
This is the **published version** of the bachelor thesis:

Vlasin, Georgeta Maria; Valdivia Poch, Francesc, dir. El régimen administrativo sancionador : límites entre el derecho administrativo sancionador y el derecho penal. 2025. (Grau en Dret)

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/319311>

under the terms of the  license



**EI RÈGIM ADMINISTRATIU SANCIONADOR: LÍMITS ENTRE EL DRET
ADMINISTRATIU SANCIONADOR I EL DRET PENAL**

Autora: Georgeta Maria Vlasin

Treball de fi de Grau

Facultat de Dret de la Universitat Autònoma de Barcelona

Tutor: Francesc Valdivia Poch

Dret administratiu

2024/2025

12 de maig de 2025

A la meva germana, Clàudia, per seguir aquest camí juntes i ser el meu suport en tot moment.

Als meus pares, per creure sempre en mi, i ser un suport incondicional. Les seves paraules d'ànims i motivació han estat un gran suport per continuar endavant i superar tots els obstacles.

Al meu tutor, Francesc Valdivia per la seva implicació, ajuda i dedicació durant tot el procés d'elaboració del present treball.

RESUM

Per aconseguir els objectius proposats en el present treball, s'ha dut a terme una metodologia mixta, combinant un marc teòric i un anàlisi jurisprudencial. De manera que, per identificar els principals límits reguladors, s'ha analitzat i recopilat la informació més rellevant, centrant-nos en la regulació d'ambdós sistemes punitius, tant en l'àmbit estatal com autonòmic.

S'ha analitzat un marc teòric respecte de la potestat sancionadora de l'administració i als seus antecedents històrics, fent a més referència a la sanció administrativa. Tanmateix, s'ha realitzat un estudi respecte dels principals principis del dret penal que també resulten d'aplicació a la potestat administrativa sancionadora. Així mateix, s'ha fet referència a les diferents teories adoptades pels diferents juristes a l'hora de diferenciar ambdós sistemes.

Seguidament, després d'una exhaustiva investigació, s'ha detectat que les principals matèries que han creat més controvèrsies respecte dels límits o les fronteres entre ambdós sistemes punitius, han estat el principi *non bis in idem*, que prohibeix la dualitat de sancions per un mateix fet, realitzant en aquest cas un anàlisi jurisprudencial respecte de la postura adoptada pels tribunals en el cas de vulneració d'aquest. Així mateix, un altre límit important, es basa en les normes penals en blanc, fent especial menció al delictes mediambiental com a norma més típica i controvertida, fent també una anàlisi jurisprudencial de la postura dels tribunals.

Finalment, s'han realitzat unes conclusions a través de les quals es valorarà els coneixements adquirits en la realització del present treball.

PARAULES CLAU

Dret administratiu sancionador, dret penal, règim administratiu sancionador, límits, principi *non bis in idem*, normes penals en blanc.

ABSTRACT

To achieve the objectives proposed in the present work, a mixed methodology has been carried out, combining a theoretical framework and a jurisprudential analysis. So, to identify the main regulatory limits, the most relevant information has been analyzed and collected, focusing on the regulation of both punitive systems, both at the state and regional level.

A theoretical framework regarding the sanctioning power of the administration and its historical background has been analyzed, also referring to the administrative sanction. However, a study has been carried out regarding the main principles of criminal law that also apply to the sanctioning administrative authority. Likewise, reference has been made to the different theories adopted by the different jurists when it comes to differentiating both systems.

Then, after an exhaustive investigation, it has been detected that the main issues that have created more controversy regarding the limits or borders between both punitive systems, have been the non bis in idem principle, which prohibits the duality of sanctions for the same fact, in this case making a jurisprudential analysis with respect to the position adopted by the courts in the case of violation of it. Another important limit is also based on blank criminal rules, with special mention of environmental crime as the most typical and controversial rule, also making a jurisprudential analysis of the position of the courts.

Finally, some conclusions have been made through which the knowledge acquired in the realization of this work will be valued.

KEY WORDS

Administrative sanctioning law, criminal law, administrative sanctioning regime, limits, non bis in idem principle, criminal rules in blank.

ABREVIATURES

AAPP	Administracions Públiques
ART	Article
BOE	Butlletí Oficial de l'Estat
CE	Constitució Espanyola
CCAA	Comunitats Autònomes
LRJSP	Llei del Règim Jurídic del Sector Públic de Catalunya
LRJPACat	Llei del Règim Jurídic i de Procediment de les Administracions Públiques de Catalunya
STC	Sentència del Tribunal Constitucional
STS	Sentència del Tribunal Suprem
TC	Tribunal Constitucional

ÍNDIX

RESUM	3
ABREVIATURES	5
1. INTRODUCCIÓ.....	8
2. MARC NORMATIU APLICABLE AL DRET ADMINISTRATIU SANCIONADOR I AL DRET PENAL.....	10
2.1. NORMATIVA ESTATAL APLICABLE	11
2.1.1. Dret administratiu sancionador.....	11
2.1.2. Dret penal.....	12
2.2. NORMATIVA AUTONÒMICA APLICABLE A CATALUNYA	13
2.2.1. Dret administratiu sancionador.....	13
3. LA POTESTAT ADMINISTRATIVA SANCIONADORA	14
3.1. CONCEPTE DE SANCIO ADMINISTRATIVA.....	16
3.2. ORÍGENS DE LA POTESTAT SANCIONADORA DE L'ADMINISTRACIÓ.....	18
4. PRINCIPIS APLICABLES AL DRET ADMINISTRATIU SANCIONADOR I AL DRET PENAL	19
4.1. Principi de legalitat.....	20
4.2. Principi de tipicitat	21
4.3. Principi de proporcionalitat	24
4.4. Principi de responsabilitat o culpabilitat.....	25
5. LÍMITS ENTRE EL DRET ADMINISTRATIU SANCIONADOR I EL DRET PENAL	27
5.1. Teories qualitatives, quantitatives i mixtes	27
5.2. El principi “non bis in idem”	28
5.2.1. Concepte del principi “non bis in idem”	28
5.2.2. Anàlisi jurisprudencial	30
5.3. Les normes penals en blanc	32
5.3.1. Concepte i definició de les normes penals en blanc.....	32
5.3.2. Normes penals en blanc que remeten a normativa administrativa	34

5.3.3. El delictes mediambiental com a norma penal en blanc més controvertida	35
5.3.3.1. Anàlisi jurisprudencial	39
6. CONCLUSIONS	42
7. MATERIALS CONSULTATS	44
7.1. Legislació	44
7.2. Bibliografia	45
7.3. Webgrafia	47
7.4. Jurisprudència.....	48

1. INTRODUCCIÓ

Dintre del nostre règim jurídic, més concretament, del *ius puniendi* hi conviuen dos sistemes punitius: el dret administratiu sancionador, aplicat per l'administració pública (en endavant AAPP) a través del procediment sancionador i, el dret penal aplicat pels òrgans jurisdiccionals a través del procés penal.

De manera que, tant el dret administratiu sancionador com el dret penal tenen com a finalitat preservar l'ordre jurídic en aquells supòsits en què aquests es veuen vulnerats mitjançant la imposició de sancions (delictes o infraccions administratives), però presenten certes diferències respecte de la seva aplicabilitat, la seva naturalesa i el tipus de conductes que se sancionen.

En considerar-se els dos sistemes punitius més importants del nostre ordenament jurídic, poden presentar certes similituds entre ells pel fet de perseguir la mateixa finalitat: castigar les conductes que són antijurídiques, però ambdós sistemes presenten certs límits o diferències, ja que no són equivalents ni actuen de la mateixa forma.

Però, realment, on es troben els límits o la frontera entre el dret administratiu sancionador i el dret penal? La Constitució Espanyola (en endavant CE) estableix al legislador un cert marge de llibertat a l'hora d'escollir quin sistema aplicar per castigar una determinada conducta.

Si bé és cert que hi ha una diferència primordial respecte d'ambdós sistemes pel tipus de sancions que aquests poden imposar, tal com es desprèn de l'article 25.3 de la CE, en establir que l'administració no podrà imposar sancions que impliquin la privació de llibertat, encara per la jurisprudència no ha quedat del tot delimitats aquests límits.

Aquesta dualitat entre ambdós sistemes punitius planteja certes problemàtiques tant des del punt de vista jurídic com pràctic, especialment a l'hora de delimitar quin dret és aplicable en determinats casos. Com es veurà al llarg del treball, sobretot les dues qüestions més controvertides fan referència al principi *non bis in idem* i les normes penals en blanc, al ser els punts on els tribunals presenten més dificultats a l'hora de delimitar si

per un determinat supòsit de fet, seria d'aplicació una infracció administrativa o pel contrari una sanció penal.

En aquest sentit, una qüestió important, és el principi primordial del dret penal que es basa en el principi d'intervenció mínima, de manera que, l'actuació del dret penal s'haurà de reduir al mínim indispensable, únicament per castigar aquells delictes que són més greus. Per tant, el dret administratiu sancionador actuarà quan l'il·lícit no sigui suficientment greu.

Si bé és cert que la doctrina i la jurisprudència han realitzat diferents interpretacions respecte d'aquests límits i diferències, però la realitat és que encara queda molt camí per limitar i diferenciar ambdós dos sistemes punitius.

2. MARC NORMATIU APLICABLE AL DRET ADMINISTRATIU SANCIONADOR I AL DRET PENAL

Per poder analitzar adequadament els límits entre els dos sistemes punitius que coexisteixen en el nostre ordenament jurídic - el dret administratiu sancionador i el dret penal- resulta essencial establir el marc normatiu que els regula, tant en l'àmbit estatal com autonòmic.

En aquest sentit, cal fer especial referència a la CE i més concretament als apartats 1 i 2 de l'article 25 el qual disposa:

1. Ningú pot ser condemnat o sancionat per accions o omissions que moment de produir-se no constitueixin delictes, manca o infracció administrativa, segons la legislació vigent en aquell moment.

3. L'Administració civil no podrà imposar sancions que, directament o subsidiàriament, impliquin privació de llibertat.

Aquest precepte és d'aplicació tant en l'àmbit penal com en l'àmbit administratiu sancionador, establint que només es podran imposar sancions, si prèviament aquella conducta ha estat tipificat com a delictes o infracció administrativa, fent referència en aquest cas al principi de legalitat.

A més a més, s'imposa un cert límit a l'administració, a l'establir que les sancions administratives que imposin les AAPP no podran mai implicar una privació de llibertat, de manera que, el seu àmbit d'aplicació es trobaria més limitat que en el dret penal.

És d'important transcendència, fer menció que l'article 25 es troba dintre del Títol I (Dels drets i els deures fonamentals), Capítol Segon (Drets i llibertats), de manera que, tant la legalitat penal com la legalitat administrativa són considerats drets fonamentals.¹

Aquesta limitació, a banda de la regulació continguda en la CE, també es troba regulada a l'art 29 de la LRJSP (principi de proporcionalitat), en establir que: “Les sancions

¹ BOE.es - Derechos fundamentales. (s/f). https://www.boe.es/legislacion/derechos_fundamentales.php

administratives, siguin o no de naturalesa pecuniària, en cap cas podran implicar, directament o subsidiàriament, privació de llibertat.”.

2.1. NORMATIVA ESTATAL APLICABLE

2.1.1. Dret administratiu sancionador

En l'àmbit estatal, el dret administratiu sancionador es troba regulat en diversos textos legals que estableixen tant els principis generals com les garanties procedimentals que el regulen.

La principal llei que es va crear per poder regular el procediment administratiu sancionador va ser la Llei 30/1992, de 26 de novembre, del Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú amb intenció d'unificar el sistema administratiu sancionador que s'havia produït.

Aquesta llei va quedar derogada expressament per la Disposició Derogatòria Única de la Llei 39/2015, de manera que, actualment, el procediment administratiu sancionador en l'àmbit estatal es troba regulat principalment en dues lleis:

- Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques (en endavant LPAC).
- Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del Règim Jurídic del Sector Públic (en endavant LRJSP).

A través d'aquestes dues noves lleis, es realitza una reforma de l'ordenament jurídic el qual es basa en dues esferes fonamentals: les relacions *ad extra* i les relacions *ad intra* de les AAPP.

En aquest sentit, la LPAC, intenta regular les relacions *ad extra* de les AAPP, és a dir, estableix les relacions que hi ha entre l'administració amb els ciutadans, tant respecte de l'exercici de la potestat reglamentària com el de la potestat d'autotutela.²

² Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques. (BOE núm. 236, de 2 d'octubre de 2015). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

A més, aquesta regula els tràmits que s'han de realitzar en el procediment administratiu sancionador:

- Inici del procediment (arts. 63-64 de la LPAC)
- Instrucció del procediment (arts. 75-76 de la LPAC)
- Resolució del procediment (arts. 88-89 de la LPAC)

Cal fer especial referència a l'art. 63.2 de la LPAC que estableix: “*En cap cas no es podrà imposar una sanció sense que s'hagi tramitat l'oportú procediment*”. De manera que, no es podran imposar sancions administratives sense que prèviament hi hagi un procediment.

La LRJSP, intenta regular les relacions *ad intra* de les AAPP, establint les relacions internes entre les administracions així com els principis generals d'actuació i les tècniques de relació entre els diferents subjectes públics.³

Els principis de la potestat sancionador es troben regulats en el Capítol III, en els articles 25 a 31 de la LRJSP:

Art. 25: Principi de legalitat	Art. 29: Principi de proporcionalitat
Art. 26: Irretroactivitat	Art. 30: Prescripció
Art. 27: Principi de tipicitat	Art. 31: Concurrencia de sancions
Art. 28: Principi de responsabilitat	

2.1.2. Dret penal

En l'àmbit estatal, el dret penal es troba regulat principalment en dues lleis importants:

- Llei Orgànica 10/1995, de 23 de novembre, del Codi Penal (en endavant CP)

³ Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim Jurídic del Sector Públic (BOE núm. 236, de 2 d'octubre de 2015).
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

- Reial Decret de 14 de setembre de 1882 pel que s'aprova la Llei d'Enjudiciament Criminal (en endavant LECrim)

El CP es caracteritza per ser la norma principal en matèria de dret penal, que s'ocupa de la regulació de les infraccions penals i estableix les penes per cada delictes que els jutges poden imposar. ⁴ Per altra banda, la LECrim, regula pròpiament el procés penal, des de la seva fase d'instrucció fins a l'execució de la sentència, assegurant l'aplicació de les garanties processals per totes les parts implicades. ⁵

2.2. NORMATIVA AUTONÒMICA APLICABLE A CATALUNYA

2.2.1. Dret administratiu sancionador

En l'àmbit autonòmic, la doctrina, més concretament, la STC 87/1985⁶, ha establert que les Comunitats Autònomes (en endavant CCAA) , igual que l'Estat, poden adoptar normes administratives sancionadores, en aquelles matèries en què ostentin competències substantives:

Las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (art. 25.1 C.E., básicamente), y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1).

En aquest sentit, una de les lleis més importants que regulen el dret administratiu sancionador és la *Llei 26/2010, de 3 d'agost, del règim jurídic i del procediment de les administracions públiques de Catalunya*. Aquesta llei, tal com s'estableix en el seu

⁴ Llei Orgànica 10/1995, de 23 de novembre, del Codi Penal (BOE núm. 281, de 24 de novembre de 1995). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>.

⁵ Reial Decret de 14 de setembre de 1882 pel que s'aprova la Llei d'Enjudiciament Criminal (BOE núm. 260, de 17 de setembre de 1882). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1882-6036>

⁶ Sentència del Tribunal Constitucional 87/1985, de 16 de juliol de 1985. ECLI:ES:TC:1985:87. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/467>.

preàmbul: “L'article 159.1 de l'Estatut d'Autonomia atorga la Generalitat, en matèria de règim jurídic i procediment administratiu, la competència per a la regulació de les normes de procediment administratiu que es derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat”.⁷

Per tant, tant la jurisprudència com el preàmbul de la llei estableixen que en l'àmbit autonòmic, les CCAA tenen competència per adoptar normes administratives sancionadores, però sense crear lleis que siguin molt diferents i desproporcionades que a la resta del territori nacional.

3. LA POTESTAT ADMINISTRATIVA SANCIONADORA

La doctrina ha realitzat diferents classificacions respecte de les potestats administratives de l'administració, en funció del seu exercici, dels subjectes a qui va dirigits, etc. De manera que, l'administració pública compta amb diferents potestats administratives, entre les quals es troba la potestat sancionadora.

L'article 25.1 CE, garanteix la potestat sancionadora de l'administració en establir que *ningú pot ser condemnat o sancionat per accions o omissions que moment de produir-se no constitueixin delictes, manca o infracció administrativa, segons la legislació vigent en aquell moment*, de manera que, s'estableix la prohibició de retroactivitat de les lleis.

Respecte de l'administració pública, cal fer menció a la seva definició en ser l'òrgan que duur a terme aquesta potestat sancionadora. Alberto Palomar i Javier Fuertes (2025)⁸ mencionen respecte de l'administració pública:

Por Administración Pública hemos de entender la organización de un conjunto de órganos jerárquicamente ordenados que sirve con objetividad a los intereses generales para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del

⁷ Llei 26/2010, de 3 d'agost, de Règim Jurídic i del Procediment de les Administracions Públiques de Catalunya. (BOE, núm. 203, de 21 d'agost de 2010). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-13313>

⁸ Palomar Alberto i Fuentes Javier (2025). “Delimitación de la Administración Pública”. vLex. <https://vlex.es/vid/delimitacion-administracion-427625422>

ordenamiento jurídico, cumpliendo sus fines con personalidad jurídica única.
(párr.1).

A partir d'aquesta definició d'administració pública, es ressalten diversos elements essencials: la jerarquia com a principi organitzatiu, l'objectivitat com a criteri d'actuació i la subjecció a l'ordenament jurídic i a la unitat de personalitat jurídica.

A escala constitucional, l'article 103.1 de la CE defineix quins són els deures i principis de l'administració pública, establint que: *"L'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb sotmetiment ple a la llei i al dret."*

Tanmateix, en l'article 2.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les administracions públiques, s'estableix quines entitats comprenen el sector públic: *"Aquesta Llei s'aplica al sector públic, que comprèn: a) L'Administració General de l'Estat. b) Les administracions de les comunitats autònomes. c) Les Entitats que integren l'administració local. d) El sector públic institucional."*

De manera que, la potestat sancionadora de l'administració, així com el dret penal formen part del *ius puniendi* de l'estat. L'AAPP a través d'aquesta potestat se li atorga la competència, segons el que estableixin les lleis, de poder imposar sancions en aquells supòsits en què s'hagi comès una infracció administrativa (Guerrero, 2024).⁹

L'autor Francisco Velasco Caballero (2024) ¹⁰ defineix la potestat sancionadora com aquella *"técnica represiva destinada a garantizar la eficacia de los mandatos normativos en múltiples ámbitos sectoriales del intervencionismo administrativo"* (p. 680).

⁹ Esparza Guerrero, Manuel (2024). "Cuerpo Administrativo. Turno de promoción interna." EFIAP.
[https://efiap.carm.es/web/descarga?ARCHIVO=Tema%205-Admin%202024.pdf&ALIAS=ARCH&IDCONTENIDO=117885&IDTIPO=60&RASTRO=c\\$m2813,51996,51997](https://efiap.carm.es/web/descarga?ARCHIVO=Tema%205-Admin%202024.pdf&ALIAS=ARCH&IDCONTENIDO=117885&IDTIPO=60&RASTRO=c$m2813,51996,51997)

¹⁰ Velasco Caballero, Francisco (2024). "Manual de Derecho administrativo". 2ª ed. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. (p.680)
<https://www.revistasmarcialpons.es/revistaderechopublico/issue/view/manual-de-derecho-administrativo/81>

A través d'aquesta facultat de la qual disposa l'administració *“el legislador persigue garantizar la observancia de la misma y de las limitaciones y deberes que se imponen a los ciudadanos por las normas jurídicas o a través de actos administrativos de obligado cumplimiento: órdenes, requerimientos, denegación de autorizaciones, etc”* (Sánchez Morón, 2022)¹¹

3.1. CONCEPTE DE SANCIO ADMINISTRATIVA

Segons el Diccionari Administratiu TERMCAT, la sanció administrativa es *“l'acte administratiu pel qual una administració pública imposa a un administrat una multa o el priva d'un dret mitjançant un procediment administratiu sancionador, com a conseqüència de ser autor o responsable d'una infracció administrativa.”*¹²

Algun exemple de sanció administrativa, podria ser la privació d'utilitzar un determinat bé, la privació d'un determinat dret, el pagament d'una multa de tràfic o una sanció tributària. Però, no tota mesura que l'administració imposa al responsable d'una infracció administrativa té la consideració de sanció administrativa. En aquest sentit, Sánchez Morón (2022)¹³ estableix que:

No toda medida o acto de gravamen que la Administración puede adoptar como consecuencia de una vulneración del orden jurídico es una sanción administrativa. Muchas de estas medidas tienen por finalidad simplemente restaurar la legalidad infringida o reponer las cosas al estado previo a la infracción. (p.702)

Respecte de les característiques de la sanció administrativa, cal destacar el pronunciament del Tribunal Constitucional en la STC 132/2001¹⁴, en establir que es tracta d'una sanció limitativa de drets, que té una finalitat repressiva, retributiva o de càstig:

¹¹ Sánchez Morón, Miguel (2022). *“Derecho administrativo. Parte general.”* 18ª ed. Tecnos (p. 701)

¹² Sanció administrativa - Diccionari de dret administratiu. TERMCAT. (s/f). <https://www.termcat.cat/ca/diccionaris-en-linia/169/ftxa/MTk0NDI0Nw%3D%3D>

¹³ Sánchez Morón, Miguel (2022). *“Derecho administrativo Parte general.”* 18ª ed. Tecnos (p.702)

¹⁴ Sentència del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de juny de 2001. ECLI:ES:TC:2001:132. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4428>

[...]Se trata, con claridad, de una decisión administrativa con finalidad represiva, limitativa de derechos, basada en una previa valoración negativa de la conducta del titular de la licencia a la luz de lo dispuesto en la Ordenanza Municipal del taxi de Madrid. [...] Y precisamente la función represiva, retributiva o de castigo es lo que, según hicimos hincapié en la STC 276/2000, de 16 de noviembre, FJ 3, distingue a la sanción administrativa de otras resoluciones administrativas que restringen derechos individuales con otros fines [...].

A escala constitucional, l'article 25.3 CE imposa un cert límit a l'AAPP en establir que l'administració només podrà imposar als responsables d'un il·lícit administratiu, aquelles sancions que no impliquin una privació del dret de llibertat. En el dret penal aquesta limitació no es troba imposada en considerar-se un dret més garantista, ja que compta amb més garanties substantives i processals que el dret administratiu sancionador.

En el mateix sentit, l'autor Manuel Rebollo Puig (2001) ¹⁵ menciona respecte d'aquestes limitacions imposades a les sancions administratives:

Con todo, el legislador tiene ciertos límites constitucionales para establecer las sanciones administrativas. Es evidente, por lo pronto, que lo que no puede consagrar como pena tampoco puede establecerlo como sanción administrativa; por ejemplo, si no caben "penas o tratos inhumanos o degradantes" (art. 15 CE), menos aún son imaginables como sanciones y cualquier Ley que estableciera una sanción que pudiera considerarse "inhumana o degradante" o que de cualquier forma afectara a la integridad física o moral, sería inconstitucional (p. 157).

De manera que, el legislador té limitada d'alguna manera la llibertat de definir les sancions administratives, ja que, ha de respectar els límits que venen imposats pels textos constitucionals. En aquest cas l'article 15 CE¹⁶ fa referència a les penes pròpies del dret

¹⁵ Rebollo Puig, Manuel (2001). "El contenido de las sanciones. Justicia administrativa". Revista de derecho administrativo. (p.157)

https://www.researchgate.net/publication/369118610_El_contenido_de_las_sanciones

¹⁶ Té consideració de dret fonamental. Art. 15 CE: "Tots tenen dret a la vida i a la integritat física i moral, sense que, en cap cas, no puguin ser sotmesos a tortura ni a penes o tractes inhumans o degradants. Queda abolida la pena de mort, llevat del que puguin disposar les lleis penals militars per a temps de guerra."

penal, però tampoc es poden imposar mesures administratives que comportin tractes inhumans o degradants.

3.2. ORÍGENS DE LA POTESTAT SANCIONADORA DE L'ADMINISTRACIÓ

Per poder contextualitzar el règim administratiu sancionador, resulta fonamental conèixer els seus orígens i analitzar com ha anat evolucionant amb el pas dels temps.

Sánchez Morón (2022)¹⁷ estableix que la potestat sancionadora de l'administració té els seus orígens en l'estat de dret, en els seus poders de policia. De manera que, permet a l'administració dictar ordres que limiten l'activitat dels particulars i imposar sancions en cas d'incompliment.

Durant el segle XIX, es van crear dues regulacions importants. Una de les primeres regulacions que es van desenvolupar va ser el Decret de les Corts de Cádiz de 23 de juny de 1813 mitjançant el qual s'atribuïa al Cap Polític de les províncies la potestat de poder imposar i exigir multes per aquelles persones que vulneraven l'ordre públic. Respecte del govern econòmic de les províncies, la Instrucció de 3 de febrer de 1823 regula la facultat dels ajuntaments d'imposar multes fins a una certa quantia, en funció de les seves atribucions.

A més a més, l'administració tenia altres facultats disciplinàries per exemple, per assegurar el bon funcionament dels serveis, en relació amb el principi de jerarquia, a l'origen del dret disciplinari militar i dels funcionaris públics, etc.

Però en aquella època la controvèrsia que avui en dia també està present, és on es trobava el límit entre el dret penal i el dret administratiu sancionador, en principi la distinció principalment es fonamentava en un criteri quantitatiu o de gravetat, tot i que aquesta distinció no va funcionar, ja que, hi ha certes conductes que es tipificaven igual en el CP que en els reglaments de policia o les ordenances municipals.

L'autor a més estableix que, la potestat sancionadora de l'administració comença a créixer a partir del segle XX, imposant molts més límits i garanties als ciutadans. En alguns

¹⁷ Sánchez Morón, Miguel (2022). "*Derecho administrativo. Parte general.*" 18ª ed. Tecnos. (pp.703-705)

països, com Àustria (1925) i Alemanya (1952) s'aproven lleis generals reguladores de “dret penal administratiu”.

En les últimes dècades, l'augment de la regulació administrativa i la saturació de la justícia penal han fet que es dugui a terme una certa despenalització del dret sancionador, introduint en aquest cas el principi d'intervenció mínima, reservant al dret penal el coneixement d'aquelles conductes que se sancionaven amb delictes més greus.

El dret administratiu sancionador durant molt de temps no va ser renovat ni per la jurisprudència ni per la legislació a causa de la promulgació del règim polític autoritari anterior a la Constitució de 1978, que es caracteritzava per ser un règim repressiu de drets fonamentals i llibertats públiques.

De manera que, segons l'autor, és amb l'aprovació de la Constitució de 1978 quan es va produir un canvi i una regulació de la normativa administrativa sancionadora, imposant certs límits a la seva regulació i exercici, com l'article 25.1 o l'article 25.3 de la CE. La doctrina i la jurisprudència, com s'explicarà més endavant, van establir que els principis del dret penal s'aplicarien al dret administratiu sancionador, creant d'aquesta manera que l'administració participi del mateix *ius puniendi* que el dret penal. Tot i que, una sentència penal i una resolució administrativa sancionadora no tenen igual eficàcia, per tant, encara no estan del tot delimitats aquests límits entre els dos sistemes punitius més importants del nostre ordenament jurídic.

4. PRINCIPIS APLICABLES AL DRET ADMINISTRATIU SANCIONADOR I AL DRET PENAL

Al dret administratiu sancionador, més concretament a la potestat sancionadora de les AAPP, tal com s'ha mencionat anteriorment, li són d'aplicació els principis del dret penal en considerar-se ambdós com a manifestacions de l'ordre punitiu de l'estat. En aquest sentit, s'ha pronunciat la STC 18/1981¹⁸:

Para llevar a cabo dicha interpretación, ha de recordarse que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho

¹⁸ Sentència del Tribunal Constitucional 18/1981, de 8 de juny de 1981. ECLI:ES:TC:1981:18. <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/18>

administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (art. 25, principio de legalidad), [...].

Aquests principis que regeixen la potestat sancionadora estan establerts als articles 25 a 31 de la LRJSP, que es remet a l'article 102.2 de la LRJPACat¹⁹, en l'àmbit autonòmic.

4.1. Principi de legalitat

El principi de legalitat és el principi fonamental tant en l'àmbit del dret administratiu sancionador com en el dret penal. Es troba regulat en l'article 25.1 CE en l'àmbit estatal, i a l'article 25.1 LRJSP en l'àmbit autonòmic.

L'article 25.1 CE fa referència a la locució llatina tradicional que es coneix com a *nullum crimen nulla poena sine lege*, és a dir, només es podran sancionar aquelles conductes que estiguin reconegudes per una norma amb rang de llei.

Aquest principi de legalitat segons el que es desprèn de la STC 42/1987²⁰ té una doble garantia: una de caràcter material i un altre de caràcter formal. El caràcter material fa referència a l'obligatorietat de què les infraccions han d'estar tipificades i les sancions establertes en una norma jurídica (*lex scripta, lex prèvia y lex certa*). Pel que fa el caràcter formal, respecte del dret penal la llei predominant és la llei orgànica a diferència del dret

¹⁹ Títol VIII (Potestat sancionadora): Art. 102.2 LRJPACat: “D’acord amb la legislació bàsica, l’exercici de la potestat sancionadora es regeix pels principis d’irretroactivitat, tipicitat, responsabilitat i proporcionalitat, i amb respecte dels terminis de prescripció i no duplicitat de sancions.”

²⁰ Sentència del Tribunal Constitucional 42/1987, de 7 d’abril de 1987. ECLI:ES:TC:1987:42 <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/774>: “El derecho fundamental así enunciado incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, y comprende una doble garantía. La primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término «legislación vigente» contenido en dicho art. 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora.”

administratiu sancionador en què encara no està del tot delimitat l'abast de la reserva de llei, tot i que sí que és necessària la cobertura de la potestat sancionadora de l'administració en una norma amb rang de llei. (Sánchez Morón, 2022)²¹.

En el mateix sentit s'ha pronunciat la STC 104/2009²², en establir que:

Con relación a la garantía formal, también ha señalado el Tribunal Constitucional que, si bien es cierto que el alcance de la reserva de ley en el ámbito administrativo sancionador no puede ser tan estricto como en el caso de los tipos y sanciones penales (sea por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, sea por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias), no lo es menos que el art. 25.1 CE exige, en todo caso, la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, habida cuenta del carácter excepcional que los poderes sancionadores en manos de la Administración presentan.

4.2. Principi de tipicitat

El principi de tipicitat es troba regulat al mateix precepte que el principi de legalitat (art. 25 de la CE) i a l'art. 27 de la LRJSP.

L'article 27.1 de la LRJSP estableix que: *“Només constitueixen infraccions administratives les vulneracions de l'ordenament jurídic previstes com a tals infraccions per una Llei, sense perjudici del que disposa la Administració Local al Títol XI de la Llei 7/1985, de 2 d'abril. Les infraccions administratives les classifica la Llei en lleus, greus i molt greus.”*

És a dir, no es pot sancionar una conducta només perquè aquesta sigui considerada com a inadequada, sinó que ha d'estar tipificada en una norma amb rang de llei, és a dir, la norma ha de descriure aquella conducta com a incorrecte o inadequada. Per tant, el principi de tipicitat suposa que les conductes antijurídiques i les sancions imposables a

²¹ Sánchez Morón, Miguel (2022). “Derecho administrativo. Parte general”. 18ª ed. Tecnos (p. 709 i 710).

²² Sentència del Tribunal Constitucional 104/2009, de 4 de maig de 2009. ECLI:ES:TC:2009:104. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/6523>

aquestes, estiguin tipificades, és a dir, predeterminades en una norma, de manera que, si la conducta no es troba tipificada, es considera impune.

El legislador ha classificat les infraccions administratives en lleus, greus i molt greus establertes per la llei, qüestió que en l'àmbit del dret penal es presenta de la mateixa forma.²³

Com a exemple de legislació que duu a terme aquesta classificació de les infraccions administratives, és el Reial Decret legislatiu 5/2000, de 4 d'agost, pel que s'aprova el text refós de la Llei sobre Infraccions i Sancions a l'Ordre Social. En aquests casos aquesta classificació es troba en els següents preceptes: art. 21 (infraccions lleus), art. 22 (infraccions greus) i l'art. 23 (infraccions molt greus). (Valverde Asencio, 2019)²⁴.

El principal problema d'aquest principi de tipicitat s'estableix en determinar el grau de precisió a l'hora de definir les conductes que són considerades il·lícites. Tal com ha anat establint la doctrina, la definició d'aquestes conductes hauran de constar amb la major precisió possible, tot i que no de forma absoluta, ja que, no es podria regular totes les accions que pot comprendre una determinada infracció, sinó que haurà d'estar definida segons uns criteris lògics, tècnics o d'experiència que permetin entendre amb "suficient grau de certesa" les conductes que es sancionen. (Sánchez Morón, 2022)²⁵. D'aquesta manera, es donarà compliment a la seguretat jurídica exigida per l'article 9.3 CE²⁶.

En el mateix sentit la STC 13/2021²⁷ ha establert que aquesta definició de les conductes infractores s'haurà de realitzar amb la major precisió possible, de manera que, tots els

²³ Art. 13.1 del CP: "*Són delictes greus les infraccions que la llei castiga amb pena greu. 2. Són delictes menys greus les infraccions que la llei castiga amb pena menys greu. 3. Són delictes lleus les infraccions que la llei castiga amb pena lleu.*"

²⁴ Valverde Asencio, Antonio (2019). "*Infraccions administratives.*" 2^a ed. FUOC. https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/146892/21/Dret%20sancionador%20en%20materia%20social_Modul%203_Infraccions%20administratives.pdf

²⁵ Sánchez Morón, Miguel (2022). "*Derecho administrativo. Parte general.*" 18^a ed. Tecnos. (p. 712 i 713)

²⁶ Art. 9.3 CE: "*3. La Constitució garanteix el principi de legalitat, la jerarquia normativa, la publicitat de les normes, la irretroactivitat de les disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals, la seguretat jurídica, la responsabilitat i la interdicció d'arbitrarietat dels poders públics.*"

²⁷ Sentència del Tribunal Constitucional 13/2021, de 28 de gener de 2021. ECLI:ES:TC:2021:13. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/26574>

ciutadans puguin conèixer que aquella determinada conducta comporta la imposició d'una determinada sanció administrativa:

a) La tipicidad de las infracciones, a diferencia de la garantía formal del principio de legalidad sancionadora, y la reserva de ley que lleva consigo en aras de tutelar la libertad individual, viene impuesta por el art. 25.1 CE en función de la seguridad jurídica de la persona. Exige con este fin “la predeterminación normativa de las conductas infractoras [...] con la mayor precisión posible, para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, de esta manera, las consecuencias de sus acciones”

Respecte les diferències entre el dret administratiu sancionador i el dret penal, en aquests casos, els delictes penals, aquests estan recollits al CP i en altres lleis penals, però les infraccions administratives són molt àmplies i sol produir-se una major remissió normativa. (López Cumbre, 2019) ²⁸.

Finalment, l'article 27.4 de la LRJSC estableix que: “*Les normes definidores d'infraccions i sancions no són susceptibles d'aplicació analògica.*”. És a dir, igual que en el dret penal, el principi de tipicitat prohibeix l'aplicació analògica *in peius* de les normes sancionadores administratives. En aquest sentit, l'autora Perello Domenech (1994) ²⁹ ha establert que:

Otro de los principios esenciales del derecho penal que el Tribunal Constitucional ha declarado aplicable al derecho administrativo sancionador, es el de la prohibición de la aplicación analógica in peius, de las normas sancionadores. Desde la STC 75/1984, se ha declarado que el artículo 25.1 C.E., exige que solo se pueda aplicar la sanción prevista a aquellas conductas que reúnan los elementos del tipo descrito y sean objetivamente perseguibles. Esta prohibición de aplicación analógica in peius, de las normas penales, es reiterada en las SSTC

²⁸ López Cumbre, Lourdes (2019). “Aspectes generals del dret administratiu sancionador.” FUOC. <https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/146892/20/Dret%20sancionador%20en%20materia%20social%20Modul%202%20Aspectes%20generals%20del%20dret%20administratiu%20sancionador.pdf>

²⁹ Perelló Doménech, Isabel (1994). “Derecho administrativo sancionador y jurisprudencia constitucional.” DIALNET. (p.80) <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2552535>

199/1987, 23/1988 y 182/1990, es, por tanto, aplicable a las infracciones y sanciones administrativas (STC 182/1990). (p.80)

4.3. Principi de proporcionalitat

El principi de tipicitat es troba regulat a l'article 29 de la LRJSP. Aquest principi principalment fa referència a la tipificació i aplicació de les sancions administratives, especialment pel que fa a la classificació de les infraccions en funció de la seva gravetat així com les sancions que s'haurien d'imposar per a cada classe d'infracció (Sánchez Morón, 2022)³⁰.

Segons el Diccionari panhispànic de l'espanyol jurídic, el principi de tipicitat es defineix com:

*Garantía del derecho administrativo sancionador que debe entenderse consagrada en el artículo 25.1 de la Constitución Española y exige que, en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de la sanción por la Administración se guarde la debida adecuación o correspondencia entre la gravedad de la infracción cometida y la intensidad de la sanción aplicada.*³¹

Per poder graduar de forma correcta les sancions administratives, s'ha d'atendre a diferents criteris (art. 29.3 LRJSP)

L'apartat 3 de l'art. 29, estableix els criteris a seguir per poder graduar de forma correcta les sancions administratives, encara que, no és un *numerus clausus*, perquè les lleis sectorials també poden establir altres criteris que es poden tenir en compte (Sánchez Morón, 2022)³².

³⁰ Sánchez Morón, Miguel (2022). “*Derecho administrativo. Parte general*”. 18ª ed. Tecnos. (p. 720 i 721)

³¹ Real Academia Española. (s/f). Definición de principio de proporcionalidad de la sanción. Diccionario panhispánico del español jurídico (DPEJ). <https://dpej.rae.es/lema/principio-de-proporcionalidad-de-la-sanción>

³² Sánchez Morón, Miguel (2022). “*Derecho administrativo. Parte general*.” 18ª ed. Tecnos. (p. 721)

Els criteris són:

- a) El grau de culpabilitat o l'existència d'intencionalitat.*
- b) La continuïtat o persistència en la conducta infractora.*
- c) La naturalesa dels perjudicis causats.*
- d) La reincidència, per comissió en el termini d'un any de més d'una infracció de la mateixa naturalesa quan així hagi estat declarat per resolució ferma en via administrativa.*

Respecte de les sancions pecuniàries s'imposa una certa limitació a l'hora de la redacció d'aquest precepte en establir que mitjançant la imposició de les mateixes no pot suposar que resulti més fàcil el pagament de la sanció pecuniària que complir amb la llei, de manera que, s'imposa que hi hagi una certa proporcionalitat entre les conductes infringides i les sancions imposades a les mateixes (art. 29.2 LRJSP).

Dintre del dret administratiu sancionador també es poden preveure l'aplicació de la sanció en grau inferior, tal com s'estableixen en l'àmbit del dret penal, en el cas en què el fet que s'hagi comès no sigui greu o hi hagi situacions atenuants (art. 29.4 LRJSP).

El principi de proporcionalitat l'art. 29.5 de la LRSJP estableix la regla que “no es pot castigar dues vegades per un mateix fet”, propi del principi *non bis in idem* que s'estudiarà més endavant al fer referència als límits propis entre les infraccions administratives i les sancions penals. En aquests casos, el legislador ha establert que s'imposarà la sanció que correspongui a la infracció més greu.

4.4. Principi de responsabilitat o culpabilitat

El principi de responsabilitat o culpabilitat es troba regulat a l'art. 28 de la LRSJP. El legislador i la jurisprudència han estat més prudents a l'hora de regular aquest principi de culpabilitat, perquè ha presentat certes dificultats en la transposició d'aquest del dret penal al dret administratiu sancionador. Aquesta regla no ha estat acceptada en els mateixos

termes que en el CP (art. 5³³) a causa de la naturalesa de les conductes constitutives d'infraccions administratives. (Sánchez Morón, 2022) ³⁴.

L'apartat primer de l'art. 28 de la LRSJP, estableix quins són els subjectes que poden ser responsables d'una infracció administrativa: *“Només podran ser sancionades per fets constitutius d'infracció administrativa les persones físiques i jurídiques, així com, quan una llei els reconegui capacitat d'obrar, els grups d'afectats, les unions i les entitats sense personalitat jurídica i els patrimonis independents o autònoms, que resultin responsables dels mateixos a títol de dol o culpa.”*

Tot i que, aquesta culpabilitat no es pot dur a terme de forma objectiva, sinó que haurà de concórrer algun element de subjectivitat o culpabilitat, és a dir, no n'hi ha prou que la persona que hagi comès una infracció administrativa per ser considerada culpable, sinó que és necessari provar que va actuar amb dol o negligència, de manera que, no es pot sancionar si no hi ha una conducta culpable. (Velasco Caballero, 2024) ³⁵

En el mateix sentit s'ha pronunciat una de les recents sentències del Tribunal Suprem, la STS 246/2021³⁶ :

Esta exigencia de culpabilidad en el ámbito de los ilícitos administrativos ha sido reiterada hasta la saciedad por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así, las SSTs de 12 (rec. 388/1994) y 19 de mayo de 1998, Sección Sexta, afirman que en el ámbito sancionador "está vedado cualquier intento de construir una responsabilidad objetiva" y que "en el ámbito de la responsabilidad administrativa no basta con que la conducta sea antijurídica y típica, sino que también es necesario que sea culpable, esto es, consecuencia de una acción u omisión imputable a su autor por malicia o imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusable (...) es decir, como exigencia derivada del artículo 25.1

³³ Art. 5 CP: *“No hi ha pena sense dol o imprudència.”*

³⁴ Sánchez Morón, Miguel (2022). *“Derecho administrativo. Parte general.”* 18^a ed. Tecnos. (p. 716)

³⁵ Velasco Caballero, Francisco (2024). *“Manual de Derecho administrativo.”* 2^a ed. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales (p. 684).

<https://www.revistasmarcialpons.es/revistaderechopublico/issue/view/manual-de-derecho-administrativo/81>

³⁶ Sentència del Tribunal Suprem 246/2021, de 27 de gener de 2021. ECLI:ES:TS:2021:246. <https://www.poderjudicial.es/search/documento/TS/9413000/Caducidad/20210215>

de la Constitución, nadie puede ser condenado o sancionado sino por hechos que le puedan ser imputados a título de dolo o culpa (principio de culpabilidad)".

Respecte de les possibles diferències que es poden trobar en aquest principi entre el dret administratiu sancionador i el dret penal, Sánchez Morón (2022)³⁷ estableix que:

En cualquier caso, la jurisprudencia ha venido estableciendo en el marco de una vasta casuística, algunos criterios generales para abordar la cuestión. Conforme a ellos, la exigencia de culpabilidad en el ilícito administrativo es más flexible que en el derecho penal, ya que concurre por lo común en los sujetos que pueden ser objeto de sanción un deber de diligencia que les impide excusar su culpa por ignorancia de las leyes aplicables y de las obligaciones que les imponen. (p.717).

5. LÍMITES ENTRE EL DRET ADMINISTRATIU SANCIONADOR I EL DRET PENAL

5.1. Teories quantitatives, qualitatives i mixtes.

Al llarg dels anys, s'han anat adoptant diferents postures respecte de les possibles diferències que poden sorgir entre els dos sistemes punitius. Aquestes teories es poden classificar en tres grans grups:

- Un sector que defensava que entre ambdós sistemes punitius de l'ordenament jurídic existeixen diferències qualitatives.
- Un altre sector que defensava que entre ambdós sistemes punitius existeixen diferències quantitatives.
- Finalment, l'últim sector adoptava una postura mixta, tant qualitativa com quantitativa.

³⁷ Sánchez Morón, Miguel (2022). "Derecho administrativo. Parte general." 18ª ed. Tecnos. (p.717)

Mayo Calderón (2021)³⁸ estableix que els autors que mantenen que entre el dret penal i el dret administratiu sancionador existeixen diferències qualitatives, consideren que la persona que comet un delictes lesiona un bé jurídic protegit per la llei penal, en canvi, segons la seva concepció, una infracció administrativa no lesiona un bé jurídic en el mateix sentit, sinó que consideren que és una simple desobediència de les normes de l'administració pública. Per tant, aquest sector defensa que entre l'il·lícit administratiu i l'il·lícit penal existeixen diferències materials o substancials, és a dir, tenen diferent naturalesa jurídica.

L'altre sector doctrinal, considera que entre aquests, existeix únicament una diferència quantitativa, de manera que és el legislador el que decideix en cada moment quines són les conductes constitutives d'un delictes o d'una infracció administrativa. De manera que, en funció de la gravetat el fet és considerat com a infracció administrativa o com a delictes. Tot i que, com s'ha mencionat a l'hora d'explicar els orígens de la potestat sancionadora, aquesta postura no detalla la difusió que hi ha entre ambdós sistemes ja que, hi ha certes conductes que es tipifiquen d'igual manera en el CP i en la normativa administrativa.

Finalment, el sector mixt, que intenta conciliar les dues postures, qualitatives i quantitatives, establint que aquests dos sistemes es diferencien en funció del seu nucli. Respecte del dret penal, el seu nucli fa referència a les conductes més greus, que lesionen béns jurídics més importants, com la vida o la llibertat. En canvi, el dret administratiu sancionador no perjudica directament aquests béns jurídics, sinó que implica una desobediència de les normes administratives.

5.2. El principi “*non bis in idem*”

5.2.1. Concepte del principi “*non bis in idem*”

Un dels principis que més controvèrsies ha creat entre ambdós sistemes punitius és el principi del *non bis in idem*. Aquest principi es troba regulat a l'article 31 de la LRJSP

³⁸ Mayo Calderón, Belén (2021). “*Acerca de las diferencias entre el Derecho Penal, el Derecho Administrativo sancionador y el Derecho de policía.*” Revista Aragonesa de Administración Pública. Nº 56. DIALNET. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7971155>

que estableix que "No podran sancionar-se els fets que ho hagin estat penalment o administrativament, en els casos en què s'aprecii identitat del subjecte, fet i fonament."

De manera que, tal com estableix Lascuráin Sánchez (2019)³⁹:

El principio non bis in idem supone el derecho del ciudadano a no ser sancionado en más de una ocasión por el mismo hecho, y el paralelo mandato dirigido al Estado de no reiterar (bis) el ejercicio de su potestad sancionadora sobre el mismo hecho y sujeto con el mismo fundamento (idem). La manifestación más conocida de este principio se proyecta sobre la acumulación de sanciones de carácter administrativo y penal, de modo que evitar dicha duplicidad sancionadora constituye su finalidad fundamental. (p.84)

En consonància, perquè aquest principi sigui aplicable, segons el que estableix el TC en la STC 2/1981⁴⁰, és necessària la concurrència de tres requisits:

*El principio general del derecho conocido por non bis in idem supone, en una de sus más conocidas manifestaciones, que no recaiga duplicidad de sanciones - administrativa y penal- en los casos en que se aprecie la **identidad del sujeto, hecho y fundamento** sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración -relación de funcionario, servicio público, concesionario, etc....- que justifique el ejercicio del ius puniendi por los Tribunales y a su vez de la potestad sancionadora de la Administración.*

Les principals conseqüències que pot tenir el principi *non bis in idem* es mostren en què l'administració no pugui imposar una sanció administrativa quan prèviament, els mateixos fets hagin sigut objecte de persecució penal, d'acord amb el principi de subordinació de l'administració al jutge penal. Per tant, si prèviament hi ha hagut una condemna penal, l'expedient administratiu s'haurà d'arxivar. Però, aquest podrà

³⁹ Lascuráin Sánchez, Juan Antonio (2019). "Manual de introducción al Derecho Penal". 1ª ed. BOE. (p. 84) https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-DP-2019-110

⁴⁰ Sentència del Tribunal Constitucional 2/1981, de 30 de gener de 1981. ECLI:ES:TC:1981:2. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2>

continuar si la sentència penal és absolutòria, perquè el fet que no hi hagi responsabilitat penal no implica la irresponsabilitat administrativa. (Sánchez Morón, 2022)⁴¹.

El problema sorgeix quan és sancioni pels mateixos fets, subjectes i fonaments tant en via administrativa com en via penal. Aquesta qüestió no s'aplicaria en els casos en què, per exemple, la norma administrativa protegeixi un bé jurídic diferent que la norma penal, al no donar-se la concurrència de les tres identitats.

5.2.2. Anàlisi jurisprudencial

La doctrina i els tribunals han anat adoptant certes postures respecte del *principi non bis in idem*, en funció dels supòsits que se'ls hi plantejava. De manera que, considero important dur a terme una anàlisi jurisprudencial de les diferents postures que ha anat adoptant la jurisprudència i quins han estat els arguments que els ha impulsat establir l'aplicació o vulneració d'aquest principi.

Principalment, per poder entendre el principi *non bis in idem*, és important també analitzar quan és possible la doble sanció penal i administrativa, perquè d'aquesta manera es pugui entendre les posicions del tribunal en els casos en què aquesta aplicació no seria possible.

En la STC 234/1991⁴², s'ha establert que:

Para que la dualidad de sanciones sea constitucionalmente admisible es necesario, además, que la normativa que la impone pueda justificarse porque contempla los mismos hechos desde la perspectiva de un interés jurídicamente protegido que no es el mismo que aquel que la primera sanción intenta salvaguardar o, si se quiere, desde la perspectiva de una relación jurídica diferente entre sancionador y sancionado. [...] Para que sea jurídicamente admisible la sanción disciplinaria impuesta en razón de una conducta que ya fue objeto de condena penal es indispensable, además, que el interés jurídicamente protegido sea distinto y que la sanción sea proporcionada a esa protección.

⁴¹ Sánchez Morón, Miguel (2022). “Derecho administrativo. Parte general.” 18ª ed. Tecnos. (p.722)

⁴² Sentència del Tribunal Constitucional 234/1991, de 10 de desembre de 1991. ECLI:ES:TC:1991:234.

<https://hj.tribunalconstitucional.es/ca-ES/Resolucion/Show/1873>

Per tant, el principi *non bis in idem* estableix la prohibició de sancionar dues vegades pel mateix fet, però, sí que es podrà donar la dualitat de sancions si:

- Cada sanció protegeix interessos jurídics diferents
- Es dugui a terme en relacions jurídiques diferents
- Que la sanció sigui proporcionada.

Respecte dels supòsits en què no s'aprecia la vulneració del *principi non bis in idem*, sobretot s'estableixen en aquells casos en què les parts consideren que hi ha hagut una vulneració del principi per tractar-se del mateix subjecte, és a dir, quan es dona complement al requisit d'identitat, sobretot en aquells casos en què es condemna en via penal a la persona física i en via administrativa a la persona jurídica, així ho estableix, per exemple, la STS 68/2021.⁴³

La STS 1891/2012⁴⁴, estableix que no es produeix una identitat de fets entre la conducta sancionada administrativament i penalment així com tampoc respecte dels fonaments de dret entre ambdós. En el cas de la sanció administrativa, se sancionava una conducta consistent en la presentació d'una declaració administrativa prèvia a la sortida del territori nacional, mentre que en el cas de la sanció penal, se sancionava un delicte de blanqueig de capital.

El TS remet a una STC 77/1983⁴⁵ mitjançant la qual defineix que es considera com a principi *non bis in idem* i en els supòsits quan l'ordenament permet una dualitat de procediments:

El principio llamado de "non bis in idem" íntimamente unido al principio de legalidad de las infracciones que recoge el art. 25 CE. El principio "non bis in idem" determina una interdicción de la duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto de unos mismos hechos, pero conduce también a la

⁴³ Sentència del Tribunal Suprem 68/2021, de 19 de gener de 2021. ECLI:ES:TS:2021:68. <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

⁴⁴ Sentència del Tribunal Suprem 1891/2012, de 23 de març de 2012. ECLI:ES:TS:2012:1891. <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

⁴⁵ Sentència del Tribunal Constitucional 77/1983, de 3 d'octubre de 1983. ECLI:ES:TC:1983:77. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/205>

imposibilidad de que, cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y una calificación de unos mismos hechos, el enjuiciamiento y la calificación que en el plano jurídico puedan producirse, se hagan con independencia, si resultan de la aplicación de normativas diferentes, pero que no pueda ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado.

El tribunal estableix que no s'ha produït una vulneració al principi *non bis in idem*, ja que aquest principi només entraria en joc quan les dues sancions imposades presentin una identitat de subjectes, fets i fonaments.

5.3. Les normes penals en blanc

5.3.1. Concepte i definició de les normes penals en blanc

Un altre dels límits importants entre el dret administratiu sancionador i el dret penal, són les normes penals en blanc. Aquelles normes que no descriuen amb precisió la conducta delictiva, de manera que, deleguen la seva definició a disposicions externes.

L'autor Francisco Muñoz Conde (2010) ⁴⁶ defineix les normes penals en blanc com “aquella cuyo supuesto de hecho se configura por remisión a una norma de carácter no penal” (p. 38). Si bé és cert que tant el delictes com la conseqüència jurídica, és a dir, la pena, han d'estar previstes en la llei, hi ha casos en què determinats preceptes resulten incomplets. En aquests supòsits, cal recórrer a un altre norma extrapenal per completar la conducta que és considerada delictiva.

El Tribunal Suprem en una de les més recents sentències, STS 4162/2021⁴⁷ ha establert una definició del que es consideren les normes penals en blanc:

⁴⁶ Muñoz Conde, Francisco (2010). “Derecho penal: Parte general.” 8ª ed. Tirant lo Blanch. (p. 38) <https://proyectozero24.com/wp-content/uploads/2021/09/Munoz-Conde-2010-Derecho-Penal.-Parte-General.pdf>

⁴⁷ Sentència del Tribunal Suprem 4162/2021, de 11 de novembre de 2021. ECLI:ES:TS:2021:4162. <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

[...] La reserva de ley que opera en materia penal no impide la existencia de posibles "leyes penales en blanco", esto es, de normas penales incompletas en las que la conducta jurídico-penal no se encuentre exhaustivamente prevista en ellas y que remiten para su integración a otras normas distintas, que pueden tener incluso carácter reglamentario [...]

Una de les principals problemàtiques respecte de les normes penals en blanc ha estat respecte del principi de legalitat, sobretot en aquells casos en què es remeten a normes de rang inferior a la llei o reglamentària. Brandariz García (2003) ⁴⁸, estableix en aquest sentit que a més a més aquestes normes han de ser necessàries per raó de la matèria i no il·limitades:

De acuerdo con la misma, las leyes penales en blanco que remitan para la integración del supuesto de hecho típico a normas de rango reglamentario serán constitucionalmente admisibles desde la perspectiva del principio de legalidad penal en la medida que sean necesarias -y no meramente convenientes- por razón de la materia, y no sean ilimitadas, esto es, que la remisión sea expresa y marque unos límites en el recurso a la instancia inferior, y, en todo caso, se mantenga en el seno de la norma criminal la delimitación del núcleo esencial del injusto, en expresión de un juicio de desvalor autónomo de la propia norma pena. (p. 166)

Tanmateix, la sentència anteriorment mencionada, la STS 4162/2021, s'ha pronunciat per regular aquesta qüestió respecte de la vulneració del principi de legalitat per part de les normes penals en blanc i ha establert que perquè aquestes no vulnerin el principi de legalitat han de complir diferents requisits:

Al respecto lo que resulta exigible es la concurrencia de los tres siguientes requisitos: en primer lugar, que el reenvío normativo sea expreso; en segundo término, que esté justificado en razón del bien jurídico protegido por la norma penal; y, finalmente, que la Ley, además de señalar la pena, dé certeza, es decir, sea de la suficiente concreción para que la conducta calificada de delictiva quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la norma a la que

⁴⁸ Brandariz García, José Ángel (2003). "Cuestiones derivadas de la concurrencia del derecho penal y del derecho administrativo en materia de tutela del medio ambiente." Anuario da Faculta de Dereito da Universidade da Coruña. (pp.155-175). <http://hdl.handle.net/2183/2261>

la ley penal se remite, resultando, de esta manera, salvaguardada la función de garantía del tipo con la posibilidad de conocimiento de la actuación penalmente conminada (entre muchas otras, SSTC 122/1987, de 14 de julio, FJ 3; 118/1992, de 16 de septiembre, FJ 2; 111/1993, de 25 de marzo, FJ 6; 62/1994, de 28 de febrero, FJ 4; y 24/1996, de 13 de febrero, FJ 3)"

5.3.2. Normes penals en blanc que remeten a normativa administrativa

Dintre del CP hi ha diferents preceptes que tenen la consideració de normes penals en blanc, de manera que, per completar la descripció de la conducta considerada delictiva, es necessiten d'altres normes complementàries, com poden ser les administratives.

Alguns preceptes del CP que tenen consideració de normes penals i que es remeten a alguna normativa administrativa són:

- L'article 368 del CP que sanciona el tràfic de drogues, però no especifica quines substàncies són considerades il·lícites, de manera que, per poder determinar quines son aquestes drogues és necessari acudir a una normativa externa.
 - Algun exemple en l'àmbit autonòmic podria ser la Llei 20/1985, de 25 de juliol, de prevenció i assistència en matèria de substàncies que poden generar dependència.⁴⁹
- L'article 379 del CP que fa referència als delictes contra la seguretat viària, mitjançant la qual es sanciona la conducció a velocitats excessives. De manera que, els l·lindars per determinar quan una conducta que principalment té consideració d'infracció administrativa passaria a ser considerada una sanció penal, és a dir, seria considerada un delictes, es troben regulats a la Llei de tràfic i seguretat viària.

⁴⁹ Decret Legislatiu 1/2010, del 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme. (BOE, núm. 218, de 8 de setembre de 2010. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-13883&tn=1&p=20250226>

- Algun exemple en l'àmbit autonòmic podria ser el Reial decret legislatiu 6/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària.⁵⁰

5.3.3. El delictes mediambiental com a norma penal en blanc més controvertida

Una de les normes penals en blanc en què es pot observar amb precisió la limitació o la frontera entre el dret administratiu sancionador i el dret penal, és a dir, quan el supòsit de fet té una conseqüència jurídica administrativa o penal, és en el delictes mediambiental.

Tant en el CP de 1973 com en el CP actual, de 1995, el legislador ha configurat el delictes mediambiental com una norma penal en blanc, a causa de l'abundant normativa mediambiental sobretot en matèria de dret administratiu. (Fernández Vázquez, 2005)⁵¹

Lucía Alarcón Sotomayor (2014)⁵², menciona que el delictes mediambiental es podria considerar com a límit entre ambdós sistemes punitius en establir que:

[...]lo previsto en el artículo 45.3 CE podría considerarse otro límite específico que obligaría al legislador a prever la existencia en todo caso de un delito ecológico o, dicho de otra forma, a darle preferencia al ilícito penal frente al administrativo, que sería meramente subsidiario de aquél, para proteger el medio ambiente. (p. 151)

L'art. 45 de la CE regula el dret del medi ambient, fent especial referència en el seu apartat tercer l'il·lícit penal enfront de l'il·lícit administratiu, establint: *Per als qui violen el que*

⁵⁰ Reial Decret Legislatiu 6/2015, del 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre Trànsit, Circulació de Vehicles de Motor i Seguretat Viària. (BOE, núm. 261, de 31 d'octubre de 2015) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11722>

⁵¹ Fernández Vázquez, Alfredo. (2005). "Los elementos objetivos del tipo básico del delito medioambiental contenido en el artículo 325.1 del Código Penal. La vinculación con el Derecho Administrativo". Boletín del Ministerio De La Presidencia, Justicia y Relaciones Con Las Cortes. <https://revistas.mjusticia.gob.es/index.php/BMJ/article/view/2592/2592>

⁵² Alarcón Sotomayor, Lucía (2014). "Los confines de las sanciones: En busca de la frontera entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador". Revista de administración pública. Nº 195. (p.151). DIALNET. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4935395>

disposa l'apartat anterior, en els termes que la llei fixi s'establiran sancions penals o, si escau, administratives, així com l'obligació de reparar el mal causat.

De manera que, tal com es desprèn del mencionat precepte, el legislador opta principalment per l'aplicació de les sancions penals i de manera subsidiària per l'aplicació de les sancions administratives.

Per altra banda, l'article 325 CP tipifica el delictes contra el medi ambient, descrivint la conducta delictiva com:

*1. Serà castigat amb les penes de presó de sis mesos a dos anys, multa de deu a catorze mesos i inhabilitació especial per a professió o ofici per temps d'un a dos anys el que, **contravenint les lleis o altres disposicions de caràcter general protectores del medi ambient**, provoqui o realitzi directament o indirectament emissions, abocaments, radiacions, extraccions o excavacions, aterraments, sorolls, vibracions, injeccions o dipòsits, a l'atmosfera, el sòl, el subsòl o les aigües terrestres, subterrànies o marítimes, inclòs l'alta mar, amb incidència fins i tot als espais transfronterers, així com les captacions d'aigües que, per ells mateixos o conjuntament amb altres, causi o pugui causar danys substancials a la qualitat de l'aire, del terra o de les aigües, o a animals o plantes.*

*2. Si les anteriors conductes, per si mateixes o conjuntament amb altres, poguessin **perjudicar greument** l'equilibri dels sistemes naturals, s'imposarà una pena de presó de dos a cinc anys, multa de vuit a vint-i-quatre mesos i inhabilitació especial per a professió o ofici per temps d'un a tres anys.*

*Si s'ha creat **un risc de greu perjudici** per a la salut de les persones, es imposarà la pena de presó a la meitat superior, podent arribar fins a la superior en grau.*

L'element definitori per caracteritzar el delictes mediambiental com a norma penal en blanc es desprèn del seu primer apartat, en regular que la conducta típica s'haurà de dur a terme contravenint les lleis protectores del medi ambient, és a dir, a través de normativa aliena al mateix CP.

Per a poder diferenciar quan estariem davant d'un il·lícit administratiu i quan estariem davant d'un il·lícit penal, el Tribunal Suprem en la seva STS 6593/2003⁵³ ha establert que l'element fonamental que permetrà establir la frontera entre l'il·lícit administratiu i el penal és la gravetat del risc produït:

*“Ciertamente, el examen del artículo 325 del Código Penal revela que **es la gravedad del riesgo producido la nota clave que permitirá establecer la frontera entre el ilícito meramente administrativo y el ilícito penal** ya que el mencionado precepto exige que las conductas tipificadas "puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales". La delimitación de los delitos de las infracciones administrativas viene determinada, pues, **por la gravedad del riesgo producido**, lo que exige un área de concreción que la jurisprudencia vendrá realizando caso por caso dado su carácter eminentemente circunstancial, siendo decisivos los informes periciales. La **STS 11/3/92 consideró grave cuando la conducta es susceptible de producir importantes consecuencias nocivas.**”*

De manera que, tal com es desprèn també del precepte que regula el delictes mediambiental, en tots els apartats del mateix va utilitzant les paraules “risc de greu perjudici” o “perjudicar greument”. Per tant, per poder diferenciar l'il·lícit administratiu i l'il·lícit penal tant la jurisprudència com el legislador s'han basat en la gravetat del risc produït.

Les diferents normatives administratives a les que la norma penal en blanc del delictes mediambiental es remet emanen sobretot de l'estat, ja que, compleixen amb el requisit de “generalitat” que exigeix el delictes. Per el que fa les disposicions aprovades per les CCAA i per les entitats locals, han plantejat mes controvèrsies al ser normatives que no són d'aplicació en tot el territori nacional. (Fernández Vázquez, 2005)⁵⁴

⁵³ Sentència del Tribunal Suprem 6593/2003, de 25 d'octubre de 2003. ECLI:ES:TS:2003:6593. <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

⁵⁴ Fernández Vázquez, Alfredo (2005). “Los elementos objetivos del tipo básico del delito medioambiental contenido en el artículo 325.1 del Código Penal. La vinculación con el Derecho Administrativo”. Boletín del Ministerio De La Presidencia, Justicia y Relaciones Con Las Cortes. <https://revistas.mjusticia.gob.es/index.php/BMJ/article/view/2592/2592>

La CE en el seu art.148 estableix quines són les competències que les CCAA poden assumir, entre les que es troba la gestió en matèria de protecció del medi ambient (148.1.9 CE).

En aquest sentit s'ha pronunciat la SAPP 102/2007⁵⁵ en establir que:

[...] La función que corresponde al Estado de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales (art. 149.1 C.E .), no puede ser entendida de tal manera que vacíe de contenido las competencias que las comunidades autónomas asuman al amparo del art. 148 CE y de los propios Estatutos de Autonomía, que han de ser respetadas en sus propios términos [...] De estas consideraciones se desprende que el órgano judicial puede seleccionar como complemento válido de la Ley penal las normas de las Comunidades Autónomas dictadas en el marco de sus respectivas competencias.

Per tant, tant les disposicions aprovades per les CCAA com per les que emanen de l'estat resulten d'aplicació per poder completar la normativa penal en blanc referent al delictes mediambiental.

Algun exemple de normativa reguladora del medi ambient a Catalunya⁵⁶, podria ser:

- Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental.
- Llei 6/2009, del 28 d'abril, d'avaluació ambiental de plans i programes.
- Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme.
- Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme.

El principal problema a l'hora de delimitar els límits entre ambdós sistemes consisteix en el fet que, la normativa a la qual es remet el delictes mediambiental, també tipifica com a

⁵⁵ Sentència de l'Audiència Provincial de Pontevedra 102/2007, de 23 de gener de 2007. ECLI:ES:APPO:2007:102 <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

⁵⁶ Normativa. Medi Ambient I Sostenibilitat. Gencat. (s/f) https://mediambient.gencat.cat/ca/05_ambits_dactuacio/avaluacio_ambiental/avaluacio_ambiental_de_plans_i_programes/normativa/index.html

infraccions molt greus aquelles conductes que a més de comportar un perill greu pel medi ambient, poden ser integrades com a delictes mediambientals. Algun exemple seria, l'art. 30.1 c) de la Llei 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l'aire i protecció de l'atmosfera, que tipifica com a infracció molt greu l'incompliment dels valors límits d'emissió, que hagin suposat un risc greu per les persones i pel mediambiental. Aquesta tipificació coincideix amb l'establerta en l'article 325 del CP, la qual fa referència a emissions, sorolls o vibracions que poden provocar danys a l'aire, a l'ecosistema o a la salut de les persones. (Lozano Liaño, 2017)⁵⁷.

5.3.3.1. Anàlisi jurisprudencial

Per tal d'aprofundir en la comprensió dels límits entre el dret administratiu sancionador i el dret penal en el cas de les normes penals en blanc respecte del delictes mediambiental, cal fer referència a les diferents posicions adoptades pel tribunal en relació amb quan un supòsit de fet pot ser sancionat mitjançant una infracció administrativa o una sanció penal.

La Sentència de l'Audiència Provincial de Sevilla 784/2004 (Sala Tercera), de 25 de febrer de 2004 (recurs 6161/2003)⁵⁸, tracta sobre un procediment penal respecte d'un delictes contra el medi ambient contra Luis Francisco, propietari d'una explotació porcina.

En aquest supòsit, s'ha establert que el delictes mediambiental s'ha configurat com una norma penal en blanc degut a les noves tecnologies, noves formes de contaminació, etc, de manera que resulta impossible poder regular totes aquestes actuacions en un únic precepte, per tant, es necessària la remissió a altra normativa extrapenal.

La sentència ha establert que, perquè el dret penal intervingui en aquestes situacions és necessari que hi hagi una vulneració greu de l'equilibri dels sistemes naturals. De manera que, no li correspon al tribunal penal sancionar les conductes infractores que no vulnerin greument el medi ambient.

⁵⁷ Lozano Liaño, Joaquín (2017). *“La (casi) imposible distinción entre algunas infracciones administrativas en materia de medio ambiente y el delito ecológico”*. Criminología y Justicia Refurbished: vol.2, n.2, pp. 61-71 <https://www.filepicker.io/api/file/tgzNAmPdRUqri0wjdxY#page=37>.

⁵⁸ Sentència de l'Audiència Provincial de Sevilla 784/2004, de 25 de febrer de 2004. ECLI:ES:APSE:2004:784. <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

L'audiència perquè pugui ser considerat com a delictes mediambiental de l'article 325 del CP és necessària la concurrència dels següents elements:

“a) Una acción definida como, en, provocar” o, “realizar” directa o indirectamente emisiones o vertidos de cualquier clase en la atmósfera, el suelo o las aguas terrestres o marítimas.

b) Un elemento normativo que consiste en la infracción de norma medioambiental, es decir, de norma protectora del medio ambiente, nacional de la Comunidad Económica Europea.

c) La producción de un resultado típico consistente en la creación de un peligro grave para la salud de las personas o que la conducta sea susceptible de perjudicar las condiciones de vida animal, bosques, espacios naturales o plantaciones útiles.”

En aquest cas, no es va acreditar l'existència de cap informe mediambiental que acredités el greu risc que ha comportat l'abocament al medi ambient.

Si bé és cert que aquesta explotació porcina no comptava amb totes les llicències administratives que es requeria, l'audiència ha establert que, tot i això, perquè aquesta sigui considerada delictiva, és necessària la concurrència d'un perill greu per distingir el delictiu d'una infracció merament administrativa.

L'audiència ha declarat que els fets declarats provats no són constitutius d'un delictiu contra el medi ambient previst a l'art. 325 del CP, podent imposar en aquest cas, una infracció administrativa, però no pot ser constitutiu d'un delictiu penal.

Per altra banda, la **STS 5485/2013**⁵⁹ resol un recurs de cassació presentat per el Ministeri fiscal contra la Sentència 321/12 de la Audiència Provincial de Santa Cruz de Tenerife, que va absoldre als acusats d'un delictiu mediambiental.

⁵⁹ Sentència del Tribunal Suprem 5485/2013, de 11 de novembre de 2013. ECLI:ES:TS:2013:5485. <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

En aquest cas, els fets es produeixen en unes instal·lacions propietat del Cabildo Insular de La Palma, on es desenvolupaven activitats d'emmagatzematge, tractament i eliminació de residus.

El tribunal ha establert que:

[...] la simple conculcación de la norma extrapenal no ha de conllevar necesariamente la sanción delictiva, sino que se requiere el elemento de la relevancia en la infracción administrativa, que suele traducirse en un concepto diferenciador basado en la gravedad de la conducta, junto al resto de elementos que conforman el tipo penal. El principio de subsidiariedad del derecho penal impediría una interpretación de semejante naturaleza. Únicamente las conductas más intolerables socialmente están sancionadas penalmente, al punto que la Constitución española encomienda a la jurisdicción penal la protección del medio ambiente, en el art. 45.3.

En aquest cas, s'han d'identificar diferents qüestions:

- No totes les infraccions administratives s'ha de castigar penalment, és a dir, el fet d'incomplir una norma extrapenal, en aquest cas mediambiental, no sempre comporta una sanció en via penal.
- S'ha de tenir en compte el principi d'intervenció mínima del dret penal, de manera que, la seva aplicació s'haurà de reduir al mínim indispensable.

A més, el tribunal estableix que el delictes mediambiental es configura com un perill hipotètic, no com un perill real o concret, de manera que, perquè la conducta sigui considerada delictiva, haurà de ser idònia o apta per generar un perill, és a dir, no precisa d'una lesió efectiva al bé jurídic protegit.

El tribunal ha conclòs que, en aquest cas, no existeix una infracció de la norma extrapenal així com tampoc un perill hipotètic, al no demostrar-se que les conductes podrien haver causat un risc greu al medi ambient. De manera que, la conducta no podria ser constitutiva d'un il·lícit penal.

6. CONCLUSIONS

Com s'ha pogut observar al llarg del present treball a través de l'estudi de diversos articles doctrinals i jurisprudència, es pot concloure que, els límits entre el dret administratiu sancionador i el dret penal no estan suficientment definits.

Des dels inicis de la potestat sancionadora, hi ha hagut aquestes controvèrsies en poder diferenciar ambdós sistemes punitius. S'han adoptat varies posicions per poder delimitar les fronteres que es poden apreciar, però totes al llarg del temps han acabat defraudant. La posició més lògica adoptada pels diferents sectors, ha estat la quantitativa, doncs bé, com s'ha demostrat, el principi primordial del dret penal és el principi d'intervenció mínima, de manera que aquest està reservat per castigar aquelles conductes més greus i que comporten una major lesivitat sobre el bé jurídic protegit.

En ser dos sistemes punitius que tenen la mateixa finalitat de castigar, a través de la imposició de sancions penals o administratives, les conductes que són atijurídiques, aquests presenten certes diferències en funció del bé jurídic protegit, l'òrgan que els aplica, etc. Però, a part d'aquestes diferències més formals, certament a través de l'estudi realitzat no hi ha una diferència essencial entre les sancions administratives i les sancions penals.

Aquesta qüestió també s'ha pogut observar a través de l'aplicació dels principis del dret penal al dret administratiu sancionador, que tal com ha establert la jurisprudència, es poden aplicar, però amb certs matisos, de forma que al llarg del treball s'han anat exposant les diferències que es poden observar en cada principi respecte del dret penal i el dret administratiu sancionador.

Després de l'anàlisi realitzat respecte dels dos límits més importants, el principi *non bis in idem* i les normes penals en blanc, s'ha conclòs que les fronteres que separen ambdós sistemes encara estan difoses.

Principalment, respecte del principi *non bis in idem*, que prohibeix la dualitat de sancions, administratives i penals, s'ha observat que la jurisprudència ha delimitat quan en un determinat fet té aplicació una sanció penal o una administrativa, fixant-se en els tres requisits d'identitat: subjectes fets i fonaments, encara que, tal com estableix la jurisprudència aquest principi es podrà veure vulnerat o no depenent dels diferents casos.

Respecte de les normes penals en blanc, aquelles que remeten a disposicions administratives per completar el seu contingut, poden provocar una certa difusió entre els límits d'ambdós sistemes, sobretot pel fet que aquestes puguin provocar una vulneració en el principi de legalitat al remetre's a normes de rang inferior, supòsit més controvertit entre la jurisprudència.

Per poder delimitar quan una determinada conducta té d'aplicació una sanció administrativa o una penal, la jurisprudència es basa sobretot en delimitar la conducta que es considera il·lícita. En el cas estudiat, respecte dels delictes mediambientals, la doctrina utilitza el criteri de "risc greu" com a supòsit de distinció entre ambdós sistemes.

A més, un altre problema que pot sorgir a l'hora de delimitar ambdós sistemes és el supòsit quan la normativa administrativa a la qual es remet la norma penal en blanc, es pot integrar com a delictes mediambientals, en tipificar com a infraccions molt greus conductes semblants.

En conclusió, no es pot afirmar que entre el dret penal i el dret administratiu sancionador hi hagi una separació absoluta. De fet, aquesta limitació entre ambdós sistemes encara està present en l'actualitat, per intentar a través de la doctrina i la jurisprudència poder delimitar els límits, en la mesura que sigui possible, entre aquests sistemes punitius.

7. MATERIALS CONSULTATS

7.1. Legislació

Constitució Espanyola. (BOE núm. 311, de 29 de desembre de 1978).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

Decret Legislatiu 1/2010, del 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme. (BOE, núm. 218, de 8 de setembre de 2010).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-13883&tn=1&p=20250226>

Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques. (BOE núm. 236, de 2 d'octubre de 2015).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim Jurídic del Sector Públic (BOE núm. 236, de 2 d'octubre de 2015). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

Llei Orgànica 10/1995, de 23 de novembre, del Codi Penal (BOE núm. 281, de 24 de novembre de 1995). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>

Llei 26/2010, de 3 d'agost, de Règim Jurídic i del Procediment de les Administracions Públiques de Catalunya. (BOE, núm. 203, de 21 d'agost de 2010).

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-13313>

Reial Decret de 14 de setembre de 1882 per el que s'aprova la Llei d'Enjudiciament Criminal. (BOE núm. 260, de 17 de setembre de 1882).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1882-6036>

Reial Decret Legislatiu 6/2015, del 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre Trànsit, Circulació de Vehicles de Motor i Seguretat Viària. (BOE, núm. 261, de 31 d'octubre de 2015) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11722>

7.2. Bibliografia

Alarcón Sotomayor, Lucía (2014). *“Los confines de las sanciones: En busca de la frontera entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador”*. Revista de administración pública. N° 195. (p.151). DIALNET.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4935395>

Brandariz García, José Ángel (2003). *Cuestiones derivadas de la concurrencia del derecho penal y del derecho administrativo en materia de tutela del medio ambiente*. Anuario da Faculta de Dereito da Universidade da Coruña. (pp. 155-175).
<http://hdl.handle.net/2183/2261>

Muñoz Conde, Francisco (2010). *Derecho penal: Parte general*. 8ª ed. Tirant lo Blanch.
<https://proyectozero24.com/wp-content/uploads/2021/09/Munoz-Conde-2010-Derecho-Penal.-Parte-General.pdf>

Esparza Guerrero, Manuel (2024). *Cuerpo Administrativo. Turno de promoción interna*. EFIAP
<https://efiap.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=592&IDTIPO=1&q=&x=21&y=5#gsc.tab=0>

Fernández Vázquez, Alfredo. (2005). *“Los elementos objetivos del tipo básico del delito medioambiental contenido en el artículo 325.1 del Código Penal. La vinculación con el Derecho Administrativo.”* Boletín del Ministerio De La Presidencia, Justicia y Relaciones Con Las Cortes. <https://revistas.mjusticia.gob.es/index.php/BMJ/article/view/2592/2592>

Lascurín Sánchez, Juan Antonio (2019). *Manual de introducción al Derecho Penal*. 1ª ed. BOE. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-DP-2019-110

López Cumbre, Lourdes (2019). *Aspectes generals del dret administratiu sancionador*. FUOC.
https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/146892/20/Dret%20sancionador%20en%20materia%20social_Modul%202_Aspectes%20generals%20del%20dret%20administratiu%20sancionador.pdf

Lozano Liaño, Joaquín (2017). *“La (casi) imposible distinción entre algunas infracciones administrativas en materia de medio ambiente y el delito ecológico”*. Criminología y Justicia Refurbished: vol.2, n.2, pp. 61-71
<https://www.filepicker.io/api/file/tgzNAmPdRUqri0wjdxY#page=37>.

Mayo Calderón, Belén (2021). *Acerca de las diferencias entre el Derecho Penal, el Derecho Administrativo sancionador y el Derecho de policía*. Revista Aragonesa de Administración Pública. N° 56. DIALNET.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7971155>

Perelló Doménech, Isabel (1994). *Derecho administrativo sancionador y jurisprudencia constitucional*. DIALNET. (pp.76-81).
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2552535>

Rebollo Puig, Manuel. (2001). *El contenido de las sanciones. Justicia administrativa. Revista de derecho administrativo*.
https://www.researchgate.net/publication/369118610_El_contenido_de_las_sanciones

Sánchez Morón, Miguel (2022). *Derecho administrativo: Parte general*. 18ª ed. Tecnos.

Valverde Asencio, Antonio (2019). *Infracciones administrativas*. 2ª ed. FUOC.
https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/146892/21/Dret%20sancionador%20en%20materia%20social_Modul%203_Infracciones%20administratives.pdf

Velasco Caballero, Francisco (2024). *Manual de Derecho administrativo*. 2ª ed. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
<https://www.revistasmarcialpons.es/revistaderechopublico/issue/view/manual-de-derecho-administrativo/81>

7.3. Webgrafia

Delito contra el medio ambiente e infracción administrativa. Principio non bis in idem. (2020). El Derecho; Lefebvre. <https://elderecho.com/delito-medio-ambiente-e-infraccion-administrativa-principio-non-bis-in-idem>

El non bis in idem, ¿prescindible?(2023). El Derecho; Lefebvre. <https://elderecho.com/el-non-bis-in-idem-prescindible>

El principio non bis in idem de la ley penal. Iberley (s/f). <https://www.iberley.es/temas/principio-non-bis-in-idem-ley-penal-47561>

Meliá, M.C. (2011). Frontera entre sanción administrativa y responsabilidad penal. *Economist & Jurist*, 19, 30-35- https://www.economistjurist.es/wp-content/uploads/sites/2/2014/02/doc_id_518.pdf

Real Academia Española. (s/f). Definición de principio de proporcionalidad de la sanción. Diccionario panhispánico del español jurídico (DPEJ). <https://dpej.rae.es/lema/principio-de-proporcionalidad-de-la-sancion>

Real Academia Española. (s/f). Definición de *non bis in idem*. Diccionario panhispánico del español jurídico (DPEJ). <https://dpej.rae.es/lema/non-bis-in-idem>

Sanció administrativa - Diccionari de dret administratiu | TERMCAT. <https://www.termcat.cat/ca/diccionaris-en-linia/169/fitxa/MTk0NDI0Nw%3D%3D>

Termcat. *Llei penal en blanc*. Centre de Terminologia <https://www.termcat.cat/ca/cercaterm/fitxa/NDMyMDAxMg%3D%3D>

VLex. (s/f). *Las leyes penales en blanco*. <https://vlex.es/vid/leyes-penales-blanco-940205931>

7.4. Jurisprudència

Sentència del Tribunal Constitucional, 87/1985, de 16 de juliol de 1985.
ECLI:ES:TC:1985:87. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/467>.

Sentència del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de juny de 2001.
ECLI:ES:TC:2001:132. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4428>

Sentència del Tribunal Constitucional 18/1981, de 8 de juny de 1981.
ECLI:ES:TC:1981:18. <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/18>

Sentència del Tribunal Constitucional 42/1987, de 7 d'abril de 1987.
ECLI:ES:TC:1987:42 <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/774>

Sentència del Tribunal Constitucional 104/2009, de 4 de maig de 2009.
ECLI:ES:TC:2009:104. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/6523>

Sentència del Tribunal Constitucional 13/2021, de 28 de gener de 2021.
ECLI:ES:TC:2021:13. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/26574>

Sentència del Tribunal Constitucional 2/1981, de 30 de gener de 1981.
ECLI:ES:TC:1981:2. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2>

Sentència del Tribunal Constitucional 234/1991, de 10 de desembre de 1991.
ECLI:ES:TC:1991:234. <https://hj.tribunalconstitucional.es/ca-ES/Resolucion/Show/1873>

Sentència del Tribunal Constitucional 77/1983, de 3 d'octubre de 1983.
ECLI:ES:TC:1983:77. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/205>

Sentència del Tribunal Suprem 4162/2021, de 11 de novembre de 2021.
ECLI:ES:TS:2021:4162. <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

Sentència del Tribunal Suprem 1411/2003, de 25 d'octubre de 2003. ECLI:ES:TS:
2003:6593. <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

Sentència del Tribunal Suprem 68/2021, de 19 de gener de 2021. ECLI:ES:TS:2021:68.
<https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

Sentència del Tribunal Suprem 5485/2013, de 11 de novembre de 2013.
ECLI:ES:TS:2013:5485. <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

Sentència del Tribunal Suprem 1891/2021, de 23 de març de 2012. ECLI:TS:2012:1891.
<https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

Sentència del Tribunal Suprem 246/2021, de 27 de gener de 2021. ECLI:ES:TS:2021:246.
<https://www.poderjudicial.es/search/documento/TS/9413000/Caducidad/20210215>

Sentència de l'Audiència Provincial de Sevilla 784/2004, de 25 de febrer de 2004.
ECLI:ES:APSE:2004:784. <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

Sentència de l'Audiència Provincial de Pontevedra 102/2007, de 23 de gener de 2007.
ECLI:ES:APPO:2007:102. <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>