un determinado momento histórico, pero en la actualidad el Derecho Administrativo posee ya los suficientes recursos garantistas como para convertirla en innecesaria (y distorsionadora).

2.5. La distribución competencial de la potestad sancionadora

34. Desde un punto de vista competencial (título VIII CE), la Constitución omitió cualquier mención a la potestad sancionadora como materia susceptible de reparto territorial. No figura mencionada como tal en la lista de materias asumibles por las comunidades autónomas (art. 148 CE), ni tampoco en la lista de competencias exclusivas del Estado (art. 149.1 CE). Ante esta omisión, la doctrina del Tribunal Constitucional ha subrayado el **carácter instrumental** de la potestad sancionadora respecto del ejercicio de la competencia material: la titularidad de la potestad sancionadora va ligada a la competencia sustantiva sobre la materia de que se trate (STC 32/2016, FJ 6, por todas). Ese carácter de competencia instrumental al servicio de la eficacia de la regulación sustantiva cuya competencia material se ostente, justifica que las comunidades autónomas puedan adoptar normas sancionadoras propias —y asumir su ejecución— cuando tengan competencia para legislar sobre la materia de que se trate.

35. Como indica la STC 124/2003, FJ 8, "las comunidades autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate,

debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (art. 25.1 CE), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1 CE; SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 3, STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 13). La regulación de las infracciones y sanciones que las comunidades autónomas lleven a cabo estará pues limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal (STS 227/1988, FJ 29)". Este criterio ha sido asumido por los estatutos de autonomía de "segunda generación". Valga por todos la cita del artículo 159.1 b) EAC al disponer que la Generalitat tiene competencia exclusiva sobre "las potestades de control, inspección y sanción en todos los ámbitos materiales de competencia de la Generalitat" [SSTC 37/2022, FJ 4 d), y 57/2022, FJ 4].

36. Con todo, el Estado, desde la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), ha considerado la potestad sancionadora como **uno de los aspectos básicos incluidos bajo el título competencial del artículo 149.1.18** CE (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas), con las miras puestas en **garantizar los principios básicos sustantivos y de procedimiento** que permitan dar un tratamiento igual de los administrados en sus relaciones con las Administraciones públicas (art. 149.1.1 CE).

37. Así, a propósito de un **plazo de prescripción**, la STC 102/1995, FJ 32, declaró que "El señalamiento de los plazos de prescripción de las infracciones, acomodados a su gravedad, conviene a la seguridad jurídica y, sobre todo, la uniformidad en esta materia procura la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales cuya garantía, en su dimensión normativa, solo puede conseguirse mediante la regulación de sus condiciones básicas (art. 149.1.1 CE)". Posteriormente, la STC 124/2003, FJ 8 c) añadió que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, defirió la regulación de la prescripción de infracciones y sanciones a posteriores previsiones legales, y añadió que, la fijación de estas previsiones, "se trata de una regla que el Estado puede dictar al amparo del artículo 149.1.1 CE para responder a exigencias derivadas del tratamiento igual del que los administrados son acreedores en sus relaciones con las administraciones públicas", considerándolo, de esta forma, parte del régimen sancionador básico en la materia. La STC 142/2016, FJ 10, afirmó ya que "la prescripción, en cuanto determinante de la extinción de la responsabilidad, debe necesariamente ser objeto de tratamiento unitario".

3. EL DESARROLLO BÁSICO DE LA POTESTAD SANCIONADORA

3.1. De la LRJPAC a la LRJSP y la LPAC

38. Durante los años ochenta del pasado siglo, la tarea de adaptación jurídica de la actividad sancionadora de las Administraciones a los nuevos requerimientos constitucionales fue realizada mediante el doble trabajo jurisprudencial del Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional. El bagaje hermenéutico resultante orientó el trabajo del legislador básico de procedimiento administrativo común, cuando, al amparo del artículo 149.1.18 CE, se optó por incluir en el **título IX de la LRJPAC de 1992** sendos capítulos sobre sus principios sustantivos (legalidad, irre-

troactividad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, reglas de prescripción y concurrencia de sanciones) y procedimentales (garantía de procedimiento, derechos del presunto responsable, medidas provisionales, presunción de inocencia, reglas de resolución de los expedientes sancionadores). Esta ley básica, tan importante para el desarrollo de nuestro Derecho público, supuso una reconfiguración de las fuentes del Derecho administrativo sancionador, al positivar una serie de principios —destilados de la jurisprudencia ordinaria y constitucional— destinados a constituir parámetros de elaboración —y control— de normas sancionadoras tanto por los legisladores sectoriales como por las propias Administraciones, en ejercicio de su potestad reglamentaria.

39. La doctrina, sin embargo, ha señalado la **insuficiencia regulatoria de los "principios" incorporados por la LRJPAC**. El hecho de no incluir reglas concretas de desarrollo de esos principios dejó muchas opciones jurídicas a los legisladores sectoriales. Desde este punto de vista, REBOLLO PUIG (2005: 447-475) ha defendido la necesidad de aprobar una ley estatal básica sobre las potestades sancionadora e inspectora de las Administraciones, que proporcione una regulación más densa a los distintos aspectos integrantes de estas potestades, a la manera de lo realizado por la Ley vasca 2/1998, de 20 de febrero, de potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sustituida a partir del 27 de junio de 2023 por la homónima Ley vasca 1/2023, de 16 de marzo. Ambas leyes incorporan la solución de la supletoriedad del Código Penal en los siguientes términos (art. 2.2 de la Ley vasca 1/2023): "Si la legislación básica estatal aplicable, la presente ley, sus normas de desarrollo o las normas sectoriales que establezcan los distintos regímenes sancionadores no permiten resolver alguna cuestión que se presente en el ejercicio de la potestad sancionadora, se aplicarán las normas correspondientes del Código Penal, siempre que sean compatibles con la naturaleza de la infracción y la finalidad de la norma que la tipifique o de la regulación material sectorial de que se trate". Además, se ha destacado que la LRJPAC admitía un gran margen regulatorio a ciertos ámbitos sectoriales de competencia estatal, en los que la Ley, a pesar de su carácter básico, sólo tenía un alcance supletorio. Se trata de los procedimientos masificados relativos a las sanciones tributarias, procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social; procedimientos disciplinarios; sanciones de tráfico y seguridad vial. Ámbitos en los que a lo largo de los años se han ido desarrollando los aspectos más innovadores del Derecho administrativo sancionador.

40. Al año de aprobarse la LRJPAC de 1992 fue publicado el **Real Decreto 1398/1993**, de 4 de agosto, regulador del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito de la Administración General del Estado.

41. Esta norma, sin poseer formalmente una naturaleza básica ni supletoria (la normación estatal aprobada con la finalidad de servir de Derecho supletorio está viciada de inconstitucionalidad por incompetencia desde la STC 118/1996, FFJ 6 y 7, reiterada en SSTC 139/2011, FJ 4 y 142/2016, FJ 13), funcionó en la práctica como tal, al proporcionar una regulación completa y equilibrada del procedimiento sancionador que aumentaba las expectativas de un eficaz ejercicio de esta potestad en términos de seguridad jurídica, al tiempo que paliaba los riesgos de la fragmentación a la que abocaba la deslegalización del procedimiento sancionador prevista en el artículo 134.1 LRJPAC. De ahí que, todavía hoy, figure en no pocas normas legales y reglamentarias sectoriales como la norma de remisión del régimen de procedimiento sancionador.

42. En el ámbito local, ha sido especialmente importante la introducción, en 2003, de un nuevo título, el XI, en la Ley 7/1985, de 2 de junio, de Bases de Régimen Local (LBRL), para regular con carácter básico la tipificación directa de infracciones y sanciones **por ordenanzas locales**, potestad sancionadora expresamente atribuida a las Administraciones locales por el artículo 4.1 f) LBRL. Ello ha permitido reducir

las controversias sobre el cumplimiento de las exigencias derivadas del principio de legalidad por parte de las ordenanzas locales.

43. Un ejemplo, entre otros muchos, de este tipo de ordenanzas es la Ordenanza de convivencia y ocio en el espacio público del Ayuntamiento de A Coruña, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia nº 142, de 21 de junio de 2008.

44. Esta estructura de las fuentes del Derecho administrativo sancionador se mantuvo durante veinticuatro años, hasta la entrada en vigor —el 2 de octubre de 2016— de las Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre, respectivamente, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). A partir de ese momento, con un discutible criterio, el legislador básico optó por dividir en **dos textos legales distintos** los principios sustantivos de la potestad sancionadora (considerados criterios dirigidos a articular el funcionamiento interno de las Administraciones), que se incluyen en la LRJSP, mientras que las reglas procedimentales especiales que jalonan la regulación del procedimiento administrativo común se incluyen en la LPAC (el procedimiento común especializado sancionador). Se perdió así la unidad interpretativa y la claridad de la regulación anterior, obligándose al intérprete a un trabajo de reintegración sistemática de la unidad de las piezas que integran este nivel básico de regulación normativa.

45. Además de este abandono de la unidad regulatoria característica de la LRJPAC de 1992, otra opción de política legislativa fue la **derogación del Real Decreto 1398/1993**, incorporando a la LPAC buena parte de sus soluciones como especialidades del procedimiento común.

46. La última novedad destacable de este nuevo enfoque es la amplitud con la que el artículo 1.2 y la disposición adicional primera de la LPAC habilita a las leyes especiales por razón de la materia para que incluyan en sus procedimientos administrativos **trámites adicionales o distintos** de los previstos en ella, lo que afecta a los procedimientos sancionadores. Es decir, además de mantener su eficacia meramente supletoria en determinados procedimientos sancionadores especiales (materia tributaria y aduanera, orden social, materia de tráfico y seguridad vial y materia de extranjería), la LPAC admite, pese a su carácter formalmente básico, opciones regulatorias no sólo complementarias (adicionales), sino también distintas en materia de procedimiento sancionador, siempre que se realicen mediante norma con rango de ley.

47. Por ejemplo, en el ámbito tributario, los artículos 178 y siguientes de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), regulan de forma especial uno de los regímenes sancionadores más sofisticados de nuestro ordenamiento. Aunque tales innovaciones deben salvaguardar los trámites procedimentales básicos —considerables como mínimos—, el hecho de que sobre esas eventuales innovaciones normativas pese la espada de Damocles de su control a la luz de la doctrina jurisprudencial acuñada a lo largo de los años, aumenta el apego de los legisladores sectoriales a los estrictos trámites del procedimiento sancionador común regulados en la LPAC.

3.2. Los principios sustantivos en la LRJSP

48. El texto de la LRJSP recoge ahora los principios sustantivos básicos de la potestad sancionadora en sus artículos 25 a 31 (capítulo III del Título Preliminar): legalidad sancionadora (art. 25), irretroactividad (art. 26), tipicidad (art. 27), res-

ponsabilidad (art. 28), proporcionalidad (art. 29), prescripción (art. 30) y concurrencia de sanciones (art. 31). Desaparece la regulación del principio de presunción de inocencia, que se incorpora al artículo 53.2 de la LPAC, como un derecho procedimental. Novedad sustantiva importante es la extensión de estos principios al ejercicio de la **potestad disciplinaria** de las Administraciones, prevista en el artículo 25.3 LRJSP: "Las disposiciones de este Capítulo serán extensivas al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo".

49. Sin embargo, en un sentido más restrictivo, el artículo 25.4 LRJSP establece la **inaplicación** del capítulo al ejercicio por las Administraciones públicas de la potestad sancionadora respecto de quienes estén vinculados a ellas por relaciones reguladas por la legislación de contratos del sector público o por la legislación patrimonial de las Administraciones públicas. Esta exclusión legal no impide, con todo, que se pueda defender incluso en estos ámbitos sectoriales la aplicación de tales principios, a la luz de su dimensión constitucional, en la medida en que -en ciertos casos- se pueda identificar una medida de gravamen de naturaleza punitiva. Ello conecta con la inestabilidad del concepto de sanción (*supra* § 27.23).

3.2.1. Principio de legalidad sancionadora (art. 25)

50. En su primer párrafo, el artículo 25 LRJSP establece que la potestad sancionadora de las Administraciones públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en la propia LRJSP y en la LPAC y, cuando se trate de entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en el Título XI de la LBRL (*supra* § 27.42). De conformidad con esta redacción (y con la jurisprudencia constitucional, STC 3/1988), los **reales decretos-leyes son aptos** para reconocer y habilitar el ejercicio de la potestad sancionadora.

51. El párrafo segundo del artículo 25 LRJSP dispone que el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los **órganos administrativos** que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario. A este respecto, conviene recordar que, a diferencia de la LRJPAC de 1992, la actual regulación de la delegación de firma del artículo 12 LRJSP ya no prohíbe la delegación de firma de las resoluciones de carácter sancionador, incluso si trae causa de una delegación de competencias.

3.2.2. Principio de irretroactividad (art. 26)

52. En coherencia con el artículo 9.3 de la Constitución, se consideran de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes **en el momento de producirse los hechos** que constituyan infracción administrativa, debiendo tener efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción (STS de 25 de febrero de 2021, ECLI:ES:TS:2021:603), incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición).

3.2.3. Principio de tipicidad (art. 27)

53. Sólo pueden constituir infracciones administrativas aquellas vulneraciones del ordenamiento jurídico **previstas como tales infracciones** por una ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el título XI de la LBRL (*supra* § 27.42).

54. Las infracciones administrativas deben clasificarse por el legislador en **leves, graves y muy graves**, siendo aplicables al efecto las reglas del principio de proporcionalidad que se establecen por el artículo 29 LRJSP (*infra* § 27.64). Asimismo, las sanciones que correspondan a cada uno de estos niveles deberán delimitarse por la propia ley, siguiendo igualmente las reglas de proporcionalidad que fija el artículo 29 LRJSP, y sin olvidar que **no cabe la aplicación analógica** de sanciones o infracciones.

55. Como puede observarse, el legislador básico ha sido **parco en la acotación de la tipicidad de las sanciones administrativas**, de modo que, al ser escasos los parámetros dados para determinar con mayor precisión su contenido típico, se abren las posibilidades de introducción casuística de distintas modalidades de sanción administrativa más allá de la pecuniaria. De hecho, el artículo 29.1 LRJSP, al incorporar la regla ya prevista en el artículo 25.3 CE sobre la prohibición de sanciones administrativas, directas o subsidiarias, privativas de libertad, añade que las sanciones administrativas pueden ser o no pecuniarias, de lo que cabe deducir que su gravamen puede consistir no sólo en el pago a la Hacienda pública de una cantidad cierta de dinero de curso legal, sino también en la privación de derechos o la realización de conductas obligatorias. Con lo cual, nos adentramos en el pantanoso mundo de la casuística normativa y jurisprudencial sobre los confines de las sanciones administrativas (*supra* § 27.23).

56. Así, por ejemplo, es frecuente que las leyes sectoriales establezcan normas como esta: "No tendrán carácter de sanción la clausura o el cierre de establecimientos, instalaciones o servicios que no cuenten con las autorizaciones o registros sanitarios preceptivos, o la suspensión de su funcionamiento hasta que se subsanen los defectos o se cumplan los requisitos exigidos por razones de sanidad, higiene o seguridad, ni la retirada del mercado, cautelar o definitiva, de productos o servicios por las mismas razones" (art. 39 de la Ley 8/2008, de salud de Galicia). El propio Código Penal, en su artículo 34, no considera penas "Las privaciones de derechos y las sanciones reparadoras que establezcan las leyes civiles o administrativas". Tampoco se han considerado verdaderas sanciones las **revocaciones de autorizaciones administrativas**, la prohibición de derechos, los recargos tributarios o las multas coercitivas, dada su finalidad distinta de la represora (CASINO, 2018). Con todo, el hecho de que la calificación de una medida administrativa como sanción arrastre un régimen de impugnación constitucionalmente cualificado, convierte en difícilmente evitable esta expansión casuística del concepto de sanción administrativa.

57. No obstante, esta regulación básica del principio de tipicidad de las sanciones debe complementarse, a los efectos de determinación del concepto de sanción administrativa, con la regla prevista en el artículo 28.2 LRJSP, conforme a la cual las responsabilidades administrativas que se deriven de la comisión de una infracción serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada

por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados, que será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora. De no satisfacerse la indemnización en el plazo que al efecto se determine en función de su cuantía, se procederá en la forma prevista en el artículo 101 de la LPAC. Este precepto permite distinguir entre la sanción (pecuniaria) propiamente dicha y las **medidas accesorias o complementarias** de la misma, que buscan defender el interés general: reposición de la situación alterada a su estado originario, e indemnización de daños y perjuicios, sin que quepa mezclar sus regímenes (STC 169/2015). A estas dos medidas accesorias debe añadirse el decomiso, o incautación del producto de la infracción, cuya naturaleza no es sancionadora, sino la de prevenir la comisión de nuevas infracciones.

58. Ahora bien, debe recordarse que se permite la **colaboración de la potestad reglamentaria** en la determinación de infracciones y sanciones en los siguientes términos: "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" (art. 27.3 LRJSP).

3.2.4. Principio de responsabilidad (art. 28)

59. En esta materia, la LRJSP dispone que sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa "las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa". Ha de tenerse en cuenta que en los supuestos de sucesión empresarial, la responsabilidad sancionadora no se anuda a la identidad formal de la persona jurídica, sino a la continuidad de la actividad económica en cuyo seno se cometió la infracción (STS de 14 de enero de 2026, ECLI:ES:TS:2026:327)

60. La capacidad infractora en el ámbito administrativo incluye así a los **menores** de edad, en la línea de lo previsto para la capacidad de obrar (art. 3 LPAC) y la capacidad procesal (art. 18 LJCA). Esta responsabilidad directa se acompaña de la doble previsión del párrafo cuarto del artículo 28 LRJSP. La primera es la posibilidad de que las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores puedan tipificar como infracción propia el incumplimiento de la obligación de prevenir la comisión de infracciones administrativas por quienes se hallen sujetos a una relación de dependencia o vinculación. La segunda previsión es la posibilidad de que esas leyes reguladoras sectoriales imputen a personas titulares de un específico deber legal de cuidado (patria potestad, art. 154 CC, poder empresarial sobre los

trabajadores, art. 20 ET) la responsabilidad subsidiaria del pago de las sanciones pecuniarias impuestas a las personas dependientes o vinculadas a aquellas.

61. El tema de la **responsabilidad sancionadora de los menores** es controvertido. Tradicionalmente, el Código Civil ha venido sosteniendo la regla de que "los padres son responsables de los daños causados por los hijos que se encuentren bajo su guarda". Sin embargo, el artículo 6.4 de la Ley vasca 2/1998, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma Vasca (reproducido por el art. 6.3 de la homónima Ley 1/2023) considera irresponsables a los menores de catorce años en los siguientes términos: "Las normas sancionadoras sectoriales, en atención a la naturaleza y finalidad de la concreta regulación material sectorial de que se trate y a la capacidad de obrar que en dicha regulación se reconozca a los menores, fijarán el límite de edad a partir del cual se puede ser responsable de una infracción. A falta de disposición al efecto, no serán responsables los menores de catorce años", aunque con específicas reglas de moderación de la responsabilidad por culpa *in vigilando* (art. 9 de la Ley 1/2023). Sin embargo, el artículo 42.3 de la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, establece que "Cuando sea declarado autor de los hechos cometidos un menor de dieciocho años no emancipado o una persona con la capacidad modificada judicialmente, responderán, solidariamente con él, de los daños y perjuicios ocasionados sus padres, tutores, curadores, acogedores o guardadores legales o de hecho, según proceda". Por su parte, el artículo 82 del texto refundido de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial dispone que "Cuando la autoría de los hechos cometidos corresponda a un menor de dieciocho años, responderán solidariamente con él de la multa impuesta sus padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, por este orden, en razón al incumplimiento de la obligación impuesta a éstos que conlleva un deber de prevenir la infracción administrativa que se impute a los menores." El art. 39 bis de la Ley gallega 8/2008, de 10 de julio, de salud pública, dispone que "De las infracciones cometidas por menores de edad serán responsables subsidiarios sus padres y madres, los tutores y tutoras y los guardadores y guardadoras legales o de hecho, por este orden, o la persona adulta responsable a quien se hubiera encomendado el cuidado del menor o la menor en el supuesto de infracciones cometidas en presencia de la misma".

62. Asimismo, se corrobora la **inexistencia** en nuestro ordenamiento **de infracciones imputables a título objetivo**: es necesario que en el procedimiento sancionador se pruebe la concurrencia de un elemento subjetivo o culpabilístico, en sus dos modalidades de dolo o culpa (imprudencia), para que se pueda imputar responsabilidad administrativa a personas físicas o jurídicas (SSTC 76/1990; 14/1997; 209/1999; y 33/2000; 164/2005; STS 27 de enero de 2021, ECLI:ES:TS:2021:246). El art. 29.3 LRJSP considera estos elementos subjetivos (culpabilidad e intencionalidad) como un criterio de graduación de la sanción.

63. Sin embargo, debe advertirse que la LRJSP, siguiendo el mismo criterio que el Código Penal, **no define ni el dolo ni la culpa** a efectos sancionadores, lo que deja un amplio margen a la discrecionalidad administrativa y a su depuración jurisprudencial. Tampoco se aclara la eficacia en este ámbito del error, vencible (STS de 21 de marzo de 2013, ECLI:ES:TS:2013:1266) o invencible, o de las causas de exención de la responsabilidad sancionadora (por ejemplo, la inimputabilidad por enfermedad psíquica grave), o de los estados de necesidad, que sí han sido reconocidos por la jurisprudencia. Como causas de exención de responsabilidad sancionadora en el ámbito tributario, el artículo 179 LGT señala la fuerza mayor; que se haya puesto "la diligencia necesaria en el cumplimiento de las obligaciones tributarias"; o que la acción u omisión sean "imputables a una deficiencia técnica de los programas informáticos de asistencia facilitados por la Administración Tributaria para el cumplimiento de las obligaciones tributarias". La confianza legítima en la corrección del marco normativo creado por la Administración, según la STS de 5 de febrero de 2026 (ECLI:ES:TS:2026:268), constituye un límite a la culpabilidad. Igualmente, el incumplimiento de las obligaciones impuestas a la Administración autonómica en materia de ejecución de obras hidráulicas que resulten imprescindibles o necesarias para el tratamiento de aguas residuales podrá eximir de responsabilidad a las entidades locales competentes en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales cuando realicen vertidos que incumplan la normativa vigente, siempre

que la realización de esos vertidos pueda comprometer gravemente la salud de las personas (STS de 25 de marzo de 2026, ECLI:ES:TS:2026:1270).

64. La **responsabilidad solidaria** se regula en el artículo 28.3 LRJSP: cuando el cumplimiento de una obligación establecida por una norma con rango de Ley corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan. No obstante, cuando la sanción sea pecuniaria y sea posible se individualizará en la resolución en función del grado de participación de cada responsable.

3.2.5. Principio de proporcionalidad (art. 29)

65. La regulación de este principio en la LRJPAC 1992 operaba principalmente respecto de la **dinámica de tipificación y aplicación de las sanciones**. Así también, en el vigente artículo 29 LRJSP se continúa y profundiza este enfoque con una serie de reglas destinadas a guiar el trabajo de diseño de infracciones y sanciones por el legislador, y el trabajo de subsunción de las normas sancionadoras por las Administraciones a los casos singulares, subsunción que conecta con la **obligación de motivación de las resoluciones sancionadoras**, de conformidad con el artículo 35 h) LPAC).

66. Así, en primer lugar, el establecimiento de sanciones pecuniarias debe prever que la comisión de la infracción tipificada **no sea más beneficiosa** para el infractor que el cumplimiento de la norma infringida.

67. La cuantía, en consecuencia, debe cumplir con esa función de desaliento de los infractores ("*crime never pays*"), para cuya motivación sería aconsejable la realización de un **análisis económico** del Derecho de cada ámbito sectorial y su inclusión en la memoria normativa del proyecto legislativo correspondiente, en la línea de "buena regulación" estipulada con carácter básico por el artículo 130.2 LPAC para el ámbito reglamentario (*supra* § 16.50). En el ámbito europeo, esta metodología ha dado lugar a las Directrices de 1 de septiembre de 2006 en el ámbito de las sanciones contra prácticas contrarias a la competencia, seguidas por las que aplica en nuestro ámbito la CNMC. Sobre la proporcionalidad de las sanciones, vid. la importante STC 74/2022, de 14 de junio (ECLI:ES:TC:2022:74), sobre la sanción recogida en el artículo 206.6.b) LGT.

68. En segundo lugar, tanto en la determinación normativa del régimen sancionador como la imposición de concretas 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. En la tarea de graduación o ponderación de la sanción se deberán considerar especialmente los **criterios** de: a) grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad: b) la continuidad o persistencia en la conducta infractora; c) la naturaleza del perjuicio causado; y d) la reincidencia, definida como la comisión de más de una infracción firme de la misma naturaleza en el período de un año. La STC 47/2023 concedió amparo a una extranjera expulsada del territorio nacional, por vulneración del derecho a la legalidad sancionadora, dado que lo proporcional a su situación (ex art. 57.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) era la imposición de una simple sanción pecuniaria.

69. En tercer lugar, se permite que el órgano sancionador pueda imponer la sanción en el **grado inferior** cuando así lo justifique la debida adecuación entre la sanción y la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes.

70. En cuarto lugar, como un criterio derivado de la proporcionalidad, se establece que cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras (**concurso ideal de infracciones**), se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la **infracción más grave cometida**, criterio también seguido por el artículo 8 del CP.

71. Esta idea es compatible con la de la **acumulación** de sanciones correspondientes a comportamientos fácticos distintos (**concurso real de infracciones y sanciones**) que la LRJSP no regula, salvo en lo previsto por el párrafo sexto del artículo 29 para las **infracciones continuadas**: será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión. No obstante, debe añadirse aquí la regla procedimental del artículo 63.2 LPAC: "No se podrán iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo."

72. El Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Catalunya 367/2022, de 10 de noviembre, ha distinguido (punto V.3) entre la definición jurisprudencial de las infracciones continuadas, que exige una pluralidad de acciones que infrinjan un mismo precepto, y las "infracciones instantáneas idénticas", que son aquellas infracciones reiteradas en momentos temporales distintos por el mismo sujeto (en el caso, infracciones de tráfico por circular en varias ocasiones a más velocidad de la permitida, captadas por el mismo radar), considerando que respecto de estos supuestos no concurren las causas de revisión de oficio por la Administración (local) de sus actos de gravamen o desfavorables (arts. 109 y 110 LPAC) por el hecho de no haberse notificado al sujeto infractor la primera de las infracciones.

3.2.6. Reglas relativas a la prescripción de infracciones y sanciones (art. 30)

73. En el ámbito administrativo, el **transcurso del tiempo**, como en el ámbito penal, se considera también una circunstancia que, por criterios legales de oportunidad, extingue la perseguibilidad de la infracción, la responsabilidad personal por su comisión, y la procedibilidad de la ejecución de la sanción. El artículo 30 LRJSP establece el principio de legalidad en la fijación del plazo de prescripción de infracciones y sanciones, de tal modo que, a falta de concretos plazos en la ley sectorial correspondiente, se fijan las reglas subsidiarias siguientes:

	Muy graves	Graves	Leves
Infracciones	3 años	2 años	6 meses
Sanciones	3 años	2 años	1 año

74. No obstante, debe recordarse en este punto que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, la prescripción debe ser objeto de un tratamiento "unitario", al amparo del artículo 149.1.1 CE, cuando son las leyes básicas estatales las que la fijan, sin que puedan las legislaciones autonómicas reducir esos plazos en beneficio de los infractores (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 precepto fija también las **reglas de cómputo del plazo de prescripción**. El *dies a quo* para las **infracciones** es el día de comisión, mientras que, en el caso de las infracciones continuadas, el *dies a quo* es el día de finalización de la conducta infractora. La prescripción se interrumpe por la iniciación de un procedimiento sancionador con "conocimiento del interesado", y se reinicia por la paralización del expediente durante más de un mes por causa no imputable al responsable.

76. En el caso de las **sanciones**, su prescripción se cuenta desde que sean ejecutables o haya transcurrido el plazo para recurrirla. Se interrumpe la prescripción por el inicio, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor. En caso de desestimación por silencio de los recursos administrativos (alzada o reposición, conforme a la STS de 25 de febrero de 2021, ECLI:ES:TS:2021:603) interpuestos contra la resolución sancionadora, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso (tres o un mes, respectivamente, arts. 122.2 y 124.2 LPAC). En relación con la concurrencia de responsabilidades penales y administrativas sobre menores —en las que la finalidad represiva del castigo debe acompasarse con una especial atención a su función reeducativa—, *vid*. la STC 2/2023, que concedió amparo al menor recurrente por vulneración del ne bis in idem en su vertiente material (exceso de punición en la jurisdicción penal).

3.2.7. Concurrencia de sanciones y prohibición de bis in idem (art. 31)

77. Recogiendo una regla clásica del ámbito penal, el artículo 31 LRJSP dispone que no pueden ser sancionados los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento. Es decir, se prohíbe que **un mismo hecho**, por encajar en un tipo de delito o de sanción administrativa —algo muy común en la actualidad— pueda ser objeto de doble incriminación, penal y administrativa. Aunque la parquedad de la regulación es notable, debe entenderse también incluida en esta regla la imposición de dos penas o sanciones por el mismo hecho y con el mismo fundamento al mismo sujeto infractor (STC 107/1989, FJ 4).

78. Estas reglas sustantivas sobre el *bis in idem* **material** debe complementarse en lo procesal con la **prejudicialidad penal**, es decir, la preferencia de que sea la jurisdicción penal la que enjuicie en primer lugar los hechos conforme al Código Penal vigente, para así descartar la comisión de los ataques más graves a los bienes jurídicos más importantes, conforme al carácter doblemente fragmentario del Derecho penal como

última *ratio* del ordenamiento jurídico. Sólo en caso de no ser penalmente punible el comportamiento, procederá valorar si el mismo supone una infracción administrativa.

79. La regulación de la prejudicialidad penal (tanto en su vertiente de prelación de procesos como de vinculación material a las declaraciones de hechos probados en vía penal) era objeto del artículo 7 del Real Decreto 1398/1993, ya derogado. Ahora, la regla de prelación de procesos debe buscarse en el artículo 4.1 de la LJCA y en la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional desde su STC 77/1983. Por su parte, la vinculación material es objeto del artículo 77.4 de la LPAC: "En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien".

80. La última regla del artículo 31 LRJSP (en puridad, una regla de proporcionalidad, no de *bis in idem*) se formula para la siguiente hipótesis: cuando un órgano de la **Unión Europea** hubiera impuesto una sanción por los mismos hechos, y siempre que no concurra la identidad de sujeto y fundamento (por ejemplo, en materia de tutela de la competencia), el órgano competente para resolver deberá tenerla en cuenta a efectos de graduar la que, en su caso, deba imponer, pudiendo minorarla, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción.

3.3. Las reglas especiales básicas de procedimiento sancionador (LPAC)

81. Como se ha anticipado, la política legislativa seguida por la LPAC ha ampliado las reglas básicas del procedimiento sancionador, al refundir los viejos principios con las reglas sustantivas anteriormente incluidas en el ya derogado Real Decreto 1398/1993; pero también ha fragmentado su sistemática, en la medida en que, aunque se proclama la **garantía del procedimiento debido** (art. 63.2), **las especialidades** de este procedimiento no se recogen en un capítulo específico, sino que se van añadiendo a lo largo del *iter* regulatorio del procedimiento administrativo común. La LPAC establece las especialidades siguientes:

82. El **plazo general de caducidad** de este procedimiento no puede superar los seis meses (art. 21.2 LPAC), sin perjuicio de su ampliación por ley sectorial o norma de la Unión Europea, o la previsión de un plazo menor en la normativa sectorial. En ausencia de previsión específica, el plazo subsidiario se fija en tres meses (art. 21.3 LPAC), aunque ahora se permiten conservar actos y trámites de los procedimientos caducados (art. 95.3 LPAC).

83. Los **derechos de los inculpados** (de acceso a la información, audiencia, etc.) se recogen en el artículo 53.2 LPAC.

84. El artículo 55.2 LPAC contempla una regulación específica de las **actuaciones preprocedimentales** de "información o actuaciones previas" con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento sancionador.

85. Los artículos 63 y 64 LPAC recogen respectivamente las especialidades en el **inicio de los procedimientos sancionadores**, y las formalidades que deben adornar al acto de inicio de estos procedimientos. Pero también deben tenerse en cuenta las especialidades del artículo 60.2 LPAC (iniciación por orden de órgano superior

jerárquico), 62.2 LPAC (iniciación por denuncia), y 62.4 LPAC (los denominados programas de clemencia, que benefician a un partícipe de la infracción si denuncia).

86. El artículo 85 LPAC incorpora una serie de reglas sobre la terminación por **pago voluntario** en cualquier momento anterior a la propuesta de resolución. Esta posibilidad implica una rebaja mínima del 20 por 100 del importe de las sanciones pecuniarias, que puede ser incrementada reglamentariamente, sin que ello impida la interposición de recurso en vía contencioso-administrativa.

86 *bis*. Distintas leyes sectoriales reconocen la figura de la condonación parcial de las sanciones, como manifestación formalizada de la potestad revocatoria de actos de gravamen reconocida con carácter básico por el artículo 109.1 LPAC. Por ejemplo, el artículo 108.7 de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia. *Vid*. sobre sus límites la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 15 de febrero de 2024, ECLI:ES:TSJGAL:2024:1344.

87. También se establecen normas específicas sobre el contenido específico de la **resolución de archivo** (art. 89.1 LPAC) y de la **propuesta de resolución** (art. 89.2 LPAC), acto de trámite cualificado que ocupa la posición central de la contradicción en este procedimiento.

88. Los parámetros de **validez** del acto de resolución de los procedimientos sancionadores (art. 90 LPAC), así como el régimen de **ejecutoriedad** de las sanciones (las sanciones sólo pasan a ser ejecutivas cuando no quepa interponer ningún recurso administrativo ordinario, sin perjuicio de su suspensión cautelar cuando se anuncie la intención de impugnar la sanción en el contencioso-administrativo) y de las medidas de reparación de los daños causados a la Administración.

89. El procedimiento común **simplificado** es aplicable al ámbito sancionador de conformidad con el artículo 96 LPAC.

90. De conformidad con el artículo 98.2 LPAC, el **pago** de las sanciones pecuniarias deberá hacerse preferentemente por los medios electrónicos ordinarios habilitados para el ingreso en la Hacienda pública: tarjeta de crédito y débito, transferencia o domiciliación bancaria.

4. LA EVOLUCIÓN INTERNACIONAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: HACIA UN *IUS GENTIUM PUNIENDI*

91. La evolución del Derecho administrativo sancionador español se caracteriza en la actualidad por su apertura a los desarrollos internacionales que sobre la potestad sancionadora se están produciendo en el seno de la ONU, la Unión Europea y el Consejo de Europa tras la ratificación por el Reino de España de los grandes tratados internacionales en materia de derechos humanos. Por la vía del artículo 10.2 y 96 CE, la interpretación de los parámetros constitucionales característicos de la potestad sancionadora está llamada a absorber los criterios jurisprudenciales, cada

vez más imbricados entre sí, que son incorporados por los órganos interpretativos de estos tratados. Este incipiente *ius gentium puniendi* abre el desarrollo de nuestra jurisprudencia interna (ordinaria y constitucional) a un **nuevo impulso de carácter pretoriano** (activista o garantista, si así se quiere) que ha sido la pauta constante del desarrollo del Derecho administrativo sancionador español contemporáneo.

92. Ha de tenerse en cuenta la posibilidad de informes del **Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas** a la hora de velar por la eficacia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 en lo que atañe a sus artículos 14.7 (*ne bis in idem*) y 15 (principio de legalidad penal y retroactividad de la norma penal más favorable).

93. En el caso del **Tribunal Europeo de Derechos Humanos**, hay que subrayar que el Convenio de Roma, al regular el derecho a la libertad y a la seguridad (art. 5), a un proceso equitativo (art. 6) y el principio de que no hay pena sin ley y la prohibición de retroactividad (art. 7) maneja un concepto amplio de sanción, que incluye tanto las penas criminales como las sanciones administrativas. Este concepto autónomo de sanción permite aplicar los principios de legalidad penal, derecho a un proceso con doble instancia (art. 2 del Protocolo nº 7) o el *ne bis in idem* (art. 4 del Protocolo nº 7) a las sanciones administrativas graves, en una suerte de redimensionamiento de la unidad del *ius puniendi* en el ámbito internacional.

94. Así se ha hecho en la sentencia TEDH de 30 de junio de 2020 (asunto *Saquetti Iglesias vs. España*, ECLI:CE:ECHR:2020:0630JUD005051413), en la que se condenó al Reino de España por imponer una sanción administrativa sin derecho a una segunda instancia (art. 2 del Protocolo nº 7). Respecto del art. 4 del Protocolo nº 7, relativo al *ne bis in idem*, el Tribunal de Estrasburgo exige analizar el contenido material de las "acusaciones en materia penal" conforme a los tres criterios denominados "criterios Engel" por la sentencia que los alumbró, de 23 de noviembre de 1976, *Engel y otros contra los Países Bajos* (ECLI:CE:ECHR:1976:1123JUD000510071), a saber: calificación jurídica de la infracción en el derecho interno, naturaleza y grado de severidad de la sanción a imponer. A resultas de este análisis, se ha concluido que la retirada del permiso de conducir tras una condena penal por exceso de velocidad podía tener un contenido represivo, y por tanto calificable como un (proscrito) *bis in idem* (sentencia de 13 de diciembre de 2005, *Nilsson vs. Suecia*, ECLI:CE:ECHR:2005:1213DEC007366101). En el asunto *Ruotsalainen vs. Finlandia* (sentencia de 16 de junio de 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0616JUD001307903), se consideró vulnerado el artículo 4 del Protocolo por haberse impuesto a un ciudadano finés una pena por fraude tributario (uso de camioneta con diésel de calefacción) y, además, una liquidación tributaria elevada al triple del valor de las tasas del impuesto de carburante que no habían sido abonadas. El profundo impacto de esta jurisprudencia se ha puesto de manifiesto en la STS de 25 de noviembre de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:4550), cuya doctrina casacional es la siguiente: "la exigencia de revisión por un tribunal superior de la sentencia confirmatoria de una resolución administrativa por la que se impone una sanción de naturaleza penal, a que se refiere el artículo 2 del Protocolo n.º 7 del CEDH, en la interpretación dada por la sentencia del TEDH, de 30 de junio de 2020, en el asunto Saquetti c. España, puede hacerse efectiva mediante la interposición de recurso de casación, para cuya admisión habrá de valorarse si en el escrito de preparación se justifica la naturaleza penal de la infracción que ha sido objeto de sanción en los términos establecidos por el TEDH y el fundamento de las infracciones imputadas a la sentencia recurrida al confirmar la resolución administrativa sancionadora". Véase también al respecto la STC 71/2022.

95. Por la vía del artículo 93 CE, el aplicador español del Derecho debe estar también atento a la jurisprudencia generada por el **TJUE** en su interpretación de los derechos reconocidos en el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, que incluyen los del Convenio de Roma (CEDH) y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), frente al uso de las potestades sancionadoras dispuestas

por las instituciones comunitarias para garantizar la primacía y eficacia del Derecho de la Unión Europea. En este sentido, cabe hablar de paulatinos —aunque desordenados y complejos— flujos de intersección, confluencia e interiorización interordinamental en la materia.

96. En particular, la Carta ha positivado en su artículo 48, el derecho de presunción de inocencia y a la defensa; en su artículo 49, el principio de legalidad y proporcionalidad de los delitos y sus penas, incluida la retroactividad de la ley penal más favorable; y en su artículo 50, el derecho a no ser acusado o condenado dos veces por el mismo delito. Estos derechos son directamente aplicables cuando la Comisión o los Estados miembros aplican Derecho comunitario, en los términos del artículo 51 de la propia Carta, con medidas de naturaleza sancionadora. Algo frecuente en las materias sometidas a reglamentos comunitarios (política agrícola y pesquera común, gestión presupuestaria de los fondos comunitarios y protección de sus intereses financieros, competencia, etc.). Conforme al artículo 51 de la Carta, "Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias que los Tratados atribuyen a la Unión". La habilitación de una potestad sancionadora propia y directa de la Administración de la Unión Europea puede localizarse en múltiples reglamentos comunitarios que garantizan las reglas de la Unión; pero también, y de manera creciente, la Unión Europea está llamada a condicionar las potestades sancionadoras de sus Estados miembros mediante la aplicación y el control de las fuentes del Derecho que le son propias. Desde ambos ámbitos, se está produciendo una decantación paulatina de principios y reglas alrededor de las nociones de efectividad, carácter disuasorio y proporcionalidad (FUENTETAJA, 2021), que no siempre coincide con los principios asentados en nuestro ámbito propio. Así pasa con la proclamación de una responsabilidad sancionadora objetiva, sin culpa (vid. por ejemplo la STJUE de 6 diciembre 2012, *Société d'Exportation de Produits Agricoles SA vs. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, asunto C-562/11, ECLI:EU:C:2012:779), o los enfoques sobre el *ne bis in idem* (CANO CAMPOS, 2022). En materia de control de actos sancionadores, la jurisprudencia fundamental es la siguiente: sentencias del TJUE de 25 de septiembre de 1984, *Könecke*, asunto C-117/83, ECLI:EU:C:1984:288; 27 de octubre de 1992, *Alemania vs. Comisión*, asunto C-240/90, ECLI:EU:C:1992:408; de 11 de julio de 2002, *Käserei Champignon Hofmeister*, asunto C-210/00, ECLI:EU:C:2002:440; 6 de abril de 2006, *Ed & F Man Sugar*, asunto C-274/04, ECLI:EU:C:2006:233; 13 de diciembre de 2012, *FranceAgriMer*, asunto C-670/11, ECLI:EU:C:2012:807; 26 de septiembre de 2013, *Texxdata Software*, asunto C-418/11, ECLI:EU:C:2013:588; de 23 de abril de 2015, *Zaizoune*, C-38/14, ECLI:EU:C:2015:260; 5 de diciembre de 2015, *M.A.S y M.B*, asunto C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936; 20 de diciembre de 2017, *España vs. Comisión*, asunto C-521/15, ECLI:EU:C:2017:982; de 20 de marzo de 2018, *Menci*, asunto C-524/15, ECLI:EU:C:2018:197; 30 de abril de 2020, *República Helénica vs. Comisión*, Asunto C-797/18, ECLI:EU:C:2020:340; 2 de febrero de 2021, *Consob*, asunto C-481/19, ECLI:EU:C:2021:84. Sobre el principio de aplicación retroactiva de la ley sancionadora más favorable, *vid*. la STJUE de 1 de agosto de 2025, Asunto C-544/23, ECLI:EU:C:2025:614.

97. Asimismo, debe recordarse que la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, incluye las sanciones pecuniarias como un instrumento de **reconocimiento mutuo**, es decir, como una resolución emitida por la autoridad competente de un Estado miembro de la Unión Europea que se transmite a otro Estado miembro para su reconocimiento y ejecución en el mismo, siempre que la sanción respete los derechos fundamentales expresados en su artículo 3, lo que incluye no sólo los parámetros de la Constitución Española, sino también los derechos reconocidos por el artículo 6 TUE, arriba expresados. De ahí que este sistema constituya un específico **campo de comparatismo de estándares jurídicos** al servicio de la depuración de un derecho administrativo sancionador europeo.

5. BIBLIOGRAFÍA

5.1. Bibliografía 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, pp. 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, pp. 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", en 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. Bibliografía complementaria recomendada

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, pp. 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, pp. 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), pp. 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), pp. 41-94.

Ramón PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo. Vol. II, Régimen jurídico de la actividad administrativa*, 24ª edición, 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, (Coordinador), *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, pp. 41-91.

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

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