Manual de Dereito administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 667-690
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
ACTIVIDADE SANCIONADORA

Carlos Alberto Amoedo-Souto
Universidade da Coruña

SUMARIO: 1. A ATRIBUCIÓN DUNHA POTESTADE SANCIONADORA Á ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 1.1. División de poderes e autotutela sancionadora da Administración; 1.2. O desenvolvemento histórico da potestade sancionadora en España.—2. A CONSTITUCIONALIZACIÓN DA POTESTADE SANCIONADORA: 2.1. A configuración da legalidade sancionadora como un dereito fundamental (art. 25.1 CE); 2.2. A privación de liberdade como límite material absoluto da sanción administrativa (art. 25.3 CE); 2.3. A irretroactividade das disposicións sancionadoras non favorables ou restritivas de dereitos individuais (art. 9.3 CE); 2.4. A aplicación de dereitos procedementais fundamentais ao procedemento sancionador (art. 24 CE); 2.5. A distribución competencial da potestade sancionadora.—3. O DESENVOLVEMENTO BÁSICO DA POTESTADE SANCIONADORA: 3.1. Da LRXPAC á LRXSP e á LPAC; 3.2. Os principios substantivos na LRXSP: *3.2.1. Principio de legalidade sancionadora (art. 25); 3.2.2. Principio de irretroactividade (art. 26); 3.2.3. Principio de tipicidade (art. 27); 3.2.4. Principio de responsabilidade (art. 28); 3.2.5. Principio de proporcionalidade (art. 29); 3.2.6. Regras relativas á prescrición de infraccións e sancións (art. 30); 3.2.7. Concorrencia de sancións e prohibición de bis in idem (art. 31);* 3.3. As regras especiais básicas de procedemento sancionador (LPAC).—4. A EVOLUCIÓN INTERNACIONAL DO DEREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: CARA A UN *IUS GENTIUM PUNIENDI*.—5. BIBLIOGRAFÍA: 5.1. Bibliografía citada; 5.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. A ATRIBUCIÓN DUNHA POTESTADE SANCIONADORA Á ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. A actividade sancionadora das administracións públicas constitúe o obxecto dunha das **potestades administrativas** características da nosa disciplina: o poder administrativo de constatar o incumprimento dunha norma e impoñer ás persoas físicas ou xurídicas responsables, tras a tramitación do correspondente procedemento, un acto administrativo de gravame, normalmente consistente no pago dunha cantidade de diñeiro ao erario público, cuxa finalidade é o castigo polo incumprimento da norma e a disuasión (incentivo ou reforzo negativo, na psicoloxía condutista) para que non se volva cometer. Trátase dunha **técnica represiva** destinada a garantir a eficacia dos mandatos normativos en múltiples ámbitos sectoriais do intervencionismo administrativo. O acto administrativo de gravame de natureza pecuniaria e finalidade punitiva que expresa esta potestade é o que coñecemos como **sanción administrativa**. O procedemento especial que debe tramitarse para formalizar xuridicamente a constatación dunha infracción e a imposición dunha sanción é o **procedemento administrativo sancionador**.

2. Grazas á recorrencia destes tres elementos (unha Administración pública titular da potestade sancionadora, un procedemento destinado a constatar o incumprimento da norma e unha sanción individualizada adaptada ao contido de tal incumprimento), a potestade sancionadora gozou dunha **tradicional singularización**, que a fai facilmente recoñecible a ollos dos seus destinatarios, a cidadanía en xeral, como unha das experiencias administrativas máis comúns e, ao propio tempo, máis temidas. Isto explica que, como obxecto de regulación xurídica, esta potestade gozase no noso país dunha especial atención por parte da xurisprudencia, e tamén por parte da doutrina contemporánea do Dereito administrativo, que buscou dotala dun **réxime garantista** (tanto no substantivo como no procedemental) proporcional á súa intensidade como técnica de gravame.

3. Inicialmente entendida como unha das manifestacións "técnicas" do poder de policía, a súa configuración doutrinal foi avanzando a través de sucesivas etapas e momentos histórico-xurídicos, durante os cales o enfoque garantista se foi enriquecendo con materiais provenientes doutros campos (fundamentalmente, o Dereito penal), ata lograr unha **densidade xurídica** que pasa xa o ámbito administrativo e adopta xa non só unha dimensión interna constitucional, senón mesmo internacional.

1.1. División de poderes e autotutela sancionadora da Administración

4. Boa parte da dinámica xurídica desta potestade está atravesada por unha idea central: a idea de **autotutela sancionadora** ou **poder unilateral** atribuído á Administración, como brazo executivo do Goberno, para valorar a existencia dun incumprimento dun mandato ou obriga, e impoñer un castigo. Tal atribución dun poder

de castigo impacta directamente nunha idea central ao desenvolvemento do modelo demoliberal clásico: **a división de poderes**.

5. Conforme unha lectura estrita do tópico da separación de poderes (desenvolvida entre nós por PARADA VÁZQUEZ, 1972; 2019), as funcións de xulgar a existencia dunha contravención ás leis e impoñerlle castigos á cidadanía debería corresponderlle ao **poder xudicial**, limitándose o poder executivo a vixiar o cumprimento das normas e, de ser o caso, formalizar as correspondentes denuncias por incumprimento. A resultas desta separación, a garantía xurídica do cidadán veríase netamente reforzada, pois o axuizamento dos comportamentos infraccionais realizaríaa unha autoridade distinta (a xudicial) da que o denunciou e por un procedemento contraditorio.

6. Con todo, o esquema de **división das funcións de vixiar e castigar** entre dous poderes do Estado, característico da tradición inglesa do *Common Law*, de Francia ou Alemaña, non foi seguido en España, e mesmo foi abandonado tamén en Gran Bretaña coa aprobación, en 2008, da Regulatory Enforcement and Sanctions Act: un claro recoñecemento de que, nas sociedades contemporáneas, a tutela e castigo do incumprimento das normas xurídicas non pode ser asumida exclusivamente pola xurisdición penal.

7. Como consecuencia da acumulación de castigos na codificación penal e na lexislación administrativa, característico do noso tránsito do Antigo Réxime ao Estado constitucional durante o século XIX (*infra* § 27.10), o desenvolvemento histórico da nosa tradición xurídico-pública caracterizouse pola existencia de zonas tanxentes e mixtas entre a **potestade xurisdicional penal e a potestade sancionadora da Administración**, tanto no que toca aos feitos constitutivos de infracción e falta como ás autoridades competentes para a súa imposición (fundamentalmente, alcaldes) e mesmo ao contido das sancións (privacións de liberdade como pena principal ou subsidiaria). De tal modo que, mesmo hoxe, convive o feito de que a Administración militar poida impoñerlle ao persoal ao seu servizo castigos disciplinarios consistentes en restricións da súa liberdade deambulatoria (arrestos, consonte os artigos 15 e 16 da Lei orgánica 8/2014, do 4 de decembro, de réxime disciplinario das forzas armadas), co feito de que os xulgados e tribunais penais impoñan tamén penas de multa pecuniaria aos autores de delitos (sistema de días-multa do art. 50 CP).

8. Desde data temperá, o **Tribunal Constitucional** (STC 77/1983, FX 2) recoñeceu de maneira realista a **convivencia destes dous subsistemas represores**: "Non cabe dúbida de que nun sistema no que rexese de maneira estrita e sen fisuras a división dos poderes do Estado, a potestade sancionadora debería constituír un monopolio xudicial e non podería estar nunca en mans da Administración, pero un sistema semellante non funcionou nunca historicamente e é lícito dubidar que fose mesmo viable, por razóns que non é agora momento de expoñer con detalle, entre as que se poden citar a conveniencia de non recargar en exceso as actividades da Administración de xustiza como consecuencia de ilícitos de gravidade menor, a conveniencia de dotar dunha maior eficacia ao aparello represivo en relación con ese tipo de ilícitos e a conveniencia dunha maior inmediación da autoridade sancionadora respecto dos feitos sancionados. Seguindo esta liña, a nosa CE non excluíu a existencia dunha potestade sancionadora da Administración, senón que, lonxe diso, a admitiu no artigo 25, apartado 3º, aínda que, como é obvio, someténdoo ás necesarias cautelas que preserven e garantan os dereitos da cidadanía".

9. En definitiva, a nosa peculiar historia xurídico-pública e a propia evolución da complexidade regulatoria característica das sociedades contemporáneas reforzan a **existencia de dous subsistemas de castigo das contravencións normativas** —un, o penal, situado no poder xudicial, e outro, o administrativo sancionador, no poder executivo— como un dato estrutural dificilmente alterable.

1.2. O desenvolvemento histórico da potestade sancionadora en España

10. A eclosión e desenvolvemento dunha potestade sancionadora propia da Administración debe explicarse, en termos históricos, por referencia a varios factores. A longa duración do tránsito reformista do Antigo Réxime ao Estado constitucional permitiu que as xurisdicións señoriais e eclesiásticas (e os seus poderes de "xustiza", formalmente suprimidos baixo a vixencia da Constitución de Cádiz de 1812, conforme o seu art. 258) perdurasen ata a morte de Fernando VII (1833). A partir de aí, a construción dunha codificación e dunha xurisdición penal unificada das "xustizas" foi parella á creación do propio aparato administrativo do Estado, tanto central como local, un de cuxos poderes ou potestades propias foi o de sancionar as infraccións das leis e regulamentos reguladores dos distintos ramos do "goberno ou policía das vilas".

11. Un repaso normativo permite constatar a **xeneralizada previsión de regras sancionadoras na lexislación do século** XIX. Unha previsión que habilitaba o recoñecemento e regulación de tal potestade a través de ordenanzas, e cuxa atribución a órganos administrativos concretos —en especial, aos alcaldes— foi desenvolvendo a senda "gobernativa" inaugurada pola Instrución do 21 de outubro de 1768 para os alcaldes dos oito barrios de Madrid, contida na Novísima Recompilación (Lei X, título XXI, libro III, punto 12: "Han de celar en que os veciños cumpran os bandos de policía no tocante á iluminación e limpeza, esixindo as multas que prevé a ordenanza, coa aplicación que se lles dá nela; para cuxo caso terán xurisdición económica e preventiva cos rexedores, do que darán conta ao correxidor directamente en tales casos"), ou o Real decreto do 17 de marzo de 1782, de creación da Superintendencia Xeneral de Policía en Madrid. Así, os artigos 80 e 207 do Decreto do 3 de febreiro de 1823, sobre goberno político-administrativo das provincias, recoñécenlles esta potestade a alcaldes e xefes políticos, que habilita tamén o propio Código penal de 1822 (arts. 135 e 138), cristalizando así a convivencia —con continuas zonas tanxentes— entre dous subsistemas represivos, o penal e o administrativo, nos albores da formación do noso Estado constitucional, que confirmaron as posteriores leis de réxime local (1845, 1856, 1870, 1877) e o Código penal de 1850. Elemento clave deste sistema era a concorrencia dunha represión penal e administrativa (cristalizada organicamente na dobre face do alcalde como xuíz de faltas penais e como autoridade administrativa), e o feito de que a sanción administrativa, como manifestación dunha potestade gobernativa de policía do poder executivo, mantivo durante o século XIX un sistema de control simplemente administrativo, pola vía do recurso ao órgano superior xerárquico.

12. A configuración decimonónica do sistema de **control xudicial** da actividade administrativa mantivo as sancións á marxe deste, por considerarse como un dos asuntos gobernativos discrecionais, sobre os cales os tribunais administrativos (Consello Real e consellos provinciais, Consello de Estado) ou a xurisdición contenciosa do Tribunal Supremo e das audiencias (entre 1868 e 1876) non podían pronunciarse (art. 4 a Lei do 13 de setembro de 1888). Apenas coa Lei da xurisdición contencioso-administrativa do 27 de decembro de 1956 se admitiu xa o control xurisdicional das sancións administrativas, salvo as que resultasen do exercicio da función de policía sobre a prensa, radio, cinematografía e teatro (art. 40.b).

13. En todo caso, o **Código penal de 1973** (derrogado en 1995) mantivo no seu artigo 603 a seguinte regra: "Nas ordenanzas municipais e demais regulamentos xerais ou particulares da Administración que se publicasen en diante e nos bandos de policía e bo goberno que ditasen as autoridades, non se establecerán penas maiores que as sinaladas neste libro, aínda cando haxan de impoñerse en virtude de atribucións gobernativas, a non ser que leis especiais determinasen outra cousa. Conforme este principio, as disposicións deste libro non exclúen nin limitan as atribucións que polas leis municipais ou calquera outra especial competan aos funcionarios da Administración para ditar bandos

de policía e bo goberno e para corrixir gobernativamente as faltas nos casos nos que a súa represión lles estea encomendada polas mesmas leis".

14. Pola súa banda, un **procedemento sancionador** común foi construíndose moi lentamente, mediante regulacións puntuais e sectoriais.

15. Por exemplo, a Real orde do 30 de maio de 1845, que dispuxo a **separación entre órganos tramitadores e resolutorios**. A Lei municipal de 1877 introduciu nos seus artigos 185 a 187 unhas bases mínimas do procedemento de imposición de sancións polos alcaldes. Houbo que esperar á Lei de procedemento administrativo de 1958 para que se incorporase, como un dos seus tres procedementos especiais, unha regulación común do procedemento sancionador (arts. 133 a 135). Aínda que estes artigos tiñan unha eficacia supletoria das regulacións sectoriais especiais, a lei aclaraba que "as normas esenciais de garantía do interesado contidas na lei se aplicarán cando non estean consignadas nas dun procedemento especial".

16. Nos momentos finais do franquismo, a confluencia da Lei do 27 de decembro de 1956, reguladora da xurisdición contencioso-administrativa, da Lei do 17 de xullo de 1958, sobre procedemento administrativo, xunto co uso das sancións de orde pública (Lei 45/1959, do 30 de xullo, de orde pública, que dispoñía o arresto substitutorio por un máximo de trinta días en caso de falta de pagamento), provocou que as mellores plumas da doutrina administrativa fosen desenvolvendo unha **abordaxe garantista** desta potestade, a través da aplicación sistemática das ferramentas dogmáticas do paradigma xurídico liberal do dereito público: principio de legalidade, xerarquía normativa, regras de procedemento, control da discrecionalidade etc.

17. Pola súa banda, o **Tribunal Supremo** foi desenvolvendo ao longo dos anos unha xurisprudencia sobre a unidade do *ius puniendi* estatal que habería de resultar nunha **estratexia garantista** clave para exportar os desenvolvementos da dogmática penal ao ámbito da potestade sancionadora.

18. A mencionada estratexia garantista da xurisprudencia atópase, entre outras, nas SSTS do 12 de marzo de 1959 (RX 1959/1375), 19 de outubro de 1964 (RX 1964/4622), 21 de maio de 1965 (RX 1965/2397), 9 de febreiro de 1972 (RX 1972/876).

19. Ante a fragmentación e múltiples carencias das regulacións normativas, no final do franquismo intensificouse esa **actividade pretoriana** na configuración xurídica da potestade sancionadora da Administración (NIETO, 2012: 40), que o Tribunal Constitucional faría súa desde as súas primeiras sentenzas de amparo.

20. "(...) os **principios inspiradores da orde penal** son de aplicación, con certos matices, ao dereito administrativo sancionador, dado que ambos son manifestacións do ordenamento punitivo do Estado, tal e como reflicte a propia Constitución (art. 25, principio de legalidade) e unha moi reiterada xurisprudencia do noso Tribunal Supremo (Sentenza da Sala Cuarta do 29 de setembro, 4 e 10 de novembro de 1980, entre as máis recentes), ata o punto de que un mesmo ben xurídico pode ser protexido por técnicas administrativas ou penais, aínda que no primeiro caso co límite que establece o propio artigo 25.3, ao sinalar que a Administración civil non poderá impoñer penas que directa ou subsidiariamente impliquen privación de liberdade. Debe engadirse que, xunto coas diferenzas apuntadas na aplicación dos principios inspiradores, existen outras de carácter formal dirixidas á cualificación (delito ou falta, ou infracción administrativa), á competencia e ao procedemento (penal ou administrativo con posterior recurso ante a xurisdición contencioso-administrativa); iso, ademais do límite xa sinalado con respecto ao contido das sancións administrativas. As consideracións expostas en relación co ordenamen-

to punitivo, e coa interpretación finalista da norma fundamental, lévanos á idea de que os principios esenciais reflectidos no artigo 24 da Constitución en materia de procedemento han de ser aplicables á actividade sancionadora da Administración, na medida necesaria para preservar os valores esenciais que se atopan na base do precepto, e a seguridade xurídica que garante o artigo 9 da Constitución. Non se trata, polo tanto, dunha aplicación literal, dadas as diferenzas apuntadas, senón co alcance que require a finalidade que xustifica a previsión constitucional" (STC 18/1981, FX 2).

2. A CONSTITUCIONALIZACIÓN DA POTESTADE SANCIONADORA

21. Como consecuencia da sensibilidade garantista desenvolvida nesta materia por boa parte da doutrina e da xurisprudencia de finais do franquismo e do período de transición 1975-1978, o poder constituínte de 1978 optou por incorporar ao texto constitucional algunhas anotacións de suma importancia sobre a potestade sancionadora. Esas anotacións consistiron, en esencia, no **recoñecemento e tutela da legalidade sancionadora** como un verdadeiro **dereito fundamental das persoas**.

2.1. A configuración da legalidade sancionadora como un dereito fundamental (art. 25.1 CE)

22. Consonte o artigo 25.1 da CE: "Ninguén pode ser condenado ou sancionado por accións ou omisións que no momento de producirse non constitúan delito, falta ou infracción administrativa, segundo a lexislación vixente naquel momento". Ademais de recoñecer a legalidade penal como un dereito fundamental, o artigo 25.1 da CE estende ese mesmo recoñecemento á **legalidade sancionadora administrativa**. Ao facelo, o constituínte de 1978 recoñeceu ao máximo nivel a existencia da potestade sancionadora da Administración, aínda que para equiparala nas súas garantías constitucionais á legalidade penal, conforme a xurisprudencia da unidade do *ius puniendi* estatal. Este recoñecemento ao máximo nivel da legalidade sancionadora supuxo un indubidable avance en termos garantistas.

23. O dereito fundamental á legalidade sancionadora só protexe os particulares fronte a **sancións administrativas** en sentido estrito, non fronte a calquera decisión administrativa gravosa, como a declaración de caducidade dunha concesión de dominio público (cando o concesionario incumpre as súas condicións), a resolución dun contrato administrativo (por incumprimento do contratista) ou a imposición dunha multa coercitiva, como medio de execución forzosa dun acto administrativo (*supra* § 17.75). O criterio para determinar cando estamos propiamente ante unha sanción administrativa non é claro. Iso provoca unha característica inestabilidade á hora de afrontar a definición e delimitación xurídica do concepto de sanción administrativa no noso dereito (CASINO, 2018; REBOLLO, 2021) (*infra* § 27.56). Para identificar que é propiamente unha sanción, a xurisprudencia constitucional refírese en ocasións á "finalidade represiva, retributiva ou de castigo" propia da sanción administrativa (SSTC 239/1988, FX 2; 164/1995, FX 4; 132/2001, FX 3), o que exclúe, por exemplo, certas recargas tributarias (por falta de pago en prazo) cuxa finalidade non é castigar o contribuínte moroso, senón fomentar o pago das obrigacións tributarias en prazo, pero non outros supostos de recarga (STC 2/2023).

24. Iso implica, en primeiro lugar, un mandato constitucional de regulación en norma con rango legal desta potestade cando supoña a creación de infraccións

e sancións administrativas (**reserva de lei en materia sancionadora**). Ao mesmo tempo, supón tamén o recoñecemento do principio de **tipicidade sancionadora** (taxatividade das infraccións e sancións).

25. En segundo lugar, e de conformidade co artigo 53.2 da CE, a tutela xurisdicional da legalidade sancionadora canalízase a través do recurso contencioso-administrativo polo procedemento especial e sumario de protección de dereitos fundamentais dos artigos 114 e seguintes da Lei 29/1998, reguladora da xurisdición contencioso-administrativa (LXCA). Deste xeito, as sentenzas que se diten sobre esta materia e por este procedemento sempre serán susceptibles de apelación, con independencia da súa contía (art. 81.2.b LXCA).

26. En terceiro lugar, e tamén de conformidade co artigo 53.2 da CE, supón que a súa tutela non acaba na xurisdición ordinaria, senón que é susceptible de recurso de amparo ante o Tribunal Constitucional. Isto constitúe a este en intérprete último das garantías que caiba deducir hermeneuticamente do artigo 25 da CE á luz dos casos concretos que se sometan á súa xurisdición. Iso permitiu que, nesta materia, o **Tribunal Constitucional** engadise a súa peculiar xurisdición ao papel pretoriano que anteriormente posuía en exclusividade o Tribunal Supremo.

2.2. A privación de liberdade como límite material absoluto da sanción administrativa (art. 25.3 CE)

27. O constituínte de 1978 considerou oportuno introducir tamén outro importante parámetro constitucional sobre a potestade sancionadora no parágrafo terceiro do artigo 25 da CE: A Administración civil non pode impoñer sancións que, directa ou subsidiariamente, impliquen **privación de liberdade**. Isto é, as sancións administrativas non poderán nunca consistir en privacións de liberdade (deambulatoria), sexan directas (arrestos domiciliarios, por exemplo) ou subsidiarias (por falta de pagamento de multas pecuniarias). A privación de liberdade deambulatoria como consecuencia do exercicio do *ius puniendi* estatal aparece así reservada constitucionalmente á xurisdición e ao proceso penal. O artigo 29 da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público (LRXSP), exprésao hoxe así: "As sancións administrativas, sexan ou non de natureza pecuniaria, en ningún caso poderán implicar, directa ou subsidiariamente, privación de liberdade".

28. No entanto, o propio teor literal do artigo 25.3 da CE, ao engadirlle o cualificativo "civil" á Administración, permitiu conservar as sancións privativas de liberdade (arrestos) **no ámbito da Administración militar** (Lei orgánica 8/2014, do 4 de decembro, de réxime disciplinario das forzas armadas) e incluíronse neste campo as sancións disciplinarias ao corpo policial da Garda Civil, reguladas na Lei orgánica 12/2007, do 22 de outubro, do réxime disciplinario da Garda Civil, sempre que a infracción se produza no desenvolvemento de misións de carácter militar (disposición adicional quinta da Lei orgánica 8/2014 e STC 73/2010).

2.3. A irretroactividade das disposicións sancionadoras non favorables ou restritivas de dereitos individuais (art. 9.3 CE)

29. O artigo 9.3 da CE introduciu outro parámetro constitucional relevante na dinámica xurídica da potestade sancionadora: **a prohibición da retroactividade** das disposicións sancionadoras desfavorables ou restritivas de dereitos individuais. Nótese que o ámbito desta prohibición da retroactividade é amplo, pois non só abarca o exercicio da potestade normativa (legal ou regulamentaria) que tipifique infraccións e sancións, senón que tamén pode incluír no seu ámbito outros contidos, como os prazos de prescrición ou as medidas accesorias á sanción principal (privacións de títulos administrativos habilitantes, comisos, clausuras de locais de negocio, reposición da situación anterior etc.), o que abre un espazo regulatorio ao lexislador básico e sectorial.

30. O Tribunal Supremo afirmou que "o principio de irretroactividade das normas administrativas sancionadoras obriga a aplicar retroactivamente estas normas en todo aquilo que puidese ser máis beneficioso para o presunto infractor, e (...) tal aplicación debe levarse a cabo en calquera instancia administrativa ou xudicial onde se atope pendente de axuizamento ou execución unha resolución sancionadora, xa que non tería sentido confirmar xudicialmente a legalidade dunha resolución administrativa, segundo a normativa vixente cando foi ditada, para que a Administración proceda a ditar seguidamente outra que aplique retroactivamente a nova norma sancionadora máis favorable, resolución esta última que podería ser obxecto dun novo recurso xudicial": SSTS do 4 de novembro de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:5398) e 16 de xuño de 2014 (ECLI:ES:TS:2014:2449).

2.4. A aplicación de dereitos procedementais fundamentais ao procedemento sancionador (art. 24 CE)

31. Desde data temperá, o Tribunal Constitucional manifestou a aplicación ao noso ámbito das **garantías procedementais** establecidas como dereitos fundamentais no artigo 24 da CE: dereito á tutela xudicial efectiva, prohibición da indefensión, dereito ao xuíz ordinario predeterminado pola lei, a ser informado da acusación, a un proceso público sen dilacións indebidas e con todas as garantías, a utilizar os medios de proba pertinentes para a súa defensa, a non declarar contra si mesmos, a non confesarse culpables e á presunción de inocencia. Ora ben, esta aplicación veuse caracterizando por non ser absoluta ou mimética; ao contrario, debe realizarse cos necesarios "matices" de adaptación á posición constitucional da Administración como servidora dos intereses xerais. O Tribunal Constitucional incorporou así un **contrapeso de deferencia administrativa** aos enfoques xurídicos de garantía dos dereitos individuais do infractor.

32. En palabras da STC 197/1995, FX 7, "(…) o Tribunal referiuse tamén á cautela coa que convén operar cando se trata de trasladar ao ámbito administrativo sancionador as garantías esenciais reflectidas no artigo 24.2 da CE en materia de procedemento e con relación directa ao proceso penal, pois esta operación non pode facerse de forma automática, dadas as diferenzas existentes entre un e outro procedemento. De modo que a aplicación das devanditas garantías á actividade sancionadora da Administración só é posible na medida necesaria para preservar os valores esenciais que se atopan na base do precepto constitucional e resulten compatibles coa natureza do procedemento administrativo

sancionador (SSTC 18/1981, fundamento xurídico 2º; 29/1989, fundamento xurídico 6º; 22/1990, fundamento xurídico 4º; 246/1991, fundamento xurídico 2º, entre outras). A xurisprudencia constitucional recoñeceu como límite ineludible á potestade sancionadora da Administración o respecto aos dereitos de defensa recoñecidos no artigo 24 da CE, que son de aplicación aos procedementos que a Administración siga para a imposición de sancións (SSTC 77/1983, FX 2º; 74/1985, FX 4º)".

33. Isto é, o Tribunal Constitucional apostou por deixar aberta a porta a unha **adaptación casuística** do alcance destas garantías ao ámbito sancionador, compatibilizando así a salvagarda doutros valores constitucionais (como a eficacia, *ex* art. 103 CE: ALARCÓN SOTOMAYOR, 2007). En todo caso, a operatividade das garantías constitucionais do artigo 24 maniféstase en amparos como os concedidos polas SSTC 175/2007 ou 21/2021). Esta modulación ou matización xurisprudencial da translación das garantías penais (non só procedementais, senón tamén substantivas) ao ámbito sancionador administrativo proporcionou a base para que un importante sector da doutrina administrativista (NIETO GARCÍA, 2012; HUERGO LORA, 2007) propugnase o abandono da teoría da unidade do *ius puniendi*, por ser incapaz de dar conta das especificidades que caracterizan hoxe en día a experiencia sancionadora da Administración. Segundo estes autores, a finalidade garantista desta teoría tivo a súa utilidade nun determinado momento histórico, pero na actualidade o Dereito administrativo posúe xa os suficientes recursos garantistas como para convertela en innecesaria (e distorsionadora).

2.5. A distribución competencial da potestade sancionadora

34. Desde un punto de vista competencial (título VIII CE), a Constitución omitiu calquera mención á potestade sancionadora como materia susceptible de repartición territorial. Non figura mencionada como tal na lista de materias asumibles polas comunidades autónomas (art. 148 CE) nin tampouco na lista de competencias exclusivas do Estado (art. 149.1 CE). Ante esta omisión, a doutrina do Tribunal Constitucional subliñou o **carácter instrumental** da potestade sancionadora respecto do exercicio da competencia material: a titularidade da potestade sancionadora vai ligada á competencia substantiva sobre a materia de que se trate (STC 32/2016, FX 6, por todas). Ese carácter de competencia instrumental ao servizo da eficacia da regulación substantiva cuxa competencia material se posúa, xustifica que as comunidades autónomas poidan adoptar normas sancionadoras propias —e asumir a súa execución— cando teñan competencia para lexislar sobre a materia de que se trate.

35. Como indica a STC 124/2003, FX 8, "as comunidades autónomas poden adoptar normas administrativas sancionadoras cando teñan competencia sobre a materia substantiva de que se trate, e deben acomodar as disposicións que diten ás garantías constitucionais dispostas neste ámbito do dereito administrativo sancionador (art. 25.1 CE) e non introducir diverxencias irrazoables e desproporcionadas ao fin perseguido respecto do réxime xurídico aplicable noutras partes do territorio (art. 149.1.1 CE; SSTC 87/1985, do 16 de xullo, FX 8; 196/1996, do 28 de novembro, FX 3, STC 130/2013, do 4 de xuño, FX 13). A regulación das infraccións e da sancións que as comunidades autónomas leven a cabo estará, pois, limitada polos principios básicos do ordenamento estatal (STS 227/1988, FX 29)". Este criterio foi asumido polos estatutos de autonomía de "segunda xeración". Valla por todos a cita do artigo 159.1 b) do EAC ao dispoñer que a Generalitat ten competencia exclusiva sobre "as potestades de control, inspección e sanción en todos os ámbitos materiais de competencia da Generalitat" [SSTC 37/2022, FX 4 d) e 57/2022, FX 4].

36. Non obstante, o Estado, desde a Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común (LRXPAC), considerou a potestade sancionadora como **un dos aspectos básicos**

incluídos baixo o título competencial do artigo 149.1.18 da CE (bases do réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, sen prexuízo das especialidades derivadas da organización propia das comunidades autónomas), coas miras postas en **garantir os principios básicos substantivos e de procedemento** que permitan dar un tratamento igual dos administrados nas súas relacións coas administracións públicas (art. 149.1.1 CE).

37. Así, a propósito dun **prazo de prescrición**, a STC 102/1995, FX 32, declarou que "a sinalización dos prazos de prescrición das infraccións, acomodados á súa gravidade, convén á seguridade xurídica e, sobre todo, a uniformidade nesta materia procura a igualdade de todos os españois no exercicio dos dereitos e no cumprimento dos deberes constitucionais cuxa garantía, na súa dimensión normativa, só pode conseguirse mediante a regulación das súas condicións básicas (art. 149.1.1 CE)". Posteriormente, a STC 124/2003, FX 8 c) engadiu que a Lei 30/1992, do 26 de novembro, deferiu a regulación da prescrición de infraccións e sancións a posteriores previsións legais, e engadiu que a fixación destas previsións "se trata dunha regra que o Estado pode ditar ao amparo do artigo 149.1.1 da CE para responder a esixencias derivadas do tratamento igual do que os administrados son acredores nas súas relacións coas administracións públicas", considerándoo, desta forma, parte do réxime sancionador básico na materia. A STC 142/2016, FX 10, afirmou xa que "a prescrición, en canto determinante da extinción da responsabilidade, debe necesariamente ser obxecto de tratamento unitario".

3. O DESENVOLVEMENTO BÁSICO DA POTESTADE SANCIONADORA

3.1. Da LRXPAC á LRXSP e á LPAC

38. Durante os anos oitenta do pasado século, a tarefa de adaptación xurídica da actividade sancionadora das administracións aos novos requirimentos constitucionais foi realizada mediante o dobre traballo xurisprudencial do Tribunal Supremo e do Tribunal Constitucional. A bagaxe hermenéutica resultante orientou o traballo do lexislador básico do procedemento administrativo común, cando, ao abeiro do artigo 149.1.18 da CE, se optou por incluír no **título IX da LRXPAC de 1992** senllos capítulos sobre os seus principios substantivos (legalidade, irretroactividade, tipicidade, responsabilidade, proporcionalidade, regras de prescrición e concorrencia de sancións) e procedementais (garantía de procedemento, dereitos do presunto responsable, medidas provisionais, presunción de inocencia, regras de resolución dos expedientes sancionadores). Esta lei básica, tan importante para o desenvolvemento do noso dereito público, supuxo unha reconfiguración das fontes do Dereito administrativo sancionador, ao positivar unha serie de principios —destilados da xurisprudencia ordinaria e constitucional— destinados a constituír parámetros de elaboración —e control— de normas sancionadoras tanto polos lexisladores sectoriais como polas propias administracións, en exercicio da súa potestade regulamentaria.

39. A doutrina, porén, sinalou a **insuficiencia regulatoria dos "principios" incorporados pola LRXPAC**. O feito de non incluír regras concretas de desenvolvemento deses principios deixoulles moitas opcións xurídicas aos lexisladores sectoriais. Desde este punto de vista, REBOLLO PUIG (2005: 447-475) defendeu a necesidade de aprobar unha lei estatal básica sobre as potestades sancionadora e inspectora das administracións, que proporcione unha regulación máis densa aos distintos aspectos integrantes destas potestades, á maneira do realizado pola Lei vasca 2/1998, do 20 de febreiro, de potestade

sancionadora das administracións públicas da Comunidade Autónoma do País Vasco, substituída a partir do 27 de xuño de 2023 pola homónima Lei vasca 1/2023, do 16 de marzo. Ambas as leis incorporan a solución da supletoriedade do Código penal nos seguintes termos (art. 2.2 da Lei vasca 1/2023): "Se a lexislación básica estatal aplicable, a presente lei, as súas normas de desenvolvemento ou as normas sectoriais que establezan os distintos réximes sancionadores non permiten resolver algunha cuestión que se presente no exercicio da potestade sancionadora, aplicaranse as normas correspondentes do Código penal, sempre que sexan compatibles coa natureza da infracción e a finalidade da norma que a tipifique ou da regulación material sectorial de que se trate". Ademais, destacouse que a LRXPAC admitía unha ampla marxe regulatoria a certos ámbitos sectoriais de competencia estatal, nos que a lei, a pesar do seu carácter básico, só tiña un alcance supletorio. Trátase dos procedementos masificados relativos ás sancións tributarias, procedementos para a imposición de sancións por infraccións na orde social e para a extensión de actas de liquidación de cotas da Seguridade Social; procedementos disciplinarios; sancións de tráfico e seguridade viaria. Ámbitos nos que ao longo dos anos se foron desenvolvendo os aspectos máis innovadores do Dereito administrativo sancionador.

40. Ao ano de se aprobar a LRXPAC de 1992 foi publicado o **Real decreto 1398/1993**, do 4 de agosto, regulador do procedemento para o exercicio da potestade sancionadora no ámbito da Administración xeral do Estado.

41. Esta norma, sen posuír formalmente unha natureza básica nin supletoria (a normación estatal aprobada coa finalidade de servir de dereito supletorio está viciada de inconstitucionalidade por incompetencia desde a STC 118/1996, FFX 6 e 7, reiterada en SSTC 139/2011, FX 4 e 142/2016, FX 13), funcionou na práctica como tal, ao proporcionar unha regulación completa e equilibrada do procedemento sancionador que aumentaba as expectativas dun eficaz exercicio desta potestade en termos de seguridade xurídica, á vez que paliaba os riscos da fragmentación á que abocaba a deslegalización do procedemento sancionador prevista no artigo 134.1 da LRXPAC. Por iso é polo que, aínda hoxe, figura en non poucas normas legais e regulamentarias sectoriais como a norma de remisión do réxime de procedemento sancionador.

42. No ámbito local, foi especialmente importante a introdución, en 2003, dun novo título, o XI, na Lei 7/1985, do 2 de xuño, de bases de réxime local (LBRL), para regular con carácter básico a tipificación directa de infraccións e sancións **por ordenanzas locais**, potestade sancionadora expresamente atribuída ás administracións locais polo artigo 4.1 f) da LBRL. Iso permitiu reducir as controversias sobre o cumprimento das esixencias derivadas do principio de legalidade por parte das ordenanzas locais.

43. Un exemplo, entre outros moitos, deste tipo de ordenanzas é a Ordenanza de convivencia e lecer no espazo público do Concello da Coruña, publicada no Boletín Oficial da Provincia nº 142, do 21 de xuño de 2008.

44. Esta estrutura das fontes do dereito administrativo sancionador mantívose durante vinte e catro anos, ata a entrada en vigor —o 2 de outubro de 2016— das Leis 39/2015 e 40/2015, do 1 de outubro, respectivamente, de procedemento administrativo común das administracións públicas (LPAC) e de réxime xurídico do sector público (LRXSP). A partir dese momento, cun discutible criterio, o lexislador básico optou por dividir en dous **textos legais distintos** os principios substantivos da potestade sancionadora (considerados criterios dirixidos a articular o funcionamento interno das administracións), que se inclúen na LRXSP, mentres que as regras procedementais especiais que balizan a regulación do procedemento administrativo común se inclúen na LPAC (o procedemento común especializado sancionador). Perdeuse así a unidade interpretativa e a claridade da regulación anterior e obrígase

o intérprete a un traballo de reintegración sistemática da unidade das pezas que integran este nivel básico de regulación normativa.

45. Ademais deste abandono da unidade regulatoria característica da LRXPAC de 1992, outra opción de política lexislativa foi a **derrogación do Real decreto 1398/1993**, incorporando á LPAC boa parte das súas solucións como especialidades do procedemento común.

46. A última novidade destacable deste novo enfoque é a amplitude coa que o artigo 1.2 e a disposición adicional primeira da LPAC habilita as leis especiais por razón da materia para que inclúan nos seus procedementos administrativos **trámites adicionais ou distintos** dos previstos nela, o que afecta os procedementos sancionadores. É dicir, ademais de manter a súa eficacia meramente supletoria en determinados procedementos sancionadores especiais (materia tributaria e aduaneira, orde social, materia de tráfico e seguridade viaria e materia de estranxeiría), a LPAC admite, malia o seu carácter formalmente básico, opcións regulatorias non só complementarias (adicionais), senón tamén distintas en materia de procedemento sancionador, sempre que se realicen mediante norma con rango de lei.

47. Por exemplo, no ámbito tributario, os artigos 178 e seguintes da Lei 58/2003, do 17 de decembro, xeral tributaria (LXT), regulan de forma especial un dos réximes sancionadores máis sofisticados do noso ordenamento. Aínda que tales innovacións deben salvagardar os trámites procedementais básicos —considerables como mínimos—, o feito de que sobre esas eventuais innovacións normativas pese a espada de Damocles do seu control á luz da doutrina xurisprudencial acuñada ao longo dos anos, aumenta o apego dos lexisladores sectoriais aos estritos trámites do procedemento sancionador común regulados na LPAC.

3.2. Os principios substantivos na LRXSP

48. O texto da LRXSP recolle agora os principios substantivos básicos da potestade sancionadora nos seus artigos 25 a 31 (capítulo III do título preliminar): legalidade sancionadora (art. 25), irretroactividade (art. 26), tipicidade (art. 27), responsabilidade (art. 28), proporcionalidade (art. 29), prescrición (art. 30) e concorrencia de sancións (art. 31). Desaparece a regulación do principio de presunción de inocencia, que se incorpora ao artigo 53.2 da LPAC, como un dereito procedemental. Novidade substantiva importante é a extensión destes principios ao exercicio da **potestade disciplinaria** das administracións, prevista no artigo 25.3 da LRXSP: "As disposicións deste capítulo serán extensivas ao exercicio polas administracións públicas da súa potestade disciplinaria respecto do persoal ao seu servizo, calquera que sexa a natureza xurídica da relación de emprego".

49. Porén, nun sentido máis restritivo, o artigo 25.4 da LRXSP establece a **inaplicación** do capítulo ao exercicio polas administracións públicas da potestade sancionadora respecto de quen estea vinculado a elas por relacións reguladas pola lexislación de contratos do sector público ou pola lexislación patrimonial das administracións públicas. Esta exclusión legal non impide, non obstante, que se poida defender mesmo nestes ámbitos sectoriais a aplicación de tales principios, á luz da súa dimensión constitucional, na medida en que, en certos casos, se poida identificar unha medida de gravame de natureza punitiva. Iso conecta coa inestabilidade do concepto de sanción (*supra* § 27.23).

3.2.1. Principio de legalidade sancionadora (art. 25)

50. No seu primeiro parágrafo, o artigo 25 LRXSP establece que a potestade sancionadora das administracións públicas se exercerá cando fose expresamente recoñecida por unha norma con rango de lei, con aplicación do procedemento previsto para o seu exercicio e consonte o establecido na propia LRXSP e na LPAC e, cando se trate de entidades locais, de conformidade co disposto no título XI da LBRL (*supra* § 27.42). De conformidade con esta redacción (e coa xurisprudencia constitucional, STC 3/1988), os **reais decretos leis son aptos** para recoñecer e habilitar o exercicio da potestade sancionadora.

51. O parágrafo segundo do artigo 25 da LRXSP dispón que o exercicio da potestade sancionadora lles corresponde aos **órganos administrativos** que a teñan expresamente atribuída, por disposición de rango legal ou regulamentario. A este respecto, convén lembrar que, a diferenza da LRXPAC de 1992, a actual regulación da delegación de sinatura do artigo 12 da LRXSP xa non prohibe a delegación de sinatura das resolucións de carácter sancionador, mesmo se trae causa dunha delegación de competencias.

3.2.2. Principio de irretroactividade (art. 26)

52. En coherencia co artigo 9.3 da Constitución, considéranse de aplicación as disposicións sancionadoras vixentes **no momento de producirse os feitos** que constitúan infracción administrativa, e deben ter efecto retroactivo en canto favorezan ao presunto infractor ou ao infractor, tanto no referido á tipificación da infracción como á sanción e aos seus prazos de prescrición (STS do 25 de febreiro de 2021, ECLI:ES:TS:2021:603), mesmo respecto das sancións pendentes de cumprimento ao entrar en vigor a nova disposición).

3.2.3. Principio de tipicidade (art. 27)

53. Só poden constituír infraccións administrativas aquelas vulneracións do ordenamento xurídico **previstas como tales infraccións** por unha lei, sen prexuízo do disposto para a Administración local no título XI da LBRL (*supra* § 27.42).

54. As infraccións administrativas deben ser clasificadas polo lexislador en **leves, graves e moi graves**, e son aplicables para o efecto as regras do principio de proporcionalidade que establece o artigo 29 da LRXSP (*infra* § 27.64). Así mesmo, as sancións que correspondan a cada un destes niveis deberán delimitalas a propia lei, seguindo igualmente as regras de proporcionalidade que fixa o artigo 29 da LRXSP, e sen esquecer que **non cabe a aplicación analóxica** de sancións ou infraccións.

55. Como pode observarse, o lexislador básico foi **escaso na acotación da tipicidade das sancións administrativas**, de modo que, ao seren poucos os parámetros

dados para determinar con maior precisión o seu contido típico, se abren as posibilidades de introdución casuística de distintas modalidades de sanción administrativa máis aló da pecuniaria. De feito, o artigo 29.1 da LRXSP, ao incorporar a regra xa prevista no artigo 25.3 da CE sobre a prohibición de sancións administrativas, directas ou subsidiarias, privativas de liberdade, engade que as sancións administrativas poden ser ou non pecuniarias, do que cabe deducir que o seu gravame pode consistir non só no pago á facenda pública dunha cantidade certa de diñeiro de curso legal, senón tamén na privación de dereitos ou a realización de condutas obrigatorias. Deste xeito, entramos no pantanoso mundo da casuística normativa e xurisprudencial sobre os confíns das sancións administrativas (*supra* § 27.23).

56. Así, por exemplo, é frecuente que as leis sectoriais establezan normas como esta: "Non terán carácter de sanción a clausura ou o peche de establecementos, instalacións ou servizos que non conten coas autorizacións ou rexistros sanitarios preceptivos, ou a suspensión do seu funcionamento ata que se emenden os defectos ou se cumpran os requisitos esixidos por razóns de sanidade, hixiene ou seguridade, nin a retirada do mercado, cautelar ou definitiva, de produtos ou servizos polas mesmas razóns" (art. 39 da Lei 8/2008, de saúde de Galicia). O propio Código penal, no seu artigo 34, non considera penas "as privacións de dereitos e as sancións reparadoras que establezan as leis civís ou administrativas". Tampouco se consideraron verdadeiras sancións as **revogacións de autorizacións administrativas**, a prohibición de dereitos, as recargas tributarias ou as multas coercitivas, dada a súa finalidade distinta da represora (CASINO, 2018). Non obtante, o feito de que a cualificación dunha medida administrativa como sanción arrastre un réxime de impugnación constitucionalmente cualificado, converte en dificilmente evitable esta expansión casuística do concepto de sanción administrativa.

57. Porén, esta regulación básica do principio de tipicidade das sancións debe complementarse, para os efectos de determinación do concepto de sanción administrativa, coa regra prevista no artigo 28.2 da LRXSP, conforme a cal as responsabilidades administrativas que deriven da comisión dunha infracción serán compatibles coa esixencia ao infractor da reposición da situación alterada por el ao seu estado orixinario, así como coa indemnización polos danos e perdas causados, que será determinada e esixida polo órgano ao que corresponda o exercicio da potestade sancionadora. De non satisfacerse a indemnización no prazo que para o efecto se determine en función da súa contía, procederase na forma prevista no artigo 101 da LPAC. Este precepto permite distinguir entre a sanción (pecuniaria) propiamente dita e as **medidas accesorias ou complementarias** desta, que buscan defender o interese xeral: reposición da situación alterada ao seu estado orixinario e indemnización de danos e perdas, sen que caiba mesturar os seus réximes (STC 169/2015). A estas dúas medidas accesorias debe engadirse o comiso, ou incautación do produto da infracción, cuxa natureza non é sancionadora, senón a de previr a comisión de novas infraccións.

58. Agora ben, debe lembrarse que se permite a **colaboración da potestade regulamentaria** na determinación de infraccións e sancións nos seguintes termos: "As disposicións regulamentarias de desenvolvemento poderán introducir especificacións ou gradacións ao cadro das infraccións ou sancións establecidas legalmente que, sen constituír novas infraccións ou sancións, nin alterar a natureza ou límites das que a lei establece, contribúan á máis correcta identificación das condutas ou á máis precisa determinación das sancións correspondentes" (art. 27.3 LRXSP).

3.2.4. Principio de responsabilidade (art. 28)

59. Nesta materia, a LRXSP dispón que só poderán ser sancionadas por feitos constitutivos de infracción administrativa "as persoas físicas e xurídicas, así como, cando unha lei lles recoñeza capacidade de obrar, os grupos de afectados, as unións e entidades sen personalidade xurídica e os patrimonios independentes ou autónomos, que resulten responsables destes a título de dolo ou culpa". Cumpre ter en conta que nos supostos de sucesión empresarial, a responsabilidade sancionadora non se vincula á identidade formal da persoa xurídica, senón á continuidade da actividade económica en cuxo seo se cometeu a infracción (STS de 14 de xaneiro do 2026, ECLI:ES:TS:2026:327)

60. A capacidade infractora no ámbito administrativo inclúe así os **menores** de idade, na liña do previsto para a capacidade de obrar (art. 3 LPAC) e a capacidade procesual (art. 18 LXCA). Esta responsabilidade directa acompáñase da dobre previsión do parágrafo cuarto do artigo 28 da LRXSP. A primeira é a posibilidade de que as leis reguladoras dos distintos réximes sancionadores poidan tipificar como infracción propia o incumprimento da obrigación de previr a comisión de infraccións administrativas por quen estea suxeito a unha relación de dependencia ou vinculación. A segunda previsión é a posibilidade de que esas leis reguladoras sectoriais lles imputen a persoas titulares dun específico deber legal de coidado (patria potestade, art. 154 CC, poder empresarial sobre os traballadores, art. 20 ET) a responsabilidade subsidiaria do pago das sancións pecuniarias impostas ás persoas dependentes ou vinculadas a aquelas.

61. O tema da **responsabilidade sancionadora dos menores** é controvertido. Tradicionalmente, o Código civil veu sostendo a regra de que "os pais son responsables dos danos causados polos fillos que estean baixo a súa garda". No entanto, o artigo 6.4 da Lei vasca 2/1998, da potestade sancionadora das administracións públicas da Comunidade Autónoma Vasca (reproducido polo art. 6.3 da homónima Lei 1/2023), considera irresponsables os menores de catorce anos nos seguintes termos: "As normas sancionadoras sectoriais, en atención á natureza e finalidade da concreta regulación material sectorial de que se trate e á capacidade de obrar que nesta regulación se lles recoñeza aos menores, fixarán o límite de idade a partir do cal se pode ser responsable dunha infracción. Á falta de disposición para o efecto, non serán responsables os menores de catorce anos", aínda que con específicas regras de moderación da responsabilidade por culpa *in vigilando* (art. 9 da Lei 1/2023). Pola súa banda, o artigo 42.3 da Lei orgánica 4/2015, de protección da seguridade cidadá, establece que "cando sexa declarado autor dos feitos cometidos un menor de dezaoito anos non emancipado ou unha persoa coa capacidade modificada xudicialmente, responderán, solidariamente con el, dos danos e perdas ocasionados os seus pais, titores, curadores, acolledores ou gardadores legais ou de feito, segundo proceda". O artigo 82 do texto refundido da Lei de tráfico e seguridade viaria dispón que "cando a autoría dos feitos cometidos corresponda a un menor de dezaoito anos, responderán solidariamente con el da multa imposta os seus pais, titores, acolledores e gardadores legais ou de feito, por esta orde, en razón ao incumprimento da obrigación imposta a estes que supón un deber de previr a infracción administrativa que se lles impute aos menores". O artigo 39 bis da Lei galega 8/2008, do 10 de xullo, de saúde pública, dispón que "das infraccións cometidas por menores de idade serán responsables subsidiarios os seus pais e nais, os titores e titoras e os gardadores e gardadoras legais ou de feito, por esta orde, ou a persoa adulta responsable a quen se encomendou o coidado do menor ou da menor no suposto de infraccións cometidas en presenza desta".

62. Así mesmo, corrobórase a **inexistencia** no noso ordenamento **de infraccións imputables a título obxectivo**: é necesario que no procedemento sancionador

se probe a concorrencia dun elemento subxectivo ou culpabilístico, nas súas dúas modalidades de dolo ou culpa (imprudencia), para que se poida imputar responsabilidade administrativa a persoas físicas ou xurídicas (SSTC 76/1990; 14/1997; 209/1999; e 33/2000; 164/2005; STS 27 de xaneiro de 2021, ECLI:ES:TS:2021:246). O artigo 29.3 da LRXSP considera estes elementos subxectivos (culpabilidade e intencionalidade) como un criterio de gradación da sanción.

63. Porén, debe advertirse que a LRXSP, seguindo o mesmo criterio que o Código penal, **non define nin o dolo nin a culpa** para os efectos sancionadores, o que deixa unha ampla marxe á discrecionalidade administrativa e á súa depuración xurisprudencial. Tampouco se aclara a eficacia neste ámbito do erro, vencible (STS do 21 de marzo de 2013, ECLI:ES:TS:2013:1266) ou invencible, ou das causas de exención da responsabilidade sancionadora (por exemplo, a inimputabilidade por enfermidade psíquica grave), ou dos estados de necesidade, que si foron recoñecidos pola xurisprudencia. Como causas de exención de responsabilidade sancionadora no ámbito tributario, o artigo 179 da LXT sinala a forza maior; que se puxo "a dilixencia necesaria no cumprimento das obrigacións tributarias"; ou que a acción ou omisión sexan "imputables a unha deficiencia técnica dos programas informáticos de asistencia facilitados pola Administración tributaria para o cumprimento das obrigacións tributarias". A confianza lexítima na corrección do marco normativo creado pola Administración, segundo a STS de 5 de febreiro de 2026 (ECLI:ES:TS:2026:268) , constitúe un límite á culpabilidade. Igualmente, o incumprimento das obrigas impostas á Administración autonómica en materia de execución de obras hidráulicas que resulten imprescindibles ou necesarias para o tratamento de augas residuais podrá eximir de responsabilidade ás entidades locais competentes en materia de evacuación e tratamento de augas residuais cando realicen verquidos que incumpran a normativa vixente, sempre que a realización deses verquidos poda comprometer gravemente a saúde das persoas (STS de 25 de marzo de 2026, ECLI:ES:TS:2026:1270).

64. A **responsabilidade solidaria** regúlase no artigo 28.3 da LRXSP: cando o cumprimento dunha obrigación establecida por unha norma con rango de lei lles corresponda a varias persoas conxuntamente, responderán de forma solidaria das infraccións que, de ser o caso, se cometan e das sancións que se impoñan. Non obstante, cando a sanción sexa pecuniaria e sexa posible individualizarase na resolución en función do grao de participación de cada responsable.

3.2.5. Principio de proporcionalidade (art. 29)

65. A regulación deste principio na LRXPAC 1992 operaba principalmente respecto da **dinámica de tipificación e aplicación das sancións**. Así tamén, o vixente artigo 29 da LRXSP continúa este enfoque e afonda nel cunha serie de regras destinadas a guiar o traballo de deseño de infraccións e sancións polo lexislador, ben como o traballo de subsunción das normas sancionadoras polas administracións aos casos singulares, subsunción que conecta coa **obriga de motivación das resolucións sancionadoras**, consonte co artigo 35 h) da LPAC.

66. Así, en primeiro lugar, o establecemento de sancións pecuniarias debe prever que a comisión da infracción tipificada **non sexa máis beneficiosa** para o infractor que o cumprimento da norma infrinxida.

67. A contía, en consecuencia, debe cumprir con esa función de desalento dos infractores (*crime never pays*), para cuxa motivación sería aconsellable a realización dunha **análise económica** do dereito de cada ámbito sectorial e a súa inclusión na memoria normativa do proxecto lexislativo corresponden-

te, na liña de "boa regulación" estipulada con carácter básico polo artigo 130.2 da LPAC para o ámbito regulamentario (*supra* § 16.50). No ámbito europeo, esta metodoloxía deu lugar ás directrices do 1 de setembro de 2006 no ámbito das sancións contra prácticas contrarias á competencia, seguidas polas que aplica no noso ámbito a CNMC. Sobre a proporcionalidade das sancións, vid. a importante STC 74/2022, do 14 de xuño (ECLI:ES:TC:2022:74), sobre a sanción recollida no artigo 206.6.b) da LXT.

68. En segundo lugar, tanto na determinación normativa do réxime sancionador como na imposición de sancións concretas polas administracións públicas deberase observar a debida **idoneidade e necesidade da sanción que se vai** impoñer e a súa adecuación á gravidade do feito constitutivo da infracción. Na tarefa de gradación ou ponderación da sanción deberanse considerar especialmente os **criterios** do a) grao de culpabilidade ou da existencia de intencionalidade, b) da continuidade ou persistencia na conduta infractora; c) da natureza do prexuízo causado; e d) da reincidencia, definida como a comisión de máis dunha infracción firme da mesma natureza no período dun ano. A STC 47/2023 concedeu amparo a unha estranxeira expulsada do territorio nacional, por vulneración do dereito á legalidade sancionadora, dado que o proporcional á súa situación (ex art. 57.1 da Lei orgánica 4/2000, do 11 de xaneiro, sobre dereitos e liberdades dos estranxeiros en España e a súa integración social) era a imposición dunha simple sanción pecuniaria.

69. En terceiro lugar, permítese que o órgano sancionador poida impoñer a sanción no **grao inferior** cando así o xustifique a debida adecuación entre a sanción e a gravidade do feito constitutivo da infracción e as circunstancias concorrentes.

70. En cuarto lugar, como un criterio derivado da proporcionalidade, establécese que cando da comisión dunha infracción derive necesariamente a comisión doutra ou doutras (**concurso ideal de infraccións**), se deberá impoñer unicamente a sanción correspondente á **infracción máis grave cometida**, criterio tamén seguido polo artigo 8 do CP.

71. Esta idea é compatible coa da **acumulación** de sancións correspondentes a comportamentos fácticos distintos (**concurso real de infraccións e sancións**) que a LRXSP non regula, salvo no previsto polo parágrafo sexto do artigo 29 para as **infraccións continuadas**: será sancionable, como infracción continuada, a realización dunha pluralidade de accións ou omisións que infrinxan o mesmo ou semellantes preceptos administrativos, en execución dun plan preconcibido ou aproveitando idéntica ocasión. Non obstante, debe engadirse aquí a regra procedemental do artigo 63.2 da LPAC: "Non se poderán iniciar novos procedementos de carácter sancionador por feitos ou condutas tipificadas como infraccións en cuxa comisión o infractor persista de forma continuada, en tanto non recaese unha primeira resolución sancionadora, con carácter executivo."

72. O Ditame da Comisión Xurídica Asesora da Generalitat de Catalunya 367/2022, do 10 de novembro, distinguiu (punto V.3) entre a definición xurisprudencial das infraccións continuadas, que esixe unha pluralidade de accións que infrinxan un mesmo precepto, e as "infraccións instantáneas idénticas", que son aquelas infraccións reiteradas en momentos temporais distintos polo mesmo suxeito (no caso, infraccións de tráfico por circular en varias ocasións a máis velocidade da permitida, captadas polo mesmo radar), considerando que respecto destes supostos non concorren as causas de revisión de

oficio pola Administración (local) dos seus actos de gravame ou desfavorables (arts. 109 e 110 LPAC) polo feito de non notificárselle ao suxeito infractor a primeira das infraccións.

3.2.6. Regras relativas á prescrición de infraccións e sancións (art. 30)

73. No ámbito administrativo, o **transcurso do tempo**, como no ámbito penal, considérase tamén unha circunstancia que, por criterios legais de oportunidade, extingue a perseguibilidade da infracción, a responsabilidade persoal pola súa comisión, e a procedibilidade da execución da sanción. O artigo 30 da LRXSP establece o principio de legalidade na fixación do prazo de prescrición de infraccións e sancións, de tal modo que, a falta de prazos concretos na lei sectorial correspondente, fíxanse as regras subsidiarias seguintes:

	Moi graves	Graves	Leves
Infraccións	3 anos	2 anos	6 meses
Sancións	3 anos	2 anos	1 ano

74. Non obstante, debe lembrarse neste punto que, conforme a doutrina do Tribunal Constitucional, a prescrición debe ser obxecto dun tratamento "unitario", ao abeiro do artigo 149.1.1 da CE, cando son as leis básicas estatais as que a fixan, sen que poidan as lexislacións autonómicas reducir eses prazos en beneficio dos infractores (SSTC 102/1995, FX 32; 124/2003, FX 8; 148/2011, FX 11; STC 196/1996, FX 2; STC 142/2016, FX 10).

75. O precepto fixa tamén as **regras de cómputo do prazo de prescrición**. O *dies a quo* para as **infraccións** é o día de comisión, mentres que, no caso das infraccións continuadas, o *dies a quo* é o día de finalización da conduta infractora. A prescrición interrómpese pola iniciación dun procedemento sancionador con "coñecemento da persoa interesada", e reiníciase pola paralización do expediente durante máis dun mes por causa non imputable á persoa responsable.

76. No caso das **sancións**, a súa prescrición cóntase desde que sexan executables ou transcorrese o prazo para recorrela. Interrómpese a prescrición polo inicio, con coñecemento da persoa interesada, do procedemento de execución, volvendo transcorrer o prazo se aquel está paralizado durante máis dun mes por causa non imputable ao infractor. En caso de desestimación por silencio dos recursos administrativos (alzada ou reposición, conforme a STS do 25 de febreiro de 2021, ECLI:ES:TS:2021:603) interpostos contra a resolución sancionadora, o prazo de prescrición da sanción comezará a contarse desde o día seguinte a aquel en que finalice o prazo legalmente previsto para a resolución do devandito recurso (tres ou un mes, respectivamente, arts. 122.2 e 124.2 LPAC). En relación coa concorrencia de responsabilidades penais e administrativas sobre menores —nas que a finalidade represiva do castigo debe compasarse cunha especial atención á súa función reeducativa—, *vid*. a STC 2/2023, que concedeu amparo ao menor recorrente por vulneración do ne bis in idem na súa vertente material (exceso de punición na xurisdición penal).

3.2.7. Concorrencia de sancións e prohibición de bis in idem (art. 31)

77. Recollendo unha regra clásica do ámbito penal, o artigo 31 da LRXSP dispón que non poden ser sancionados os feitos que o fosen penal ou administrativamente, nos casos en que se aprecie identidade do suxeito, feito e fundamento. É dicir, prohíbese que **un mesmo feito**, por encaixar nun tipo de delito ou de sanción administrativa —algo moi común na actualidade— poida ser obxecto de dobre incriminación, penal e administrativa. Aínda que a brevidade da regulación é notable, debe entenderse tamén incluída nesta regra a imposición de dúas penas ou sancións polo mesmo feito e co mesmo fundamento ao mesmo suxeito infractor (STC 107/1989, FX 4).

78. Estas regras substantivas sobre o *bis in idem* **material** deben complementarse no ámbito procesual coa **prexudicialidade penal**, é dicir, a preferencia de que sexa a xurisdición penal a que axuíce en primeiro lugar os feitos conforme o Código penal vixente, para así descartar a comisión dos ataques máis graves aos bens xurídicos máis importantes, conforme o carácter dobremente fragmentario do dereito penal como última *ratio* do ordenamento xurídico. Só no caso de non ser penalmente punible o comportamento, procederá valorar pola Administración se este supón unha infracción administrativa.

79. A regulación da prexudicialidade penal (tanto na súa vertente de prelación de procesos como de vinculación material ás declaracións de feitos probados na vía penal) era obxecto do artigo 7 do Real decreto 1398/1993, xa derrogado. Agora, a regra de prelación de procesos debe buscarse no artigo 4.1 da LXCA e na doutrina reiterada do Tribunal Constitucional desde a súa STC 77/1983. Pola súa banda, a vinculación material é obxecto do artigo 77.4 da LPAC: "Nos procedementos de carácter sancionador, os feitos declarados probados por resolucións xudiciais penais firmes vincularán as administracións públicas respecto dos procedementos sancionadores que substancien".

80. A última regra do artigo 31 da LRXSP (en puridade, unha regra de proporcionalidade, non de bis *in idem*) formúlase para a seguinte hipótese: cando un órgano da **Unión Europea** impuxese unha sanción polos mesmos feitos, e sempre que non concorra a identidade de suxeito e fundamento (por exemplo, en materia de tutela da competencia), o órgano competente para resolver deberá tela en conta para os efectos de graduar a que, de ser o caso, deba impoñer, podendo minorala, sen prexuízo de declarar a comisión da infracción.

3.3. As regras especiais básicas de procedemento sancionador (LPAC)

81. Como se anticipou, a política lexislativa seguida pola LPAC ampliou as regras básicas do procedemento sancionador, ao refundir os vellos principios coas regras substantivas anteriormente incluídas no xa derrogado Real decreto 1398/1993; pero tamén fragmentou a súa sistemática na medida en que, aínda que se proclama a **garantía do procedemento debido** (art. 63.2), **as especialidades** deste procedemento non se recollen nun capítulo específico, senón que se van engadindo ao longo do *iter* regulatorio do procedemento administrativo común. A LPAC, así, establece as especialidades seguintes:

82. O **prazo xeral de caducidade** deste procedemento non pode superar os seis meses (art. 21.2 LPAC), sen prexuízo da súa ampliación por unha lei sectorial ou unha norma da Unión Europea, ou a previsión dun prazo menor na normativa sectorial. En ausencia de previsión específica, o prazo subsidiario fíxase en tres meses (art. 21.3 LPAC), aínda que agora se permiten conservar actos e trámites dos procedementos caducados (art. 95.3 LPAC).

83. Os **dereitos dos inculpados** (de acceso á información, audiencia etc.) recóllense no artigo 53.2 da LPAC.

84. O artigo 55.2 da LPAC establece unha regulación específica das **actuacións preprocedementais** de "información ou actuacións previas" co fin de coñecer as circunstancias do caso concreto e a conveniencia ou non de iniciar o procedemento sancionador.

85. Os artigos 63 e 64 da LPAC recollen, respectivamente, as especialidades no **inicio dos procedementos sancionadores**, e as formalidades que deben adornar o acto de inicio destes procedementos. Pero tamén deben terse en conta as especialidades do artigo 60.2 da LPAC (iniciación por orde de órgano superior xerárquico), 62.2 da LPAC (iniciación por denuncia) e 62.4 da LPAC (os denominados programas de clemencia, que benefician un partícipe da infracción se denuncia).

86. O artigo 85 da LPAC incorpora unha serie de regras sobre o remate por **pago voluntario** en calquera momento anterior á proposta de resolución. Esta posibilidade implica unha rebaixa mínima do 20 por 100 do importe das sancións pecuniarias, que pode ser incrementada regulamentariamente, sen que iso impida a interposición de recurso na vía contencioso-administrativa.

86 *bis*. Distintas leis sectoriais recoñecen a figura da condonación parcial das sancións, como manifestación formalizada da potestade revogatoria de actos de gravame recoñecida con carácter básico polo artigo 109.1 da LPAC. Por exemplo, o artigo 108.7 da Lei 8/2012, do 29 de xuño, de vivenda de Galicia. *Vid*. sobre os seus límites a sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia do 15 de febreiro de 2024, ECLI:ES:TSXGAL:2024:1344.

87. Tamén se establecen normas específicas sobre o contido específico da **resolución de arquivo** (art. 89.1 LPAC) e da **proposta de resolución** (art. 89.2 LPAC), acto de trámite cualificado que ocupa a posición central da contradición neste procedemento.

88. Os parámetros de **validez** do acto de resolución dos procedementos sancionadores (art. 90 LPAC), así como o réxime de **executoriedade** das sancións (as sancións só pasan a ser executivas cando non caiba interpoñer ningún recurso administrativo ordinario, sen prexuízo da súa suspensión cautelar cando se anuncie a intención de impugnar a sanción no contencioso-administrativo) e das medidas de reparación dos danos causados á Administración.

89. O procedemento común **simplificado** é aplicable ao ámbito sancionador de conformidade co artigo 96 da LPAC.

90. De conformidade co artigo 98.2 da LPAC, o **pago** das sancións pecuniarias deberá facerse preferentemente polos medios electrónicos ordinarios habilitados para o ingreso na facenda pública: tarxeta de crédito e débito, transferencia ou domiciliación bancaria.

4. A EVOLUCIÓN INTERNACIONAL DO DEREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: CARA A UN *IUS GENTIUM PUNIENDI*

91. A evolución do dereito administrativo sancionador español caracterízase na actualidade pola súa apertura aos desenvolvementos internacionais que sobre a potestade sancionadora están a producirse no seo da ONU, a Unión Europea e o Consello de Europa tras a ratificación polo Reino de España dos grandes tratados internacionais en materia de dereitos humanos. Pola vía dos artigos 10.2 e 96 da CE, a interpretación dos parámetros constitucionais característicos da potestade sancionadora está chamada a absorber os criterios xurisprudenciais, cada vez máis imbricados entre si, que son incorporados polos órganos interpretativos destes tratados. Este incipiente *ius gentium puniendi* abre o desenvolvemento da nosa xurisprudencia interna (ordinaria e constitucional) a un **novo impulso de carácter pretoriano** (activista ou garantista, se así se quere) que foi a pauta constante do desenvolvemento do dereito administrativo sancionador español contemporáneo.

92. Ha de terse en conta a posibilidade de informes do **Comité de Dereitos Humanos de Nacións Unidas** á hora de velar pola eficacia do Pacto internacional de dereitos civís e políticos de 1966 no que tocante aos seus artigos 14.7 (*ne bis in idem*) e 15 (principio de legalidade penal e retroactividade da norma penal máis favorable).

93. No caso do **Tribunal Europeo de Dereitos Humanos**, hai que subliñar que o Convenio de Roma, ao regular o dereito á liberdade e á seguridade (art. 5), a un proceso equitativo (art. 6) e o principio de que non hai pena sen lei e a prohibición da retroactividade (art. 7), manexa un concepto amplo de sanción, que inclúe tanto as penas criminais como as sancións administrativas. Este concepto autónomo de sanción permite aplicar os principios de legalidade penal, dereito a un proceso con dobre instancia (art. 2 do Protocolo nº 7) ou o *ne bis in idem* (art. 4 do Protocolo nº 7) ás sancións administrativas graves, nunha especie de redimensionamento da unidade do *ius puniendi* no ámbito internacional.

94. Así se fixo na sentenza TEDH do 30 de xuño de 2020 (asunto *Saquetti Iglesias vs. España*, ECLI:CE:ECHR:2020:0630JUD005051413), na que se condenou o Reino de España por impoñer unha sanción administrativa sen dereito a unha segunda instancia (art. 2 do Protocolo nº 7). Respecto do artigo 4 do Protocolo nº 7, relativo ao *ne bis in idem*, o Tribunal de Estrasburgo esixe analizar o contido material das "acusacións en materia penal" conforme os tres criterios denominados "criterios Engel" pola sentenza que os causou, do 23 de novembro de 1976, *Engel e outros contra Os Países Baixos* (ECLI:CE:ECHR:1976:1123JUD000510071), a saber: cualificación xurídica da infracción no dereito interno, natureza e grao de severidade da sanción que se vai impoñer. A resultas desta análise, concluíuse que a retirada do permiso de conducir tras unha condena penal por exceso de velocidade podía ter un contido represivo e, polo tanto, cualificable como un (proscrito) *bis in idem* (sentenza do 13 de decembro de 2005, *Nilsson vs. Suecia*, ECLI:CE:ECHR:2005:1213DEC007366101). No asunto *Ruotsalainen vs.*

Finlandia (sentenza do 16 de xuño de 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0616JUD001307903), considerouse vulnerado o artigo 4 do Protocolo por impoñerse a un cidadán finés unha pena por fraude tributaria (uso de camioneta con diésel de calefacción) e, ademais, unha liquidación tributaria elevada ao triplo do valor das taxas do imposto do carburante que non foran aboadas. O profundo impacto desta xurisprudencia púxose de manifesto na STS do 25 de novembro de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:4550), cuxa doutrina casacional é a seguinte: "A esixencia de revisión por un tribunal superior da sentenza confirmatoria dunha resolución administrativa pola que se impón unha sanción de natureza penal, á que se refire o artigo 2 do Protocolo n.º 7 do CEDH, na interpretación dada pola sentenza do TEDH, do 30 de xuño de 2020, no asunto Saquetti c. España, pode facerse efectiva mediante a interposición dun recurso de casación, para cuxa admisión haberá de valorarse se no escrito de preparación se xustifica a natureza penal da infracción que foi obxecto de sanción nos termos establecidos polo TEDH e o fundamento das infraccións imputadas á sentenza recorrida ao confirmar a resolución administrativa sancionadora". Véxase tamén ao respecto a STC 71/2022.

95. Pola vía do artigo 93 da CE, o aplicador español do dereito debe estar tamén atento á xurisprudencia xerada polo **TXUE** na súa interpretación dos dereitos recoñecidos no artigo 6 do Tratado da Unión Europea, que inclúen os do Convenio de Roma (CEDH) e a Carta de dereitos fundamentais da Unión Europea (CDFUE), fronte ao uso das potestades sancionadoras dispostas polas institucións comunitarias para garantir a primacía e eficacia do dereito da Unión Europea. Neste sentido, cabe falar de paulatinos —aínda que desordenados e complexos— fluxos de intersección, confluencia e interiorización interordenamental na materia.

96. En particular, a Carta positivou no seu artigo 48, o dereito de presunción de inocencia e de defensa; no seu artigo 49, o principio de legalidade e proporcionalidade dos delitos e as súas penas, incluída a retroactividade da lei penal máis favorable; e no seu artigo 50, o dereito a non ser acusado ou condenado dúas veces polo mesmo delito. Estes dereitos son directamente aplicables cando a Comisión ou os Estados membro aplican dereito comunitario, nos termos do artigo 51 da propia Carta, con medidas de natureza sancionadora. Algo frecuente nas materias sometidas a regulamentos comunitarios (política agrícola e pesqueira común, xestión orzamentaria dos fondos comunitarios e protección dos seus intereses financeiros, competencia etc.). Conforme o artigo 51 da Carta, "as disposicións da presente carta están dirixidas ás institucións, órganos e organismos da Unión, dentro do respecto do principio de subsidiariedade, así como aos Estados membro unicamente cando apliquen o Dereito da Unión. Por conseguinte, estes respectarán os dereitos, observarán os principios e promoverán a súa aplicación, conforme as súas respectivas competencias e dentro dos límites das competencias que os tratados lle atribúen á Unión". A habilitación dunha potestade sancionadora propia e directa da Administración da Unión Europea pode localizarse en múltiples regulamentos comunitarios que garanten as regras da Unión; pero tamén, e de maneira crecente, a Unión Europea está chamada a condicionar as potestades sancionadoras dos seus Estados membro mediante a aplicación e o control das fontes do dereito que lle son propias. Desde ambos os ámbitos, está a producirse unha decantación paulatina de principios e regras arredor das nocións de efectividade, carácter disuasorio e proporcionalidade (FUENTETAJA, 2021), que non sempre coincide cos principios asentados no noso ámbito propio. Así pasa coa proclamación dunha responsabilidade sancionadora obxectiva, sen culpa (vid., por exemplo, a STXUE do 6 decembro de 2012, *Société d'Exportation de Produits Agricoles SA vs. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, asunto C-562/11, ECLI:EU:C:2012:779), ou os enfoques sobre o *ne bis in idem* (CANO CAMPOS, 2022). En materia de control de actos sancionadores, a xurisprudencia fundamental é a seguinte: sentenzas do TXUE do 25 de setembro de 1984, *Könecke*, asunto C-117/83, ECLI:EU:C:1984:288; 27 de outubro de 1992, *Alemaña vs. Comisión*, asunto C-240/90, ECLI:EU:C:1992:408; do 11 de xullo 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 decembro de 2012, *FranceAgriMer*, asunto C-670/11, ECLI:EU:C:2012:807; 26 de setembro de 2013, *Texxdata Software*, asunto C-418/11, ECLI:EU:C:2013:588; do 23 de abril de 2015, *Zaizoune*, C-38/14, ECLI:EU:C:2015:260; 5 de decembro de 2015, *M.A.S e M.B*, asunto C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936; 20 de decembro

de 2017, *España vs. Comisión*, asunto C-521/15, ECLI:EU:C:2017:982; do 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 febreiro de 2021, *Consob*, asunto C-481/19, ECLI:EU:C:2021:84.

97. Así mesmo, debe lembrarse que a Lei 23/2014, do 20 de novembro, de recoñecemento mutuo de resolucións penais na Unión Europea, inclúe as sancións pecuniarias como un instrumento de **recoñecemento mutuo**, é dicir, como unha resolución emitida pola autoridade competente dun Estado membro da Unión Europea que se transmite a outro Estado membro para o seu recoñecemento e execución neste, sempre que a sanción respecte os dereitos fundamentais expresados no seu artigo 3, o que inclúe non só os parámetros da Constitución española, senón tamén os dereitos recoñecidos polo artigo 6 do TUE, arriba expresados. Por iso é polo que este sistema constitúe un específico **campo de comparatismo de estándares xurídicos** ao servizo da depuración dun Dereito 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.