

Tipikotasun-, proportzionaltasun- eta erruduntasun-printzipioak Administrazio Zuzenbide Zehatzailean eta horien isla 2015eko SPAJLn

Andoni Polo Roca
EHUko graduondoko ikaslea

Estatuaren zigortze-ahalmenaren agerpena dugu Administrazioaren zehapen-ahalmena. Hala, printzipio ugari arautzen dute ahalmen publiko hau, berme materialak zein formalak jasotzea helburu dutenak, baina tipikotasun-, proportzionaltasun- eta erruduntasun-printzipioak izango zaizkigu gatazkatsuen, horien egitura eta eduki zaila kontuan hartuta. Horri gehitu behar diogu, halaber, printzipio horiek arautzen dituen legea aldatu egin zuela Espainiak 2015. urtean 40/2015 Legearekin, urriaren 1ekoarekin, Sektore Publikoaren Araubide Juridikoarenarekin. Horrez gain, *non bis in idem* printzipioa ere aztertzea beharrezkoa zaigu, Europar Batasuneko Justizia Auzitegiaren (EJJA) azken epaien ondorengo egoera, batik bat.

GAKO-HITZAK: Zehapen-ahalmena · Tipikotasuna · Proportzionaltasuna · Erruduntasuna · Erantzukizuna.

The principles of typicality, proportionality and culpability in Administrative Sanctioning Law and their reflection in the Law 40/2015, of 1 October, on the Legal Regime of the Public Sector

The sanctioning power of the Administration is a manifestation of the *ius puniendi* (punitive power) of the State. Thus, it is governed by various principles that have the purpose of offering material and procedural guarantees, but there are three of them that are the most problematic, due to their structure and content: the principles of typicality, proportionality and culpability. To all this, we must also add that Spain amended the law that included those principles in 2015, with a new law: the Law 40/2015, of 1 October, on the Legal Regime of the Public Sector. Does the new law adequately incorporate these three principles? We must, furthermore, analyze the *non bis in idem* principle and its situation after the judgments of the Court of Justice of the European Union (CJEU) of 2018 and 2019.

KEY WORDS: Sanctioning authority · Typicality · Proportionality · Culpability · Responsibility.

<https://doi.org/10.26876/uztaro.112.2020.4>

Jasotze data: 2019-03-24

Onartze data: 2019-05-27

1. Sarrera

Egungo Estatueta Administrazioari ere (botere betearazleari) aitortu zaio zigortzeko ahalmen mugatu bat —administrazio-zehapenetan aurkituko dugun ahalmena—, horri baitagokio ordena soziala babestea eta bizikidetzat lasaia bermatzea, oinarrizko eskubideak babestuz, aldi berean. Hala, Estatuaren *ius puniendiaren* egikaritzaren bikoiztasuna agertuko zaigu.

Espanian administrazio guztiek dute zehapen-ahalmen hori, administrazio estaladak, autonomikoeak, tokikoeak, autonomoek, korporatiboeak... Botere betearazlea, zentzu zabalean, egikaritzen duten erakunde diren heinean. Ahalmen horrek, alabaina, argia denez, mugak eduki eta printzipio zehatz batzuei jarraitu behar die, besteak beste, Espainiako Konstituzioak¹ jasotzen dituen printzipioei: legezketasun-printzipioa (EK 25.1. art.), atzeraeraginkortasun eza (EK 25.1. eta 9.3. art.), tipikotasun-printzipioa (EK 25.1. art.), proportzionaltasun-printzipioa, erruduntasun-edo erantzukizun-printzipioa, *non bis in idem* printzipioa... Horiei, gainera, Administrazioaren jardun orokorrean ezagarriak diren printzipioak gehitu behar dizkiegu: segurtasun juridikoa (EK 9.3. art.), botereen nahierakotasunezko jardunaren debekua (EK 9.3. art.), Administrazioaren legearenganako mendekotasuna (EK 103.1. art.), Administrazioaren legearenganako lotura positiboa (EK 103.1. art.)...

Zehapen-ahalmena arautzen duen legedia beharrezkoa zaigu, beraz, Administrazioaren jarduna arautuko duen legedi batekin, eta, horrela, 2015. urtean, legedi hori berritu zuen Espainiako legegileak bi lege berrirekin: 39/2015 Legea, urriaren 1ekoa, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearena² eta 40/2015 Legea, urriaren 1ekoa, Sektore Publikoaren Araubide Juridikoarena³, 1992. urteko 30/1992 Legea, azaroaren 26koa, Administrazio Publikoen Araubide Juridikoari eta Administrazio Prozedura Erkideari buruzkoa⁴ ordezkatu dutenak, besteak beste (baita LOFAGE, REPEPOS, etab. ere)⁵.

Bi lege berri horiekin 1992ko legea onartu baino lehenagoko egoerara itzuli da legegilea, frankismoan, 1957ko eta 1958ko legeek zuten eskemara⁶: sektore publikoa eta administrazio publikoen araubide eta prozedura banatu ditu. Horrela, APAPELn zehapen-ahalmena egikaritzeko prozedura aurkituko dugu eta SPAJLn zehapen-ahalmen horren araubide, muga eta printzipioak⁷. Aipatzekoa zaigu ere, egile batzuen aburuz, EK-k Administrazio oso indartsua sortu zuela (López Garrido, 2013: 28).

1. Aurrerantzean: EK.

2. Aurrerantzean: APAPEL.

3. Aurrerantzean: SPAJL.

4. Aurrerantzean: APEL.

5. Bi lege berri horiek 1992ko APEL indargabetzeaz aparte arau hauexek ere indargabetu zituzten: 6/1997 Legea, apirilaren 14koa, Estatuako Administrazio Orokorraren Antolakuntza eta Funtzionamenduari buruzkoa (LOFAGE); 1398/1993 Errege Dekretua, abuztuaren 4koa, Zehapen Ahalmena egikaritzeko prozeduraren erregelamendua onartzen duena (REPEPOS), etab.

6. 1958ko uztailaren 17ko Legea, Administrazio Prozedurarena (*Ley de 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo*), eta 1957ko uztailaren 26ko Dekretua, Estatuako Administrazioaren Araubide Juridikoa onartzen duen testu bategina (*Decreto de 26 julio de 1957 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado*).

7. SPAJLk III. Kapituluan arautzen ditu Zehapen Ahalmenaren printzipioak (25.-31. art.).

Zehapen-jardun horretan guztian, hala, tipikotasun-, proportzionaltasun- eta erruduntasun-printzipioak izango zaizkigu liskartsuen: lehenengoak zehaztasun eta nahierakotasun arteko oreka bilatu behar duelako, bigarrena EKⁿ berariazko aintzatespenik ez duen printzipio oso abstraktua delako eta hirugarrenak Adminis-
trazioak nor zehatuko duen segurtasuna eman beharko digulako.

Hori dela-eta, hiru printzipio horiek izango ditugu hizpide lan honetan, Administrazioaren zehapen-ahalmena mugatzen duten printzipioak baitira, baina, batez ere, SPAJLk hiru printzipio horiek nola jaso dituen, hori izango dugu ikergai, Estatuaren zigortze-ahalmen bikoitzaren atal bat mugatuko duten printzipioak dire-
lako eta herritarron eskubideak babesteko horien idazkera osatu, garatu eta zehatz bat eduki behar duelako edozein lege. Lortu al du, hortaz, helburu hori SPAJLk?

2. Tipikotasun-printzipioa

2.1. Kontzeptua eta jurisprudentziaren eta doktrinaren bilakaera

Arau-hausteen zigorrak legeek soilik ezar ditzaketela eta ahalmen hori legegileak soilik eduki behar duela zioen Beccaria legelari eta filosofo frantsesak (Beccaria eta Arouet, 1998: 34). Tipikotasun- eta legezkotasun-printzipioak banaezinak dira. Jurisprudentziak behin eta berriro errepikatu duen moduan, legezkotasun-
printzipioak bi alde ditu: alde formala (gai zehatzetan lege-erreserba dagoela) eta alde materiala (tipikotasun-printzipioa). Legezkotasun-printzipioa edukitzailea litzateke eta tipikotasun-printzipioa edukia.

Doktrinari so, tipikotasun-printzipioaren definizio hauxe eman dezakegu: ez-
legezkoaren tipoak deskribapen argia eta zehatza edukitzeko eskakizuna, mugatze zehatz bat, ahalik eta zehatzena den aurretiazko zehaztapen bat, herritarrarentzat horren jokoeraren ondorio juridiko eta samingarriak aurreikusgarriak izan daitezen (Gallardo, 2008: 92 eta Lasagabaster, 2006: 113). Modu negatiboan esanda: arau-
hauste edo legez kontrako moduan tipifikatuta ez dauden egitate, egite edo/eta ez-egiteak ezin dira zigortu, Auzitegi Gorenak⁸ askotan adierazi duen moduan⁹; herritarrek beren egunerokotasunean, horien edozein portaera burutzean, ziurtasuna eduki behar dutelako (Huergo, 2007: 367).

Tipikotasun-printzipioa, beraz, egintzaren bat tipo baten barruan sartzeko posibilitatea da, hau da, legeak deskribatzen edo jasotzen duen egitate bat (García Gómez de Mercado, 2017: 51). Burututako portaeraren egitate auresupostuen eta arau juridikoak deskribatzen duen portaeraren egitate auresupostuen arteko identitatea da tipikotasuna (Garberí, 1989: 83). Konstituzio-bermetzat jotzen eta EK-ko 25.1. artikuluan jasotzen dute, gainera, AGk¹⁰ eta doktrinak (Lasagabaster, 2006: 124 eta Hernández-Guijarro, 2017: 99); horregatik, tipikotasun «alferra» edo orokorra konstituzio-kontrakoa dela defendatzen da (Rebollo, Izquierdo, Alarcón eta Bueno, 2010: 164).

8. Aurrerantzean: AG.

9. AGEE 1992ko urtarrilaren 16koa, er. zk. 636/1990; 1992ko ekainaren 8koa, er. zk. 2.073/1990; 2002ko otsailaren 5koa, er. zk. 333/1999; eta 2002ko urriaren 2koa, er. zk. 8.068/1996.

10. AGEE, 1990eko irailaren 28koa, 6.656/1990 epaia, 2. ZO, eta 1990eko irailaren 28koa, 11.740/1990 epaia, 2. ZO.

Konstituzio Auzitegiaren¹¹ hitzetan, tipikotasun-printzipioak herritarrek horien portaerak aurrera eraman ahal izatea, aurretik tipifikatuak izan ez diren egintzengatiko kondenen beldurrik gabe, ekartzen du¹². Tipikotasunak, ondorioz, zehaztasuna eta zurruntasuna eskatzen du herritarren segurtasun juridikoak gora egin dezan eta Administrazioaren irizpidezkoatasunak behera (Nieto, 2005: 298 eta 299).

Irizpidezkoatasunari labur eutsiz, Administrazioak duen erabakitze-eremutzat hartzen dena (Sánchez Morón, 2017: 92) —«zuzenbidezko estatuaren Troiako zaldia» autore batzuen aburuz (Huber, 1953: 66; Beltran, 1995: 21 eta García De Enterría eta Fernández, 2011: 480)—, beste egile batzuek (Sánchez Morón, 2017: 93) defendatzen dute Administrazioak ezingo lukeela bere interes orokorraren aldeko funtzioa bete, legeek edo erregelamenduek bere jardun osoa aurreikusiko edo aurrezarriko balute; zuzenbidezko estatu sozial eta demokratiko batean, legeen muga dela-eta (ezin dutelako gizarte-errealitate osoa arautu), gobernuek eta administrazio publikoek erabakitze-ahalmena izan beharko dute eta hori egikaritu bere zilegitasun demokratikoa erabilita. Doktrinaren zati handi batek erabakitzeko askatasun moduan baino areago, hautatzeko askatasun moduan definitzen du irizpidezkoatasuna (Cfr. Fernández, 1991: 105 eta hur.; Fernández, 1994: 81 eta hur.; García De Enterría, 1962: 172 eta Martín-Retortillo, 2000: 1.083). Dena dela, administrazio-irizpidezkoatasun horri dagokionez, arrazoitze nahikoa egon behar dela adierazi du askotan jurisprudentziak, irizpidezkoatasuna nahierakotasun edo bidegabekeria bihur ez dadin¹³ (EK-k bermatzen duena nahierakotasunaren debekua/*interdicción de la arbitrariedad* beren-beregi jasoz), administrazio-aurrekariek mugatuko duten askatasuna, bestalde (Desdentado, 1999: 184 eta hur.).

Jurisprudentziaren arabera, bestalde, beharkizun hirukoitza dauka tipikotasunak: 1) arau-haustea dela uste den jarreraren definizioa, 2) horri jar dakiokkeen zehapen zehatza edo graduazioa, eta 3) administrazio arau-hauste moduan tipifikatutako legez kontrako egintzen edo jarreraren eta haiei dagozkien zehapenen arteko korrelazioa, horrela ezargarria den arauan argi ikus dadin arau-hauste horri edo horiei dagokien zehapen mota eta gradua¹⁴; doktrinak ere defendatzen duen beharkizuna (Nieto, 2005: 347).

Honaino pentsa dezakegu nahikoa dela egite edo ez-egitearen (omisio) legez kontrako definizio batekin, baina ez da horrela. Jurisprudentziak adierazi du behar-beharrezkoa dela¹⁵ jasotzea ez-legezkoa osatzen duten inguruabar objektiboak eta egozgarritasuna osatzen duten inguruabar subjektiboak. Hau da, jarrera edo jokabidearen funtsezko elementuak jaso behar dira¹⁶, tipikotasun-printzipioak legegilea ahaleginik handiena egiten behartzen duelako, segurtasun juridikoa tipoen

11. Aurrerantzean: KA.

12. KAA, uztailaren 12koa, 250/2004 autoa, 3. ZO; eta KAEE, uztailaren 21ekoa, 133/1987 epaia, 5. ZO; uztailaren 21ekoa, 137/1997 epaia, 7. ZO; irailaren 29koa, 151/1997 epaia, 4. ZO; eta martxoaren 17koa, 64/2001 epaia, 4. ZO.

13. AGEE, 2010eko martxoaren 8koa, 1.801/2010 epaia, er. zk. 4.194/2008, 4. ZO, eta 2007ko apirilaren 9koa, 2.845/2007 epaia, er. zk. 1.755/2002, 3. eta 5. ZZOO.

14. KAEE, abenduaren 21ekoa, 219/1989 epaia, 6. ZO, eta uztailaren 22koa, 142/1999, 3. ZO.

15. AGEE, 1992ko ekainaren 16koa, er. zk. 2.210/1990; eta 1992ko ekainaren 17koa, er. zk. 2.084/1990.

16. Espainiako Nazio Auzitegiko 2002ko azaroaren 13ko 6.283/2002 epaia, er. zk. 114/2002, 3. ZO.

definizioarekin salbu egon dadin eta herritarrek debekuaren eremua zein den jakin dezaten, horrela, haien jokabideen ondorioak aurreikusi ahal izateko¹⁷, zehapen mota eta gradua ziurtasunez jakin dezaten¹⁸.

Jurisprudentziak, haatik, arau-hauste tipoei marjina bat eman die, egitate den-denak aurreikusi ezin direla defendatuz, bestela arau juridikoek amaierarik gabeko zerrendak barne biltzea beharko genukeelako, eta, hori egin arren, ezingo litzateke egitateren bat zigor gabe geratzea ekidin, ez litzaiokeelako egokituko arau tipifikatzaileari¹⁹; argi azal dezakegu hau «txakurraren eta otsoaren parabolarekin»²⁰. Jurisprudentziak eta doktrinak, halere, legegileari zehaztasuna eta zurruntasuna eskatu diote tipoaren oinarritzko elementuen deskribapenean, eta tipoaren deskribapenak erabilitako terminoen ulergarritasuna²¹, *hiritar arrunta* kontuan hartuta (Gallardo, 2008: 104), baita zehapenaren graduazio-maila eta arau-haustearen eta zehapenaren arteko korrelazioa ere (Villar Palasí eta Villar Ezcurra, 1993: 103). Are gehiago, legegileari oroulerkorrak²² diren formulak erabiltzeko debekua ematen zaio (Bermejo, 1976: 504), hau da, modu zabal, generiko, orokor, global eta zehaztugabe batean definitzeko formulak²³. Dena ezin tipifikatzearen eta zehaztasunaren arteko oreka bilatu behar du legegileak, hortaz.

Zehaztasun ezari dagokionez, legegileak ezin du marjinarik utzi ezarpenari dagokionez, hori konstituzio-bermearen aurkakoa baita, legediaren helburua kontrakoa izan behar delako, zehaztasuna jaso behar duelako²⁴. KAre arabera, zehapen-arauek termino argi eta zehatzak erabili behar dituzte, eragozteko, horrela, epaileek eta Administrazioak legegilea ordezkatzeko, bestela lege-erreserba urratuko litzatekeelako eta legegileak ezarri ez zituen arau-hausteak sortuko litzaketelako²⁵.

17. KAAE, urriaren 15ekoa, 62/1982 epaia; azaroaren 15ekoa, 273/2000 epaia, eta urriaren 28koa, 196/2002 epaia.

18. KAAE, martxoaren 29koa, 116/1993 epaia; otsailaren 24koa, 53/1994 epaia; irailaren 29koa, 151/1997 epaia; uztailaren 19koa, 124/2000 epaia, eta maiatzaren 9koa, 113/2002 epaia.

19. Galiziako Justizia Auzitegi Nagusiko 1996ko uztailaren 18ko epaia, er. zk. 8.122/1994, eta 1998ko azaroaren 10eko epaia, er. zk. 7.227/1996.

20. Nieto García, A. (2005): *op. cit.*, 307. eta 308. or.: A. Nietoren parabola honetan trenbide-araudiak debekatu zuen txakurrak trenean eramatea (erdarazko *perros* terminoa erabilia) eta gizon bat zehatu zuten txakurra eramateagatik, baina berak ez zuen zehapena onartzen berak txakur emea zeramalako (*perra*) eta bere ustez ez zen arauaren izendapenean sartzen (*perros*). Epaileak, zurruntasun-printzipioari jarraiki, arrazoa eman zion gizon bidaiariari eta araudia aldatu behar izan zuten txakur eme eta arrak (*perros y perras*) berariaz jasoz. Hurrengo astean gizon bera otso batekin joan zen trenera eta zehapena ezeztu zuen otsoa zela esanez, epaileak arrazoa eman zion gizonari eta araudia berriro aldatu zen. Hurrengo astean hartza eraman zuen gizonak, zehapenari uko egin eta epaileak arrazoa eman zion berriro ere. Orduan, trenbide-elkarteak, etsita, hausnartu zuen zeintzuk ziren babestu nahi zituen ondasun juridikoak: arrakutsuak ziren animaliak, oro har.

21. KAAE abenduaren 21ekoa, 219/1989 epaia, eta abenduaren 17koa, 207/1990 epaia.

22. *Omnicomprensivas*, gaztelaniaz.

23. KAre otsailaren 11ko 26/2002 epaia dugu honen adibide, zeinean Kanarietako 6/1985 Legea, abenduaren 30ekoa, Joko eta Apustuei buruzkoa gatazkan zegoen, erregelamendu bidez «osatu» zirelako zehapen batzuk eta hondar-formula erabiltzen baitzen zehapenak jasotzeko, jarreraren definiziorik gabe.

24. KAE uztailaren 2koa, 41/1982 epaia, 2. ZO.

25. KAAE apirilaren 20koa, 69/1989 epaia, 2. ZO; eta uztailaren 21ekoa, 137/1997 epaia, 7. ZO.

Zehaztugabeko kontzeptu juridikoei dagokienez, eztabaida dago, egun. Zehaztugabeko kontzeptu juridikoen erabilera zuhurra ahalbidetzen da, baina tipo irekirik ez (García De Enterría eta Fernández, 2011: 455). Jurisprudentzia, arlo honetan, iheskor mantendu den arren, onartu du ekidinezina eta EKren barruan dagoela²⁶, baina horrek ez du esan nahi legegileak une oro erabil ditzakeenik edo Administrazioak edozein egitate barne biltzeko erabil ditzakeenik. Debekatuta dago, gainera, ezarpen analogiko eta interpretazio zabalak egitea, ezarpen pertsonala egin behar delako oinarritzko eskubideen babesa bermatzeko (Díez-Picazo, 2003: 400).

Esan bezala, tipikotasun-printzipioarekin, azken finean, arau-hauste zer den eta zer ez den jakin behar dute herritarrek, hau da, segurtasun juridikoa (EK 9.3. art.) bermatzea du helburu tipikotasunak. KAK «*la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho*»²⁷ bezala definitzen du segurtasun juridikoa, antolamenduaren oinarritzko balio eta printzipio nagusietariko bat, ziurtasun eta legezketasun, hierarkia eta arau-publizitate eta atzeraeraginkortasun ezaren eta nahierakotasun ezaren arteko gehikuntza dena²⁸. KAK, 1981ean, bere lehendabiziko epai batean definitu zuen segurtasun juridikoa²⁹ eta zehaztasuna eman zion 1990ean adieraziz legegileak argitasuna lortu behar duela eta ez arau-nahastea, ziurtasuna bilatu behar duela, eta ez aurreikusenak diren formulak³⁰. Honi guztiari gehitu behar diogu KAK une oro eskatu diola legegileari zehatza behar duela izan³¹.

2.2. Tipikotasun-printzipioa SPAJLn: 27. artikulua

SPAJLk tipikotasun-printzipioa bere 27.1. artikuluan jaso du³², 1992ko APELk jasotzen zuen idazkeraren berdin-berdina, bere 129.1. artikuluan. Artikulu horrek adierazten du administrazio arau-hauste izango direla «ordenamendu juridikoaren urraketak izanik, legeren batean arau-hauste moduan aurreikusita daudenak», TAOLko³³ XI. tituluak toki-administrazioarentzat xedatzen duenari kalterik egin gabe. Arau-hausteak arin, astun eta oso astun moduan sailkatuko direla jasotzen duen bigarren paragrafo batek osatzen du 27.1 artikulua, 1992ko APELk ez zuena.

26. KAE, urriaren 15ekoa, 62/1982 epaia, eta KAA, urriaren 16koa, 703/1985 autoa.

27. KAE 36/1991, otsailaren 14koa, 5. ZO.

28. KAAE, uztailaren 20koa, 27/1981 epaia; azaroaren 30ekoa, 71/1982 epaia; uztailaren 16koa, 126/1987 epaia; azaroaren 29koa, 227/1988 epaia; apirilaren 5ekoa, 65/1990 epaia; urriaren 4koa, 150/1990 epaia; urriaren 31koa, 173/1996 epaia; azaroaren 25ekoa, 225/1998 epaia; apirilaren 13koa, 104/2000 epaia; urriaren 5ekoa, 235/2000 epaia, eta apirilaren 25ekoa, 96/2002 epaia; «*suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, [...] es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad*»

29. KAE, uztailaren 20koa, 27/1981 epaia, 10. ZO.

30. KAE, martxoaren 15ekoa, 46/1990 epaia, 4. ZO.

31. KAAE, uztailaren 22koa, 142/1999 epaia, 3. ZO; otsailaren 24koa, 24/2004 epaia, 2. ZO, eta urriaren 9koa, 283/2006 epaia, 5. ZO.

32. Legaltasun-printzipioa, bestalde, 25. artikuluan jaso du egungo SPAJLk.

33. 7/1985 Legea, apirilaren 2koa, toki-araubidearen oinarriak arautzen dituena (TAOL).

Zehapenen araubideari, halere, ez zaio berme gehiagorik eman, SPAJLren 27.2. artikulua APELko 129. artikulua kopia hutsa baita (Gosálbez, 2016: 88). Soilik arau-hauste bat egiteak zehapen bat ekarriko duela eta horiek legeek zehaztu eta mugatuko dituztela jaso du 27.2. artikulua. Zalantzarik gabe legaltasun- eta tipikotasun-printzipioen oinarria jaso du, baina modu eskasean, esaldi bakarrean.

Hurrengo atalean, 27.3. artikuluan, erregelamendu-maila duten arauen debekua jasotzen du (zehapenak sortzeko adibidez) eta 27.4. artikulua analogiaren debekua. Horrela, SPAJLk tipikotasun-printzipioaren oinarriak jaso bai, baina horren ñabardurak ez ditu jaso.

2.3. *Non bis in idem* printzipioa SPAJLn eta 2018. urteko EBJAren epaiak: *bis in idem*?

Non bis in idem printzipioa aipatzea ere behar-beharrezkoa zaigu, gainera, behintzat, legaltasun- eta tipikotasun-printzipioekiko lotura hertsia duen printzipioa baita, bai eta Giza Eskubideen Europako Hitzarmenak³⁴ eta EBko Oinarrizko Eskubideen Gutunak³⁵ jasotako eskubide eta bermea ere.

Egitate berberak direla-eta zehapen bat baino gehiago ez jasotzeko herritarrek duen eskubidetzat hartzen dugu *non bis in idem* printzipioa³⁶, baita egitate berberak direla-eta herritar batek administrazio-zehapen bat eta zigor-arloko zigor bat jasoko ez duela bermatzen duen eskubidea eta bi aldiz epaitua ez izateko eskubidea ere (Muñoz, 1985: 133 eta Boix, 2005: 73). Printzipio hau herritarren oinarrizko eskubide eta askatasunei modu zorrotzean lotuta dago (De León, 1998: 377 eta García Albero, 1995: 220). *Bis in idem* egoeraz ariko gara hauexen identitate hirukoitza edo nortasun hirukoitza ematen denean³⁷: objektiboa (egitate berak edo *eadem res*), subjektiboa (subjektu berak edo *eadem persona*) eta kausala (zigortzeko arrazoi edo oinarri bera edo *eadem causa pretendi*).

SPAJLko 31.1. artikulua *bis in idem* kasuak egotea debekatzen du, bi administrazio-zehapen, zein administrazio-zehapena eta zigor-arloko zigorra. Kasu horiek egongo direla ulertu du SPAJLk aipatu dugun doktrinak eta jurisprudentziak jarraitzen duten nortasun hirukoitzaren irizpidea betetzen denean³⁸. ZAELko³⁹

34. Giza Eskubideen Europako Hitzarmenaren 7. Protokolo Gehigarriaren 4. artikulua (*No one shall be liable to be tried or punished again in criminal proceedings under the jurisdiction of the same State for an offence for which he has already been finally acquitted or convicted in accordance with the law and penal procedure of that State*). Estrasburgo, 1984ko azaroaren 22a. Espainiak berretsia 2009ko urriaren 15ean.

35. EBko Oinarrizko Eskubideen Gutuna, 50. artikulua (*Right not to be tried or punished twice in criminal proceedings for the same criminal offence. No one shall be liable to be tried or punished again in criminal proceedings for an offence for which he or she has already been finally acquitted or convicted within the Union in accordance with the law.*).

36. KAE 2/2003, urtarrilaren 16koa, 3. ZO.

37. KAE 2/1981, urtarrilaren 30ekoa, 4. ZO; KAE 66/1986, maiatzaren 26koa, 2. ZO; KAE 154/1990, urriaren 15ekoa, 3. ZO; KAE 234/1991, urriaren 16koa, 2. ZO; KAE 270/1994, urriaren 17koa, 5. ZO; KAE 204/1996, abenduaren 16koa, 2. ZO; KAE 177/1999, urriaren 11koa, 2. ZO; eta KAE 2/2003, urtarrilaren 16koa, 3. ZO.

38. ik. SPAJL 31.1. art.

39. 2/1998 Legea, otsailaren 20koa, Euskal Autonomia Erkidegoko Herri Administrazioen zigortzeko ahalmenari buruzkoa.

18.1. artikulua berbera jasotzen du eta, azken lege horrek, bere 16. artikuluan, hori ekiditeko pilaketa-arauak eman dizkigu: 1) *lex specialis* printzipioa, 2) ordeztai-letasun- edo subsidiaritate-printzipioa, 3) irenste-printzipioa, eta, azkenik, 4) zehapen handienaren printzipioa.

Administrazio-zehapena eta zigor-arloko zigorra pilotuko direnean, ordea, bai jurisprudentziak, bai KAK, bai Giza Eskubideen Europako Auzitegiak⁴⁰, eraturako irizpideak hartu behar ditugu kontuan administrazio- eta zigor-jurisdikzio dikotomia zigortzailea ebazteko (Cubero, 2010: 102 eta hur.). Aurretiazko administrazio-ebazpena dagoenean, hau da, Administrazioa zigor-jurisdikzioari aurreratzen zaionean, zigor-jurisdikzioa Administrazioari gailendu behar zaiola defendatzen dute KAK eta doktrinak (Cubero, 2010: 103, 104 eta 112), doktrinaren zati batek kritikaturako gailentzea⁴¹. GEEAk, ordea, denbora-irizpideari jarraitzen dio eskuduna nor den zehazteko⁴².

Haatik, zigor-jurisdikzioa Administrazioari gailendu behar zaiola defendatu arren, espainiar zuzenbide-antolamenduak ez du hori zehazteko prozedura-mekanismorik (Nieto, 2005: 485). Arau orokorra administrazio-espeditzea zigor-prozesua hastean geldituta geratzea da eta zigor-epaia dagoenean horrek Administrazioa lotuko du (Rebollo, Izquierdo, Alarcón eta Bueno, 2017: 158); adibidez, zigor-epaiak (irmoak) frogatutzat dituen egitateek Administrazioa lotetsi egingo dute⁴³, eta Administrazioak ezingo du aurretiazko moduan jardun prozesu penala ireki behar denean⁴⁴.

KAre arabera, orobat, zigortze-ahalmena generikoki ulertu behar dugu, portaera berberak, horrela, gaitzespen bikoitza jaso ez dezan⁴⁵ —nortasun hirukoitza emango den kasuetan—, eta, GEEAren hitzetan, pertsona bat bi alditan jazarria izan ez dadin⁴⁶. Ildo bera defendatzen du AGk, bere azken epaietan ikus dezakegun moduan⁴⁷.

Europar Batasuneko Justizia Auzitegiak⁴⁸, alabaina, 2018. urtean, *non bis in idem* printzipioari buruzko oinarriak astindu zituen urte horretan bertan emandako

40. Aurrerantzean: GEEA.

41. Santiago Muñoz Machado legelariak asko kritikatu du zigor-jurisdikzioaren gailentze hau. Gailentze honen jatorria XIX. mendeko Espainiako Administrazioarekiko auzi-prozesuan aurkitzen dugu (1888ko irailaren 13ko Administrazioarekiko Auzi Jurisdikzioaren Legea, *Santamaría de Paredes Legea*; eta 1904ko apirilaren 5eko Estatu Kontseiluaren Lege Organikoa, *Maura Legea*). Memento horretan administratibista adituen falta zegoenez, espezializazio handikoak ziren penalista adituei gailentasuna eman zitzaion. Horregatik, legelari horren arabera, egun, gailentze honek ez dauka zentzurik, administratibista adituak daudelako eta Administrazio Zuzenbideak zailtasun eta dinamismo maila altua lortu duelako.

42. GEEAE, *Zolotukhin v. Russia*, 2009ko otsailaren 10eko auzia, 14.939/2003 zk., 35.-37. par.

43. KAE, urriaren 30ekoa, 204/1991 epaia, 4. ZO.

44. KAE, urriaren 3koa, 77/1983 epaia, 3. ZO.

45. KAE, urriaren 11koa, 179/1999 epaia, 3. eta 4. ZZOO.

46. GEEAE, *Gradinger c. Austria*, 1995eko urriaren 23ko auzia, 15.963/1990 zk., 52. par. eta hur.; *Franz Fischer v. Austria*, 2001eko maiatzaren 29ko auzia, 37.950/1997 zk., 24.-29. par.

47. AGE, azaroaren 11koa, 4.885/2016 epaia, er. zk. 317/2015, 3. ZO.

48. Aurrerantzean: EBJA.

hiru ebazpenetan^{49,50,51}. Urratze berberak bi zigor ekarri ezingo dituelako printzipioa mugatu ahalko dela adierazi zuen EBJAk, urratze berbera dela eta zigorrak pilatu ahalko direla ebartziz eta zigor-jurisdikzioaren lehentasuna zalantzatan jarriz. EBJAk doktrina horri eutsi zion, eta joera horri jarraituko diola dirudi 2019. urtean emandako ebazpen batean, zeinean ebazti baitzuen urrapen batek Nazio Zuzenbideak eta EBko Zuzenbideak jasotako bi zehapen ekar ditzakeela, nazionala eta EBkoa⁵² (lehia-eremuko zehapenak, kasu zehatz honetan).

Hori oinarritzeko interes orokorreko helburua eskatzen du auzitegiak eta zigor desberdinek helburu osagarria izan beharko dute. Zigorren prozedura guztiek, bestalde, lotura eta elkarlana eduki beharko dute pilaketa hori ahal den neurrian mugatzeko. *Non bis in idem* printzipioa, beraz, kontuz aztertu beharko dugu, kasuz kasu, EBJAren epai hauen ondoren, SPAJLko 31. artikulua kolokan jarri duten epaiak.

3. Proporzionaltasun-printzipioa

3.1. Kontzeptua

Proporzionaltasun edo heinekotasun (ikus: Urrutia, 2008: 289) printzipioa eta justizia (justizia, zentzu zabalean) harremanetan jartzen ditu espainiar antolamenduak; eta horregatik heinekotasun-printzipioak antolamenduaren eremu orotan du isla, horrela, herritarra esku-hartze publikoaren hartzaile, jasotzaile edo objektu soil bat bihur dadin ekidin nahi da (Barnés, 1994: 501). Horregatik, KAK printzipio hau eskubideenganako kaltea den edozein sakrifizioan ezarri behar dela adierazi du askotan⁵³. EK-k jasotzen du proporzionaltasuna bere 1.1. artikuluan, askatasun-balioan, eta bertan ezartzen den moduan, espainiar zuzenbide-antolamendu osoaren printzipio transbertsala edo zeharkakoa da, zuzenbidezko estatuaren oinarrietako bat (Medina, 1998: 154) eta arauen konstituzionaltasunaren neurri-unitatea (Gallardo, 2008: 218). AGk, 2017an, heinekotasun-printzipioa EK-ko 1. artikuluko justizia-balio nagusitik eratoritzen dela adierazi zuen, antolamendu juridikoaren berme nagusi moduan, eta horregatik botere publiko guztiak behartzen ditu (EK 9.1. art.)⁵⁴.

Proporzionaltasunaren formulazioa bi alderditan banatzen da: lehenengoa, izaera positiboduna, honen arabera proporzionaltasun-printzipioak baliabideak helburura egokitzea arau bihurtzen du; eta, bigarrena, izaera negatiboduna, honen

49. EBJA (*Grand Chamber*). 2018ko martxoaren 20ko epaia, C-524/15 (Luca Menci) auzia.

50. EBJA (*Grand Chamber*). 2018ko martxoaren 20ko epaia, C-537/16 (Garlsson Real Estate) auzia.

51. EBJA (*Grand Chamber*). 2018ko martxoaren 20ko epaia, C-596/16 (Enzo Di Puma v. Consob) eta C-597/16 (Consob v. Antonio Zecca) pilatutako auziak.

52. EBJA (*Fourth Chamber*). 2019ko apirilaren 3ko epaia, C-617/17 auzia (Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie S.A. eta Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów): «*The principle of ne bis in idem must be interpreted as not precluding a national competition authority from fining an undertaking in a single decision for an infringement of national competition law and for an infringement of Article 82 EC*».

53. KAEE, uztailaren 17koa, 26/1981 epaia, 15. ZO, eta abenduaren 19koa, 178/1985 epaia, 3. ZO.

54. AGE, urtarrilaren 10ekoa, 12/2017 epaia, er. zk. 34/2016, 4. ZO.

itzulpena proportzionaltasun ezaren eta gehiegikerien debekua da, eta horrek oinarrizko eskubideak murrizten dituzten Estatuko esku-hartzeak zuzentzeko eta baldintzatzeko balio du (Sánchez García, 1994: 1.115).

AGk, halaber, proportzionaltasuna administrazio-jardunean erabilitako neurrien eta lortu nahi den helburuaren arteko harmonian datzala adierazi du eta bi suposamendutan agertuko zaigula hori: a) ohiko izaerarekin, antolamendu juridikoak erabil daitezkeen neurrien artean erabakitzeke aukera ematen duenean, eta b) ezohiko izaerarekin, fede on eta zuzentasun-printzipioekin harremanetan, antolamenduak erabil daitezkeen neurri bakarra ematen duen arren, guztiz ezegokia eta gehiegizkoa denean kasuaren ezaugarriak kontuan izanik⁵⁵.

Proportzionaltasun-printzipioak, bere bi alderdietan (izaera positiboduna eta izaera negatiboduna), hiru ezaugarri nagusi dituela defendatzen da (Sánchez García, 1994: 1.117):

- a) neurria ezartzeko posibilitate erreala eta horren egokitasuna legeak babesten duen helburua betetzeko (Lascuráin, 1998: 165);
- b) ezarritako zuzentze-neurriak barne-mailan proportzionala behar du izan, hau da, helburua lortzeko behar dena baino gehiago ezin du gainditu, horretarako bakarrik erabili behar da premiazkoa denean eta antolamendu juridikoak jasotzen dituen kalte gutxien egiten duen baliabidea hautatu behar da; horri «gutxiengo esku-hartzearen printzipioa», *ultima ratio* printzipioa edo *favor libertatis* printzipioa (zalantza-kasuetan, eskubidearen alde) deritzo;
- c) ezarritako zuzentze-neurriak kanpo-mailan proportzionala behar du izan, honen arabera, neurria ezartzearen emaitzatik ezin da eratorri horrekin lortu nahi dena baino kostu sozial handiagoa⁵⁶; neurriaren ezarpen zehatzak ekartzen dituen kostu eta onuren arteko balantza egitean datza, horrela, «gehiketak» eta «kenketak» egin ondoren, «saldo positiboa» egon behar da; KAren hitzetan, gainera, ezarpenak ponderatua eta orekatua behar du⁵⁷.

Honekin guztiarekin, alabaina, proportzionaltasunaren edukiak eskasa izaten jarraitzen du eta KAK hori ezarri duenean modu informal, ordenagabeko eta argitasunik gabekoan egin du (González, 2002: 1.105). Ondorio berdina aterako dugu AGren jurisprudentziatik, horren arabera, proportzionaltasun-printzipioa ez da legalitate formalaren barruan sartzen, prozedimendu-garrantzirik ez duelako, legalitate materialean baizik (Barnés, 1994: 505).

3.2. Proportzionaltasun-azterketa hirukoitza: egokitasuna, beharrezkotasuna eta proportzionaltasuna, zentzu hertsian

Proportzionaltasun-printzipioa, halaber, hiru azpiprintzipiotan banatu behar dugu, jurisprudentziak zein doktrinak hala aginduta (Bernal, 2007: 42 eta Medina,

55. AGEE, 1994ko uztailaren 27koa, 18.873/1994 epaia, 6. ZO; eta 1994ko uztailaren 27koa, 11.337/1994 epaia, 6. ZO.

56. AGE, 2003ko uztailaren 14koa, 4.991/2003 epaia, er. zk. 11.181/1998, 2. eta 3. ZZOO.

57. KAE, maiatzaren 8koa, 66/1995 epaia, 5. ZO.

1996: 127 eta hur.), eta edozein neurri dela, hauxe izango dugu jarraitu beharreko azterketa⁵⁸ hirukoitza (Perelló, 1997: 70):

- 1) «egokitasun-judizioa» edo «moldatze-judizioa» (*juicio de idoneidad* edo *juicio de adecuación*, gaztelaniaz), zeinaren arabera oinarrizko eskubideetan egiten den edozein esku-hartzek konstituzionalki zilegi den helburua eduki behar baitu,
- 2) «beharrezkotasun-judizioa» edo «nahitaezkotasun-judizioa» (*juicio de necesidad* edo *juicio de indispensabilidad*, gaztelaniaz), zeinaren arabera esku-hartzeak dauden aukera guztien artetik onuragarriena dena behar baitu izan, eta
- 3) «proportzionaltasun-judizioa, zentsu hertsian» (*juicio de proporcionalidad en sentido estricto*, gaztelaniaz), zeinaren arabera eskubideetan egindako esku-hartze horrekin lortu nahi den helburuaren garrantziak esku hartutako eskubidearen esanahiarekin harremana izan behar baitu.

Hala, esku-hartze neurri batek ez baditu hiru azpiprintzipio hauen betekizunak betetzen, esku hartutako oinarrizko eskubidea urratuko du eta konstituzio-kontrakoa izango da. Azterketa hau, gainera, edozein eremutan egin behar da, edozein eremutako neurrien aurrean gaudela (administrazio, zigor, lan, etab.)⁵⁹.

3.3. Proportzionaltasun-printzipioa zehapenak ezartzean: proporzionaltasun-printzipiotik eratorritako jarraitu beharreko irizpideak

Jurisprudentzia kasuistikoa da printzipio honi dagokionez, eta kasuz kasu ebatzi du, irizpide edo gida orokorrik gabe. Baina hiru ideia nagusitan oinarritzen da dena: lehenengoa, zehapenaren proporzionaltasun-printzipioa ez dagoela epai bidezko kontroletik at⁶⁰; bigarrena, printzipio hau Administrazioaren zehapen-jardunaren kontrol-neurria da⁶¹; eta hirugarrena, Administrazioarekiko auzi-jurisdikzioak,

58. KAE 175/1997, urriaren 27koa, 4. ZO.: «La valoración de la proporcionalidad se descompone en tres juicios: el de idoneidad, sobre la adecuación de la medida para el fin propuesto; el de necesidad o subsidiariedad sobre la posibilidad de acudir a otro recurso menos gravoso para el derecho fundamental; y el de proporcionalidad en sentido estricto, sobre la ponderación entre los beneficios o ventajas para el interés general y los perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto».

59. KAE 39/2016, martxoaren 3koa, 5. ZO. Adibide hauxe lan-eremukoa da, enpresan instalatutako ezkutuko bideozaintza-sistemari buruzkoa: «(...) de conformidad con la doctrina de este Tribunal, la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales viene determinada por la estricta observancia del principio de proporcionalidad. A los efectos que aquí importan, basta con recordar que para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres requisitos o condiciones siguientes: si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)».

60. AGEE, 1998ko otsailaren 20koa, 1.147/1998 epaia, er. zk. 4.007/1995, 5. ZO eta 2004ko otsailaren 25koa, 1.261/2004 epaia, er. zk. 5.615/1999, 2. ZO; eta Valentziako Justizia Auzitegi Nagusiko 2002ko martxoaren 6ko epaia, er. zk. 280/2002, 4. ZO.

61. Extremadurako Justizia Auzitegi Nagusiko 1999ko maiatzaren 24ko 1.161/1999 epaia, er. zk. 1.271/1996, 5. ZO.

*plusa*⁷³; eta nahia edo doloa tipoaren parte ez den zehapenetan, nahi edo dolo hori ez egoteak ez du ekarriko zehapenaren gutxitzea⁷⁴, bestela epaileak legegilearen funtzioak egingo lituzke, integrazioarako interpretazioa egin ordez.

- 4) Ezin da zehapena bere graduazio-maila gorenean ezarri, neurriaren astuntasuna arrazoitze egoki eta nahikoarekin ez badao, batez ere astuntasun gutxiagoko ebazpen-proposamenetik aldentzen denean⁷⁵. Guztiz onartezinak izango dira «arau-haustearen berezko larritasuna kontuan hartuta» («*habida cuenta de la gravedad intrínseca de la infracción*») esaldiarekin oinarritutako arrazoitzeak, horrek ez dituelako zehapen astundua jartzearen arrazoia eta inguruabarrak frogatzen⁷⁶.
- 5) Arau-haustea egile askok egin dutenean, egile bakoitzaren inguruabar objektibo, subjektibo eta beste batzuk ikusita, zehapenaren bakoiztea zuzentze-irizpidea izango da⁷⁷, horrek bakoitzaren jarreraren astuntasuna azkenean ezartzen zaien zehapenari egokitzea ekarriko du⁷⁸. Gauza bera egin beharko da arau-hauste asko egin direnean: ebazpenak bakoitzaren balioa zehaztu beharko du bakoitzaren bana-banakako inguruabarrei begira⁷⁹.
- 6) Proporzionaltasun-printzipioaren ezartze eraginkorrak ez du ekarriko ezarritako zehapena gutxitzea. Proporzionaltasunak esan nahi du izari, ponderazio, egokitze eta oreka. Hori dela-eta printzipio hori urratuko da egindako gehiegikeria mantentzen denean eta hori arrazoirik gabe behar baino gehiago gutxitzen denean. Horregatik arau-hausleak lortutako etekina edo onura kontuan hartu beharreko elementua da⁸⁰, bestela zehapenak ez luke ezertarako balio eta horren eragin konbentzigarria galduko luke⁸¹.
- 7) Administrazioak ezarritako zehapenaren gutxitzea egin daiteke epai bidez, prozesuaren bide osoan zehar bat deuseza adierazi bada⁸².
- 8) Erruduntasun-printzipioaren arauen ezarpena dela-eta, oker gaindirgarriaren eraginaren menpe dagoen arau-hauste bati gutxitutako zehapena dagokio, erantzukizuna arinagoa delako⁸³.
- 9) Administrazioak ezarritako zehapena murrizteko asmoz edozein inguruabarren frogaz zama zehatuari dagokio⁸⁴.

73. AGE, 2003ko irailaren 25ekoa, 5.739/2003 epaia, er. zk. 527/1998, 2. ZO.

74. AGE, 1989ko otsailaren 7koa, 739/1989 epaia, 3. eta 7. ZZOO.

75. Espainiako Nazio Auzitegiko 2005eko otsailaren 16ko 924/2005 epaia, er. zk. 38/2003, 4. ZO.

76. AGE, 2005eko martxoaren 4koa, 1.368/2005 epaia, er. zk. 2.917/1999, 3. ZO; eta Extremadurako Justizia Auzitegi Nagusiko 1998ko otsailaren 12ko 229/1998 epaia, er. zk. 2.046/1995, 3. ZO.

77. AGE, 1994ko azaroaren 2koa, 19.836/1994 epaia, er. zk. 12.201/1991, 4. ZO.

78. AGEE, 1992ko apirilaren 22koa, 11.738/1992 epaia, 2. ZO; 1992ko apirilaren 22koa, 20.094/1992, 2. ZO; eta 2004ko uztailaren 15ekoa, 5.203/2004, er. zk. 152/2003, 3. ZO.

79. AGE, 2005eko azaroaren 11koa, 6.916/2005 epaia, er. zk. 374/2003, 7., 8. eta 9. ZZOO.

80. AGE, 1990eko apirilaren 18koa, 11.918/1990 epaia, 5. ZO.

81. AGEE, 1988ko urriaren 19koa, 7249/1988 epaia, 4. ZO; 1989ko otsailaren 7koa, 739/1989 epaia, 7. eta 8. ZZOO.

82. AGE, 1996ko uztailaren 6koa, 4.140/1996 epaia, er. zk. 4.483/1992, 5. ZO.

83. AGE, 1989ko uztailaren 10ekoa, 4.109/1989 epaia, 2. ZO.

84. AGE, 1996ko urriaren 4koa, 5.308/1996 epaia, er. zk. 4.796/1991, 3. ZO.

- 10) Legezkontrakotasun-egoeretan ezin da berdintasun-printzipioa defendatu, Administrazioak beste arau-hausleek egindako beste zuzenbide-kontrako egintzak zigortu ez dituelako inguruabarraren babespean, errugabe edo erantzukizunetik aske geratzeko⁸⁵, baina bai zehapenaren gutxitzea lortzeko zehatutako beste subjektuen baldintza berdinetan. Aipagarriak izango dira, modu berean, beste autonomia-erkidegoetako araudi onuragarriagoak, berdintasun-printzipioaren babespean.

Esan bezala, irizpide hauek guztiak dira arau-hausteak eta zigorrak ezartzerakoan jurisprudentziak heinekotasun-printzipioari buruz emandako ezaugarriak, egun arte ez dagoelako definizio zehatzik.

3.4. Proporzionaltasun-printzipioa SPAJLn: 29. artikulua

Arau-zehaztasuna emateko asmoz, antzinako 1992ko APELk eta SPAJLk arautu dute proporzionaltasun-printzipioa, 131. eta 29. artikuluetan, hurrenez hurren. Baina SPAJLko 29. artikulua saski-naski hutsa da eta nahasten ditu proporzionaltasun-irizpideak (29.2. eta 29.3. art.), zehapena ezartzeko arauak (29.4., 29.5. eta 29.6. art.) eta askatasun-gabetzaileak diren zehapenen debekua (29.1. art.).

29.1. artikulua EK-ko 25.3. artikulua kopia hutsa da, zehaztapen gehiagorik gabe. Modu horretan eremu zabal-zabala uzten dio xedapenak legegileari eremu bakoitzeko lege bakoitzean zehapenak jasotzeko (isuna, establezimenduak ixtea, jardun zehatz batzuk egiteko debekua, ondasun zehatz batzuen komisoa, etab.).

SPAJLko 29.3. artikulua jasotzen du, zalantzarik gabe, proporzionaltasunaren hurbilena den araua: jarriko den zehapenaren egokitasuna eta beharrezkotasuna aztertu beharko da eta horren egokitzapena arau-haustea den egitatearen larritasunari, eta horretarako artikulua horrek irizpide batzuk kontuan hartzea eskatzen du: a) erruduntasun-gradua edo nahitasuna egotea (SPAJLko 28. artikuluaekin lotura zuzena duena), b) arau-hauslea den portaeraren jarraitutasuna, c) sortutako kalteen izaera, d) berrerortzea, izaera bereko arau-hauste bat baino gehiago urtebeteren barruan egiten denean, administrazio-bidean ebazpen irmo batek horrela adierazi duenean. Atal honek, oro har, bere barne daukan ideia hauxe da: zehapenak arau-haustearen astuntasunarekin proporzionala behar du izan, lehenengo memento batetik legegilea lotzen duen lege-betekizuna (Gosálbez, 2016: 95). Atal honetan zehapena graduatzeko erabiliko diren inguruabarrak berritu ere egin dira, ikusi dugun moduan; eta aurreko atalean aipatu ditugun irizpide batzuk barne bildu ditu 29.3. artikulua.

29.4. artikulua, bestalde, ez dauka 1992ko APELn baliokiderik, REPEPOSEko⁸⁶ 4. artikulutik hartutako ideia baita. Desberdintasuna ezarri beharko den graduan datza, REPEPOSEko 4. artikulua zehapenaren «gradu minimoa» aurreikusten zuen; 29.4. artikulua, ordea, «beheko gradua» (29.4. art. *in fine*), terminologia horrek ekar ditzakeen arazoekin.

85. AGE, 2005eko apirilaren 11koa, 2.139/2005 epaia, er. zk. 57/2004, 8. ZO.

86. 1398/1993 Errege Dekretua, abuztuaren 4koa, Zehapen Ahalmena egikaritzeko prozeduraren erregelamendua onartzen duena (*Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora*, gaztelaniaz).

Hurrengo atalak, 29.5. artikulua, arau-hauste pilaketaz egiten du hitz, eta 29.6. artikulua lege-maila ematen dio REPEPOSeko 4.6. artikulua jaso zuenari, horren kopia baita.

Modu orokorrean, artikulua iluna eta korapilatsua dela esan daiteke, nahiz eta 1992koak jasotzen zuenarekin alderatuta hobekuntza soma daitekeen. Gogoratu behar dugu, gainera, hauek ez direla arau-irizpide bakarrak, ez dugulako ahaztu behar APELko 131. eta SPAJLko 29. artikulua ordeztaleak direla, eta zehapen-araudi bereziaren faltan ezargarriak (AAEEko zehapen-araudia, arloz arloko araudia...).

4. Erruduntasun-printzipioa

4.1. Kontzeptua

Erruduntasun-printzipioa zehapen-ahalmenaren jardunaren printzipioetako gatazkatsua da. *Nullum crimen sine culpa* edo *actus non facit reum nisi mens sit rea*⁸⁷ esamolde latinoekin adierazi da printzipio hau, baina orain arte jurisprudentziak, 1992ko APELk eta 2015eko SPAJLk ez dute printzipio hau zehatz-mehatz zehaztu, baina gutxika erantzukizun objektiboaren printzipioa atzean utzi eta erruduntasun-printzipioaren alde egin da⁸⁸.

Erruduntasun-printzipioa kontuan hartuta, doluzko edo erruzko jarrera egon behar da, arau-haustearen beste elementu bat balitz moduan, emaitza sortu duen egintza doluzko elementu argi batekin edo zuhurtziagabekeriako batekin eman behar da⁸⁹; eta horrela jaso du, egun, SPAJLk⁹⁰. AGren arabera, erruduntasuna pertsona batek jasotzen duen gizarte-gaitzespen edo erantzukia da, beste modu batean jokatu behar izan zuelako⁹¹; hau da, Aristoteles filosofo greziarraren teoria filosofikoari jarraiki, norberaren bertuteak gizartearen alde erabili ez direnean, norbait hiritar ona izan ez denean (Bueno Trill, 2011: 256 eta hur.), etorriko litzatekeen gizarte-erantzuna.

Administratuaren gain (pertsona fisiko zein juridiko) antolamendu juridikoak arau-hauste batentzat aurreikusten duen erantzukizuna ezartzeko egozpen-titulu bikoitza behar da: egite edo kausazio materialaren (erantzukizun objektiboa) ikuspuntutik egotzi ahal izatea eta doluzko (erantzukizun subjektiboa) ikuspuntutik ere egotzi ahal izatea. Hau da, *emaitzaren desbalioarekin* ez da nahikoa, *egintzaren desbalioa* beharrezkoa da, —nahitakoa edo erruzkoa— (Nieto, 2005: 388 eta Lasagabaster, 2006: 110).

87. Egintzak ez du pertsona errudun bihurtzen (egiten), burua ere errudun denean izan ezik (*el acto no hace que la persona sea culpable a menos que la mente también sea culpable*, gaztelaniaz)

88. KAEE, apirilaren 26koa, 76/1990 epaia, 4. ZO; eta abenduaren 19koa, 246/1991 epaia, 2. ZO.

89. AGEE, 2000ko maiatzaren 10ekoa, 3.815/2000 epaia, er. zk. 5.760/1995, 3. ZO; eta 2002ko apirilaren 20koa, 2.818/2002 epaia, er. zk. 491/1997, 6. ZO.

90. SPAJL 28.1. art.

91. AGE, 1999ko maiatzaren 57koa, 3.695/1999 epaia, er. zk. 12.510/1991, 2. ZO.

Nahasi egiten da, bestalde, erruduntasuna printzipio moduan eta maila dogmatiko moduan. Horrela, doktrina-alderdi batentzat arau-haustearen parte izatera pasatzen da eta beste batentzat zehapenaren ezarpenaren premisa da (Pérez Berengena, 1996: 116 eta Choclán, 2005: 1.451).

Erruduntasun-printzipioa liskartsua da ere Zigor Zuzenbideko printzipioak *mutatis mutandis* ezarri behar direlako Administrazio Zuzenbide Zehatzailean, KAK adierazi duen moduan Estatuaren *ius puniendi*aren egikaritze delako⁹². KAK, ordea, ez du esan nola egin behar den egokitzapen hori Zigor Zuzenbidetik Administrazio Zuzenbidera, eta doktrinak eta jurisprudentziak gabezia hori onartu dute⁹³. Horregatik, egun, erruduntasun-printzipioa Administrazio Zuzenbide Zehatzailerak ekartzeak bakarrik ustekabea uzten du kanpo (Huergo, 2007: 385 eta hur.), baina ez du ezberdintzen nahitako eta erruzko egitateen artean, horrek ekar ditzakeen bidegabeko ondorioekin (García Albero, 2001: 380 eta 381).

Egozgarritasun subjektiboari gagozkiola, baloratzeko eta ulertzeko ahalmentzat hartuko da, jarrera-antolamendu juridikoak eskatzen dituen baldintzei egokitzeko ahalmentzat. Zigor Zuzenbidean ezargarri diren egoztezintasun-kausak ezargarriak direla badakigu eta jurisprudentziak horrela adierazi du⁹⁴, baina horri ñabardura batzuk egin behar dizkiogu:

- a) Jarduteko gaitasunari begira, doktrinaren zati batek defendatzen du, adingabeek eskubide eta askatasunak egikaritzeko ahalmena baldin badute, horien egikaritze zuzena zaintzeko Administrazioak ere ahalmena izan beharko duela (Martín-Retortillo, 1976: 45 eta 46), baina doktrinaren beste zati batek, aldiz, esaten du eskubide baten egikaritze izateak ez duela esan nahi ulermen osoaren edukitze izatea (Rebollo, 1989: 645, 646 eta 647);
- b) Erantzukizun subsidiarioari dagokionez (adib. adingabe baten kasuan), doktrinaren gehiengoak defendatzen du erantzuleek (adib. gurasoek) erantzukizun mugatua izan behar dutela, bakarrik kalte-ordaina ematearen eremuan erantzungo dutela, ez zaiela inoiz zehapen-neurririk ezarri behar (Gallardo, 2008: 160), bestela zehapen-ahalmenaren jardun errepresioegilea desnaturalizatuko litzatekeelako⁹⁵. Adingabeek, gainera, «erruduntasun-gaitasunik» ez baldin badute, orduan ez da arau-hausterik egongo, ez dago arau-hauste nagusirik, ezta osagarriarik (De Palma, 1994: 481 eta 482).

Nahiari eta erruari dagokienez, Zigor Zuzenbidean eta Administrazio Zuzenbidean bi elementu horiek oso desberdinak dira (De Palma, 1991: 34 eta Torío, 1991: 2.544 eta hur.); Zigor Zuzenbidean nahi edo doloa elementu nagusia da, eta zuhurtziagabekeriako egintza edo ez-egiteak bakarrik zigortuko dira Zigor Kodeak beren-beregi hala jasotzen duenean (ZK 12. art.), Zigor Zuzenbideak babestutako ondasun juridiko baten urrapena eskatzen duelako⁹⁶.

92. KAE, abenduaren 19koa, 246/1991 epaia, 2. ZO.

93. Espainiako Nazio Auzitegiaren 2004ko uztailaren 21eko 5.224/2004 epaia, er. zk. 1.894/2001.

94. AGE, 2005eko otsailaren 23koa, 1.117/2005, er. zk. 14/2003, 8. ZO.

95. Jaeneko Probintzia Auzitegiko 2004ko urriaren 13ko 1.186/2004 epaia, er. zk. 224/2004, 2. ZO.

96. Arrisku abstraktuko delituak, salbu (adib. Bide-segurtasunaren kontrako delitu batzuk).

Administrazio Zuzenbidearen eremuan, ordea, arau-hauste gehienak arriskuzkoak dira, abstraktuak, irizpide objektiboari jarraitzen zaio⁹⁷. Administrazio-zehapenetan errua dugu ardatz, herritarrak jarrera ekidin beharko zukeelako baina ez du egin (*Cfr.* Quintero, 1991: 264 eta 265). Administrazio Zuzenbidean jendeari arduraz ibiltzea eskatzen zaio eta horregatik errua arau-haustearen oinarria da, ardura eza, emaitzaren aurreikusgarritasuna eta ekidintasuna kontuan hartuta. Horregatik ondasun juridikoren bat kaltetu dezaketen arriskuak dira Administrazio Zuzenbideak jasotzen dituenak, edo egoeraren inguruabar berezietatik eratortzen den arriskua (adib. arriskutsua den makinaria erabiltzea, osasunerako txarrak diren produktuak erabiltzea...).

4.2. Erantzukizuna eta erruduntasuna SPAJLn: 28. artikulua

SPAJLko 28. artikulua jaso du erantzukizuna, baina erantzukizuna izena daraman artikulua izan arren, norbere egitateengatiko erantzukizun pertsonalaren printzipioa eta erruduntasunaren printzipioa batera arautu ditu (Gosálbez, 2016: 90).

28. artikulua, bere lehenengo atalean, zehatuak izan daitezkeen subjektuak zerrendatzen ditu: pertsona fisiko eta juridikoak, bai eta, lege batek jarduteko gaitasuna aitortzen dienean, kaltetutako taldeak, nortasun juridikorik gabeko batasun eta entitateak eta ondare independente edo autonomoak, baldin eta egitate horien erantzule badira doloz edo erruz; modu horretan, APAPELko 3.c). artikulua formulari jarraitzen dio SPAJLk. Azken esaldi horrek (horien erantzule badira doloz edo erruz), bestalde, erruduntasun-printzipioaren bi ideia ematen dizkigu: lehenengoa egozpen zuzena, arau-hausleari ezarriko zaiola zehapena, eta, bigarrena, doluzko edo erruzko jarrera egon beharra, arau-haustearen beste elementu bat balitz moduan, emaitza sortu duen egintzak doluzko edo zuhurtziagabekeriako elementu bat eduki beharko duela. Arau-haustea tipifikatzen duen legeak, bestalde, erantzukizun-suposamendu desberdinak ere jaso ditzake, norbere egitateengatiko erantzukizun-suposamendutzat hartzen direnean⁹⁸.

Bigarren atala, aldiz, erantzukizunari buruzkoa da, jatorrizko egoeraren berrezartzeaz ari denean. Laugarren atalak, azkenik, lotura bereziko harremani egiten die erreferentzia⁹⁹. Zalantzarik gabe 28. artikulua hirugarren atala izango zaigu liskartsuen, hurrengo atalean aztertuko duguna.

97. Adibide oso garbi batekin ikus dezakegu (adibide hau José Ignacio Cubero Marcos irak. dk. jaunari dedikatzen diot, guri, horren ikasleoi, hau azaltzeko erabiltzen baitzuen): kotxe batek pertsona bat harrapatuko balu, jokoan dagoena ondasun juridikoa da, Zigor Zuzenbidearen eremuan sartuko ginatke, beraz; baina kotxe batek inor ere harrapatu gabe semaforoa gorri dagoenean aurrera egingo balu, ondasun juridikorik urratu ez den arren, arrisku abstraktu bat egon da eta administrazio-zehapena dagokio horri (ez da, ordea, Zigor Zuzenbiderik egongo), irizpide objektiboari jarraitzen baitzaio (urrapen soila), ez subjektiboari (ondasun juridiko bat kaltetzea). Irizpide hau, aldiz, aldatzen doa, aipatu dugun moduan. Kontuan hartu behar da akatsak saihetsezinak izan daitezkeela ere, araua ezin zelako ondo aplikatu Administrazioaren erruz, adibidez.

98. Egilearekin pilatzen diren beste erantzuleen jarrerak arau-hauste moduan jasotzea da ohikoena, bitarteko egiletza edo sopikuntza moduan jasotzearen ordez (Ik.: Rebollo, Izquierdo, eta Bueno, 2010: 259-264).

99. Gogoratu behar dugu lotura bereziko harremanetan gaudenean, zehapen-ahalmena ez dela Estatuaren *ius puniendi*a, auto-ordenaziorako ahalmen propioaren manifestazio bat baizik (Kataluniako JANko martxoaren 11ko 215/2016 epaia).

4.3. Arau-hausteen nortasuna eta solidaritatearen arazoa: SPAJLko 28.3. artikulua

Administrazio arau-hausteen nortasunari eutsita, oso gatazkatsua den eta jurisprudentzia oso liskartsua duen eremua da hau, erruduntasun-printzipioak erantzukizuna pertsonala izatea eskatzen duelako eta administrazio-eremuan zehapenen solidaritate eta subsidiaritasuna ezartzen delako, eta horrek talka eta kontrakotasun handia ekartzen du.

1992ko APELko 130.3. eta 2015eko SPAJLko 28.3. artikuluek administrazio-erantzukizuna ezartzen dute. Eguneko xedapenaren arabera pertsona bat baino gehiago direnean modu solidarioan erantzungo dute (SPAJL 28.3.I. art.), baina zehapena diruzkoa denean eta posible denean bakoiztea egingo da (SPAJL 28.3.II. art.)¹⁰⁰. Orduan, *a sensu contrario*, uler dezakegu posible ez denean modu solidarioan erantzungo dela, nahiz eta zehapena diruzkoa izan. 1992ko APELko 130.3.II. artikulua ezartzen zuen subsidiaritatea, ordea, desagertu da 2015eko SPZALn.

Jurisprudentziak, alabaina, gogor jo du solidaritatearen aurka. Valentziako JANK esan zuen figura hori zehapenen bakoiztea printzipioaren aurkakoa dela, pertsona bat zehatzeko berari zuzenean egotz dakioken egintza behar dela, erantzukizun solidarioak ez daukala lekurik Zehapen Zuzenbidean, bestela, zigortze-sistemaren oinarri osoa sunsituko litzateke (zeinaren arabera bakoitzak bere egintzez erantzuten duen)¹⁰¹. Horregatik AGk eta Kantabriako JANK Administrazioa behartu dute askotan auzi batean dauden guztiei administrazio-espeditente bat irekitzera, bakoitzaren erantzukizuna iker zedin, zehapena bakoizteko¹⁰²; ildo berari jarraitzen diote autoreek (Lasagabaster, 2006: 196).

Zehapena herritarrei beren portaera dela-eta ezartzen dien abisua da eta erantzukizun solidarioa ezartzeak zehapenaren helburu eta izaera guztiz hausten du, azkenean portaeraren jabe izan ez den pertsona bati jartzeak zehapenaren desnaturalizazioa dakarrelako (Huergo, 2007: 397 eta hur.).

5. Ondorioak

Tipikotasun-printzipioari so, SPAJLko 27. artikuluan printzipio horren garapen sakonago bat dugu faltan. 1992ko legearen 129. artikulua baino hobea da, baina zehaztasuna falta zaio oraindik. Modu orokorrean jaso ditu irizpide batzuk eta errepikakorra da atal batzuetan, adibidez, erregelamenduz arau-hausteak sortzearen

100. SPZAL 28.3. art.

101. Valentziako Justizia Auzitegi Nagusiko 2002ko martxoaren 6ko 2.627/2002 epaia, er. zk. 280/2001, 7. ZO, «no sólo vulnera el principio de legalidad, sino que contraviene el de responsabilidad personal sobre el que se asienta todo el sistema punitivo, ya que nadie puede ser condenado o sancionado sino por actos que, bien a título de dolo o de culpa, le puedan ser directamente imputados. La responsabilidad solidaria [...] no puede penetrar en el ámbito del Derecho sancionador porque, de lo contrario, se derrumbaría el fundamento del sistema punitivo, según el cual cada uno responde de sus propios actos».

102. AGE, 1987ko uztailaren 13koa, 15.504/1987 epaia, er. zk. 502/1982, 1. ZO; eta Kantabriako Justizia Auzitegi Nagusiko 2005eko irailaren 12ko 1.275/2005 epaia, er. zk. 441/200, 2. ZO.

debekua errepikakorra izan dakiguke, legearen 25. artikuluan, legaltasun-printzipioari jarraiki, arau-hausteak legez jaso behar direla ezarri denean (EK-ko kopia hutsa). Tipikotasunaren printzipioak eskatzen duen arau-hausteak «*concreta, clara, precisa e inteligible*» izan behar duelako eskakizuna aipatzea behintzat komeniko litzateke, esaldi labur bat baino ez bada ere, tipikotasunari lege-isla emateko.

Proporzionaltasun-printzipioari dagokionez, SPAJLko 29. artikulua ordena behar du, teknikoki hobetu beharra dago. Proporzionaltasunaren funtsa, zehapena ezartzeko arauak eta askatasun-gabetzaileak diren zehapenen debekua nahastu ditu, koherentzia askorik gabe. Egia da, bestalde, proporzionaltasun-printzipioa definitzea oso zaila dela, kasik ezinezkoa, AGk eta KAk ere lortu ez dute, eta legegilea saiatu da proporzionaltasun-printzipioarekin lotura izan dezaketen irizpideak jasotzen artikulua horretan. SPAJLko 29.3. artikulua idazkera berriak, aitzitik, proporzionaltasun-printzipiotik eratortzen diren irizpide nahiko jaso ditu, atal horretan bai ikusten dugu proporzionaltasunari oinarri legal bat emateko legegilearen ahalegina.

Orokorrean, halere, korapilatsua izango zaigu 29. artikulua eta kasuistikara jo beharko dugu horren ezartzeko era ikusteko. Proporzionaltasunaren «test hirukoitza» (egokitasun, beharrezkotasun eta proporzionaltasun, zentzu hertsian, azterketa) zeharkako modu batean aipatzea komeniko litzateke: «Administrazioak hartutako neurriak egokia, beharrezkoa eta egitateekin heinekoa izan beharko du», kasu.

SPAJLko 28. artikulua jasotzen duen erruduntasun eta erantzukizunaz esan behar dugu nahiko modu dezentean idatzi dela, baina beharbada hobe litzateke erantzukizuna eta erruduntasuna bi artikulua autonomo balira, bi eremu desberdin direlako. Erruduntasunaren arloan, sakontasun gehiago beharko luke artikulua, egozpen-titulu bikoitzari, administratuaren «ardura-betebeharrari» (*ex ante* ikuspuntutik arriskua aurreikusgarria izatea eta subjektuari horren ezagutza galdata ahal izatea) eta, batik bat, egozpen zuzenari (ezartzeko *sine qua non* baldintza) erreferentzia egitea hobe litzateke erruduntasunaren irizpide nagusiak jasotzeko. Artikuluaren hirugarren atalak emango digu arazo gehien solidaritatearen arazoa agertuko zaigulako eta proporzionaltasun-printzipioarekin talka egiten duelako bakoizteari buruz jasotako arauketa horrek.

40/2015 Legeak, urriaren 1ekoak, Sektore Publikoaren Araubide Juridikoarenak, oro har, tipikotasun-, proporzionaltasun- eta erruduntasun-printzipioen arautzea hobetu egin du, 30/1992 Legearekin erkatuz gero, baina, zalantzarik gabe esan daiteke lege berriak printzipioen «enborra» jaso duela, horren adar eta hostoak jaso gabe.

Legegileak, halaber, aukera oso ona galdu du Zigor Zuzenbideko kategoria batzuk Administrazio Zuzenbide Zehatzaileran pasatzeko: inguruabar astungarriak edo aringarriak, oker gaindirgarriak eta gaindiezinak, zigorrak zehazteko era, inguruabar horiek kontuan hartuta, etab. Arazoa lege honetan, beraz, Administrazioak zehapena ahalmenean zigorrak ezartzean zeukan irizpidezkotasuna ez dela aldatu eta legegileak berak muga gehiagorik jarri ez duela izango da. Zenbat eta lege-irizpide

gehiago jaso legeak, orduan eta segurtasun gehiago zigortzeko mementoan. Lortu al du SPAJLk horren helburua? Bai, baina atal batzuek teknikoki hobetzea eskatzen dute. Printzipio hauek, esan bezala, iheskorrak izango zaizkigu, horregatik behar dugu legeak modu egokian horiek jasotzea, herritarrak babesteko eta,aldi berean, Estatuaren *ius puniendia* mugatzeko.

Bibliografia

- Alarcón Sotomayor, L. (2010): «El “non bis in idem” como principio general del derecho administrativo», in J.A. Santamaría Pastor (zuz.), *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, La Ley, Madrid.
- , (2014): «Los confines de las sanciones: En busca de la frontera entre Derecho penal y Derecho administrativo sancionador», *Revista de administración pública*, 195, 135-167.
- Arzoz Santisteban, X. (2006): *Administrazio Zuzenbidearen hastapenak*, Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbo.
- Bacigalupo Zapater, E. (1981): «La distinción entre error de tipo y error de prohibición en el Proyecto de Código Penal de 1980», *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, 1, 919-923.
- Barciela Pérez, J.A. (2019): «El principio non bis in idem en el ámbito tributario a tenor de la reciente jurisprudencia del TEDH y el TJUE», *Quincena fiscal*, 6, 123-148.
- Barnés, J. (1994): «Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho comparado y comunitario», *Revista de Administración Pública*, 135, 495-538.
- Beccaria, C. eta Arouet, F.M. (1998): *De los delitos y de las penas. Con el Comentario de Voltaire*, Alianza Editorial, Madrid.
- Beladiez Rojo, M. (2000): «La vinculación de la Administración al Derecho», *Revista de Administración Pública*, 153, 315-350.
- Bernal Pulido, C. (2007): *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Centro de estudios políticos y constitucionales (CEPC), Madrid.
- Beltran De Felipe, M. (1995): *Discrecionalidad administrativa y constitución*, Tecnos, Madrid.
- Bermejo Vera, J. (1976): «Potestad reglamentaria y sancionadora de la administración. Tópicos y jurisprudencia. Sentencia de la sala 4ª del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1975», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 10, 501-506.
- Boix Reig, F.J. (2005): «La jurisprudencia constitucional sobre el principio “non bis in idem”», in F.J. Boix Reig, A. Bernardi eta R. Campos Cristóbal, *Responsabilidad penal por defectos en productos destinados a los consumidores*, Iustel, Madrid.
- Boix Reig, F.J.; Bernardi, A. eta Campos Cristóbal, R. (2005): *Responsabilidad penal por defectos en productos destinados a los consumidores*, Iustel, Madrid.
- Bueno Trill, M. (2011): *El hombre bueno y el buen ciudadano en Aristóteles* (Doktoretza Tesia), Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, Iruñea.
- Choclán Montalvo, J.A. (2005): «Responsabilidad tributaria por los conceptos una aplicación razonable del principio de culpabilidad», *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, 2, 1.451-1.461.
- Coscolluela Montaner, L. (2014): *Manual de Derecho Administrativo*, Thomson-Civitas, Madrid.
- Cubero Marcos, J.I. (2010): *El principio non bis in idem en la ley vasca de la potestad sancionadora*, Instituto Vasco de Administración Pública-Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Bilbo.
- , (2017): *Las notificaciones administrativas*, Gobierno Vasco-Eusko Jaurlaritzza, Instituto Vasco de Administración Pública-Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Bilbo.

- , (2018). «Las aporías del principio “non bis in ídem” en el derecho administrativo sancionador», *Revista de administración pública*, 207, 253-288.
- De León Villalba, F.J. (1998): *Acumulación de Sanciones Penales y Administrativas. Sentido y Alcance del Principio ne bis in ídem*, Bosch, Bartzelona.
- De Palma Del Teso, Á. (1991): «La Culpabilidad», *Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo*, 1 (gehigarria), 2001, 29-52.
- , (1994): «Comentario al Título IX “De la potestad sancionadora” de la Ley 30/1992», in J. Tornos Mas, *Administración Pública y Procedimiento Administrativo: comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, J.M. Bosch Editorial, Bartzelona.
- Desdentado Daroca, E. (1999): *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico: constucción teórica y análisis jurisprudencial*, Aranzadi, Iruñea.
- Díez-Picazo, L.M. (2003): *Sistema de Derechos Fundamentales*, Editorial Civitas, Madril.
- Fernández Rodríguez, T.R. (1991): *Arbitrariedad y discrecionalidad*, Editorial Civitas, Madril.
- , (1994): *De la arbitrariedad de la Administración*, Editorial Civitas, Madril.
- Gallardo Castillo, M.J. (2008): *Los Principios de la Potestad Sancionadora. Teoría y Práctica*, Editorial Iustel, Madril.
- , (2016): «El procedimiento sancionador tras la reforma de 2015 y su impacto en las entidades locales», *Revista de estudios locales*, 191, 38-49.
- , (2016): «El procedimiento sancionador tras la reforma de 2015: reflexiones y propuestas para un debate», *Revista española de derecho administrativo*, 179, 111-139.
- , (2016): «El nuevo marco normativo del procedimiento administrativo común: el paradigma de una reforma endeble», *Cuadernos de derecho local*, 42, 12-39.
- Gamero Casado, E. eta Fernández Ramos, S. (2018): *Manual básico de derecho administrativo*, Tecnos, Madril.
- Garberí Llobregat, J. (1989): *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento administrativo sancionador (Doctrina del Tribunal Constitucional y reforma legislativa)*, Editorial Trivium SA, Madril.
- García Albero, R.M. (1995): *Non bis in ídem Material y Concurso de Leyes Penales*, Cedecs, Bartzelona.
- , (2001): «La relación entre ilícito penal e ilícito administrativo: texto y contexto de las teorías sobre la distinción de ilícitos», in G. Quintero Olivares eta F. Morales Prats, *El nuevo derecho penal español: estudios penales en memoria del profesor José Manuel Valle Muñiz*, Editorial Thomson Reuters-Aranzadi, Iruñea.
- García De Enterría, E. (1962): «La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)», *Revista de Administración Pública*, 38, 159-208.
- García De Enterría, E., Fernández Rodríguez, T.R. (2011): *Curso Derecho Administrativo I*, Editorial Civitas, Madril.
- García Gómez de Mercado, F. (2017): *Sanciones Administrativas, Garantías, derechos y recursos del presunto responsable*, Editorial Colmares SL, Albolote (Granada).
- García Moreno, V.A. (2019): «Procedimiento: El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la posibilidad de sancionar dos veces. Recientes aportaciones sobre el contenido del principio non bis in ídem», *Carta tributaria. Revista de opinión*, 38. zk.
- García Ureta, A.M. (2015): *Temas de Derecho Administrativo*, Gomylex, Bilbo.
- González Beilfuss, M. (2002): «Últimas tendencias en la interpretación del principio de proporcionalidad», *Revista jurídica de Catalunya*, 101-4, 1.099-1.120.
- Gosálbez Pequeño, H. (2016): *El nuevo régimen jurídico del sector público*, Wolters Kluwer, Madril.

- , (2013): *El procedimiento administrativo sancionador (teoría y práctica)*, Dykinson, Madrid.
- , (2016): «Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [BOE, 236. zk., 2015-10-2]», *Ars Iuris Salmanticensis: AIS: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, 4(1), 219-223.
- , (2016): *La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Públicas*, CEMCi, Granada.
- Hassemer, W. (1984): *Fundamentos del Derecho Penal*, Bosch, Barcelona.
- Hernández-Guijarro, F. (2017): «Los principios constitucionales de legalidad y tipicidad sancionadora en el ordenamiento tributario», *Quincena fiscal: Revista de actualidad fiscal*, 5, 95-118.
- Huergo Lora, A. (2007): *Las sanciones administrativas*, Editorial Iustel, Madrid.
- Ivars Ruiz, J. (2001): «Principio de proporcionalidad en el Derecho administrativo sancionador en materia de seguridad vial», *Revista internauta de práctica jurídica*, 7, 1.139-5.885.
- Lasagabaster Herrarte, I. (2006): *Ley de la Potestad Sancionadora. Comentario Sistemático*, LETE argitaletxea, Bilbo.
- Lascuráin Sánchez, J.A. (1998): «La Proporcionalidad de la norma penal», *Cuadernos de Derecho Público*, Instituto Nacional de Administración Pública, 5, 159-189.
- López Garrido, D. (2013): «Una Reforma Constitucional para España», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 33, 24-30.
- Martín-Retortillo Baquer, S. (1991): *Estudios sobre la Constitución española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Editorial Civitas, Madrid.
- Martín-Retortillo, L. (1976): «Multas administrativas», *Revista de Administración Pública*, 7, 9-65.
- , (1983): «Del control de la discrecionalidad administrativa al control de la discrecionalidad judicial», *Revista de la Administración Pública*, II. bol., 100.-102. zk., 1.083-1.099.
- , (1993): *La Protección jurídica del ciudadano (procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional): estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez, Vol. I*, Civitas, Madrid.
- , (2000): «Del control de la discrecionalidad administrativa al control de la discrecionalidad judicial», *Revista de la Administración Pública*, II. bol., 100.-102. zk., 1.083.-1.099.
- Medina Guerrero, M. (1996): *La vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales*, Editorial McGraw-Hill, Madrid.
- , (1998): «El principio de proporcionalidad y el legislador de los derechos fundamentales», *Cuadernos de Derecho Público*, 5, 119-142.
- Muñoz Quiroga, A. (1985): «El principio “non bis in idem”», *Revista española de Derecho Administrativo (REDA)*, 45, 129-142.
- Nieto García, A. (2005): *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid.
- Palomar Olmeda, A. (2018): *Practicum. Procedimiento Administrativo Común 2019*, Aranzadi, Nafarroa.
- Perelló Doménech, I. (1997): «El principio de proporcionalidad y la jurisprudencia constitucional», *Jueces para la democracia*, 28, 69-75.
- Pérez Berengena, J. (1996): «La culpabilidad tributaria, según el Tribunal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Crónica Tributaria*, 78, 105-146.

- Quintero Olivares, G. eta Morales Prats, F. (2001): *El nuevo derecho penal español: estudios penales en memoria del profesor José Manuel Valle Muñiz*, Editorial Thomson Reuters-Aranzadi, Iruña.
- Quintero Olivares, G. (1991): «La autotutela, los límites al poder sancionador de la Administración Pública y los principios inspiradores del Derecho Penal», *Revista de administración pública*, 126, 253-296.
- Rebollo Puig, M. (1989): *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madril.
- Rebollo Puig, M.; Izquierdo Carrasco, M.; Alarcón Sotomayor, L. eta Bueno Armijo, A.M. (2005): «Panorama del derecho administrativo sancionador en España», *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 7(1), 23-74.
- , (2010): *Derecho Administrativo Sancionador*, Lexnova, Valladolid.
- , (2017): «Derecho administrativo sancionador», *Revista española de derecho administrativo*, 147-173.
- Sánchez García, I. (1994): «El principio constitucional de proporcionalidad en el derecho penal», *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, 4, 1.114-1.124.
- Sánchez Morón, M. (2017): *Derecho Administrativo. Parte General*, Editorial Tecnos, Madril.
- Santamaría Pastor, J.A. (2016): *Principios de Derecho Administrativo General*, Iustel, Madril.
- Torío López, Á. (1991): «Injusto penal e injusto administrativo (Presupuesto para la reforma del sistema de sanciones)», in S. Martín-Retortillo Baquer, *Estudios sobre la Constitución española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Editorial Civitas, Madril.
- Tornos Mas, J. (1994): *Administración Pública y Procedimiento Administrativo: comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, J.M. Bosch Editorial, Bartzelona.
- Urrutia Libarona, I. (2008): *Administrazio Zuzenbidea: atal berezia*, EHUko Euskara Errektoreordetzaren Sare Argitalpena, Bilbo.
- , (2009): *Administrazio Zuzenbideko ikasgaiak II*, Instituto Vasco de Administración Pública-Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Oñati.
- Villar Palasí, J.L. eta Villar Ezcurra, J.L. (1993): «El derecho a la certidumbre jurídica y la incertidumbre en nuestro Derecho», in L. Martín-Retortillo Baquer, *La Protección jurídica del ciudadano (procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional): estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez, Vol. I*, Editorial Civitas, Madril.

