

LA DIVERSIDAD DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN PORTUGAL: EN PARTICULAR, LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS INNOMINADAS

Isabel Celeste M. Fonseca

Profesora Asociada de la Facultad de Derecho de la Universidad del Minho (Portugal)
Investigadora del JusGov

João Vilas Boas Pinto

Asistente Invitado de la Facultad de Derecho de la Universidad del Minho (Portugal)
Investigador del JusGov

Sumario: 1. Cuestión de orden; 2. El universo del Poder Sancionador de la Administración Pública – una aproximación: 2.1. Sanciones administrativas y medidas administrativas desfavorables; 2.2. Tipología de sanciones administrativas; 3. En particular, las sanciones administrativas innominadas; 3.1. Su admisibilidad constitucional; 3.2. De la dificultad en su identificación - algunos casos; 4. Consideraciones finales.

1. Cuestión de orden

El estudio del poder sancionador de la Administración Pública ha sido, en el ordenamiento jurídico portugués, objeto de muchas disputas dogmáticas, a las que contribuye inmediatamente la ausencia de un concepto uniforme de sanción administrativa. Esto se debe principalmente a las elecciones de política legislativa, especialmente a lo largo del siglo XX, a la particular influencia germánica en la modelización de regímenes administrativos especiales sancionadores bajo el nombre de ilícito de mera ordenación social¹ y a la ausencia de un estudio unitario del poder sancionador de las entidades públicas por la doctrina administrativa².

Así, creemos que el primer esfuerzo debe girar en torno a la reclasificación de las sanciones, es decir, a la delimitación del universo de la potestad sancionadora de la Administración, porque no cabe duda de que ésta no se limita al derecho disciplinario y al derecho de mera ordenación social. De hecho, ya sea ante el crecimiento exponencial de cada uno de estos subsectores, especialmente del derecho de mera ordenación social, o la ampliación, intensificación y diversificación de los instrumentos sancionadores de la Administración Pública, especialmente los ejercidos por entidades administrativas con

¹ Vd. Eduardo CORREIA, “Direito Penal e Direito de Mera Ordenação Social”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, XLIX, 1973, pp. 257-281.

² Cf. Isabel Celeste M. FONSECA, “Das Infrações Administrativas e do Ato Administrativo Sancionatório: Uma Leitura”, in *Direito Administrativo Sancionatório. Um Problema e muitos desafios*, coord. Isabel Celeste M. Fonseca, Coimbra, Almedina, 2022, pp.19-20.

competencias reguladoras³, la necesidad de repensar sus fronteras es fácil de entender, lo que le obliga a reflexionar sobre una amplia gama de medidas que, sin volver a ningún otro tipo de sanciones administrativas, es decir, mera ordenación social o disciplinaria, están muy cerca de ellas y, en este sentido, se cuestionan si también serán verdaderas sanciones administrativas. Es decir, se trata fundamentalmente de distinguir la acción sancionadora de la Administración Pública de aquella acción que, aunque desfavorable o lesiva, no tiene carácter sancionador.

Eso es lo que trataremos esencialmente aquí.

2. El universo del Poder Sancionador de la Administración Pública – una aproximación

2.1. Sanciones administrativas y medidas administrativas desfavorables

Las sanciones administrativas se basan en una infracción administrativa (conducta ilícita) y tienen una finalidad predominantemente punitiva⁴, imponiendo al sujeto una consecuencia desventajosa, ya sea la privación de un derecho o el pago de una cantidad de dinero (que puede ser una *multa* o una *coima*). En este sentido, cómo defendemos, la sanción administrativa es la medida punitiva prevista en un acto normativo, aplicada por la Administración Pública en el marco de sus relaciones jurídicas generales y especiales, a quien, con negligencia o dolo, sin justificación, deja de desempeñar un cierto y determinado deber administrativo, prescrito normativamente⁵. Las medidas administrativas desfavorables, según VIEIRA DE ANDRADE, constituyen "*procedimientos y actos de reacción ante la violación de las disposiciones imperativas, que no tienen por objeto sancionar las transgresiones (hechos ilícitos), sino responder a cualquier tipo de acciones o situaciones perjudiciales para el interés público para otros*

³ Vd. AA.VV., *Direito Sancionatório das Autoridades Reguladoras*, Coord. Maria Fernanda Palma, Augusto Silva Dias, Paulo de Sousa Mendes, Coimbra Editora, Coimbra, 2009.

⁴ Cf. Inês Ferreira LEITE, *Ne (Idem) Bis in Idem. Proibição de dupla punição e de duplo julgamento: contributos para a racionalização do poder punitivo público*, Vol. II, Lisboa: AAFDL Editora, 2016, pp. 422; 436-437.

⁵ Cf. Isabel Celeste M. FONSECA, "Das Infrações Administrativas e do Ato Administrativo Sancionatório...", op. cit., p. 26. En este sentido también, vd. António Cândido de OLIVEIRA, *O poder sancionatório da Administração Pública*, Clase de abril 11, 2011, polic. Escola de Direito da Universidade do Minho, 2010/2011; y Marcelo Madureira PRATES, *Sanção Administrativa: Anatomia e Autonomia*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 54.

finés, a saber, la mera prevención (neutralización del riesgo o peligro) y la mera reintegración"⁶.

En la forma expuesta anteriormente, un conjunto de medidas como las medidas de seguridad⁷⁻⁸, las medidas policiales, el cumplimiento de las limitaciones u obligaciones impuestas, ya sea mediante actos o contratos administrativos, y las medidas para restablecer la legalidad, no se devuelven a la categoría de sanciones administrativas.

En lo que respecta a las medidas policiales, hemos perfilado el entendimiento de que la policía es una actividad administrativa, y que esta actividad administrativa es, desde el principio, seguridad interna⁹, pero también actividad para prevenir daños o minimizar riesgos, teniendo poderes de control y vigilancia, que puede o no implicar el recurso a la coerción. Aunque las medidas policiales pueden adquirir rasgos represivos, el propósito principal siempre es prevenir, por lo que incluso si toma tales características, no se puede decir que su vocación sea sancionadora¹⁰.

⁶ José Carlos Vieira de ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 5.ª ed., Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, p. 136

⁷ Las medidas de seguridad presuponen la comisión de un delito, además de que las autoridades encargadas de determinarlo son los tribunales. Esto significa que, en Portugal, no existen medidas de seguridad que tengan un carácter no penal. Por lo tanto, además de la medida de seguridad consagrada por el legislador constitucional en el artículo 29.º, n.º 4, de la Constitución (=CRP), "junto a" la pena, el legislador ordinario ha consagrado en el Código Penal (=CP), en particular el artículo 40.º, n.º 1, que uno y otro persiguen los mismos fines: la protección de los bienes jurídicos y la reintegración del agente en la sociedad. Las medidas de seguridad pueden ser o no privativas de la libertad. Es medida de seguridad privativa de libertad el internamiento de inimputables (art. 91.º CP), así como el internamiento de personas atribuibles con anomalías psíquicas (art. 104.º y ss' CP). Son medidas de seguridad no privativas de la libertad: la suspensión de la ejecución del internamiento (art. 98 CP); la interdicción de actividades (art. 100.º CP); la cancelación del título y la prohibición de la concesión del título de conducción de un vehículo de motor (art. 101.º CP); la aplicación de las normas de conducta (art. 102.º CP).

⁸ Vd. Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 424/2020, julio 31, 2020, proc. n.º 403/2020 (1.ª Sección), disponible en www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20200424.html

⁹ La seguridad interior es, de conformidad con el art. 1º, n.º1, de la Ley de Seguridad Interior (Ley n.º 53/2008), "la actividad desarrollada por el Estado para garantizar el orden público, la seguridad y la tranquilidad, proteger a las personas y los bienes, prevenir y reprimir la delincuencia y contribuir a asegurar el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el ejercicio regular de los derechos, libertades y garantías fundamentales de los ciudadanos y el respeto de la legalidad democrática". El concepto de seguridad interior es, por tanto, un concepto amplio, que integra de forma natural el orden público, la seguridad y la tranquilidad, pero no se agota en ellos.

¹⁰ La configuración de las medidas policiales es muy diferente, y pueden ser tanto actos materiales como jurídicos, y no presuponen la existencia de ilegalidad o culpabilidad. Y, dado que abogamos por la adopción de un criterio mixto para la calificación de la policía administrativa en un sentido amplio, creemos que las medidas policiales incluyen tanto las medidas adoptadas por las autoridades policiales como las otras autoridades administrativas, legalmente facultadas, incluidas las autoridades reguladoras. Así, las actuaciones de ejecución e inspección llevadas a cabo por entidades administrativas como ASAE o ACT son medidas policiales, como lo es la decisión de interdicción de determinadas localizaciones, por ejemplo, por riesgo de desprendimientos, o el cierre temporal de establecimientos. Y hay, entre otras, medidas policiales que están previstas en la Ley de Seguridad Interior, artículos 28.º (medidas policiales) y 29.º (medidas policiales especiales), aplicadas por las "autoridades policiales", es decir: i) la identificación de personas sospechosas que se encuentren o circulen en un lugar público, abierto al público o sujeto a vigilancia policial; ii) la prohibición temporal del acceso y la circulación de personas y medios de transporte en un lugar, por tierra, vía navegable, mar o aire; iii) evacuación temporal o abandono de lugares o medios

Y en cuanto a las medidas para restablecer la legalidad, de lo que se trata es de la mera restauración o reintegración del ordenamiento jurídico vulnerado. Bien puede darse el caso de que el mismo hecho, por ejemplo, la construcción de un edificio sin licencia, dé lugar a un procedimiento sancionador y a una medida de restablecimiento de la legalidad (demolición) sin que ello constituya una sanción, aunque pueda tener consecuencias más graves¹¹. A menudo, el límite entre las medidas de restablecimiento de la legalidad y las sanciones administrativas se pone a prueba cuando está en juego la devolución de las cantidades indebidamente obtenidas. A este respecto - en el contexto de las *contraordenações* laborales - , el Tribunal Constitucional declaró en su sentencia n.º

de transporte; iv) la retirada de objetos, vehículos u otros obstáculos colocados en lugares públicos sin autorización que impidan o condicionen el paso para garantizar la libertad de circulación en condiciones seguras; v) la realización, en un vehículo, lugar público, abierto al público o sujeto a vigilancia policial, búsquedas y revistas para detectar la presencia de armas, sustancias o artefactos explosivos o pirotecnia, objetos prohibidos o capaces de permitir actos de violencia y personas buscadas o indocumentadas en el territorio nacional o privadas de su libertad; vi) la aprehensión temporal de armas, municiones, explosivos y sustancias u objetos prohibidos, peligrosos o sujetos a licencias administrativas previas; vii) La realización de acciones de fiscalización en establecimientos y otros lugares públicos o abiertos al público; viii) Las acciones de vistoria o instalación de equipos de seguridad; ix) el cierre temporal de paiols, almacenes o fábricas de armamentos o explosivos y sus componentes; x) la retirada o suspensión de las autorizaciones a los titulares de los establecimientos a que se refiere el párrafo anterior; xi) el cierre temporal de establecimientos destinados a la venta de armas o explosivos; xii) el cese de la actividad de empresas, grupos, organizaciones o asociaciones dedicadas al terrorismo o a la delincuencia violenta o altamente organizada; xiii) inhibición de la difusión desde sistemas de radiocomunicaciones, públicos o privados, y aislamiento electromagnético o corte del servicio telefónico en determinados espacios.

Todavía se pueden llamar otros ejemplos variados (y problemáticos). Paradigmáticamente, la Ley nº 95/2019, por la que se aprueba la Ley Básica de Salud, concretamente la Base 34: "1 – La autoridad sanitaria será responsable de la decisión de intervenir por parte del Estado en la defensa de la salud pública, en situaciones susceptibles de causar o acentuar daños graves a la salud de los ciudadanos o comunidades, y en la vigilancia de la salud a nivel territorial nacional como consecuencia de la circulación de personas y mercancías en el tráfico internacional". Y, en particular, se establecerán las siguientes medidas de salud pública que la Autoridad de Salud Pública pueda adoptar, previstas en el n.º 2 de la misma Base: a) ordenar la suspensión de la actividad o el cierre de servicios, establecimientos y lugares de uso público y privado, cuando operen en condiciones de riesgo para la salud pública"; d) solicitar servicios, establecimientos y profesionales sanitarios en casos de epidemias graves y otras situaciones similares. En particular, sírvanse considerar lo dispuesto en el n.º 2, b), de la Base nº 34: "Iniciar, de conformidad con la Constitución y la Ley, el internamiento o la prestación obligatoria de asistencia sanitaria a personas que de otro modo constituyan un peligro para la salud pública". No hay que olvidar también las disposiciones de la Base 35 sobre la Defensa Sanitaria de las Fronteras: "1— El Estado promueve la defensa sanitaria de sus fronteras, respetando las normas generales dictadas por los órganos competentes. 2 – Corresponde, en particular, a los órganos competentes estudiar, proponer, aplicar y vigilar las medidas necesarias para prevenir la importación o exportación de enfermedades sujetas al Reglamento Sanitario Internacional, hacer frente a la amenaza de la expansión de las enfermedades transmisibles y promover todas las operaciones sanitarias requeridas por la defensa de la salud de la comunidad internacional".

¹¹ Y bien puede ser que no se aplique la sanción porque se concluya que el propietario de la obra no tuvo la culpa (por ejemplo, le dijeron en el ayuntamiento que ese tipo de obras no requerían licencia) o porque, por ejemplo, falleció. Pero aunque no se aplique la sanción, la medida de restauración de la legalidad se mantiene y el edificio debe ser demolido (si las obras no son legalizables). La restauración de la legalidad no tiene, por tanto, en cuenta la culpabilidad ni pregunta quién es el propietario del edificio. Sólo considera el deber de volver a legalizar. Es el caso de la orden de demolición de obras de construcción no legalizables, pues lo que se pretende es restablecer la legalidad y la medida se aplica contra el actual propietario del edificio, aunque no haya realizado la construcción, y cabe señalar que no se le puede imponer la multa respectiva (que se llama *coima*).

510/2016 (Proc. n.º 243/16) que "es la propia ley la que distingue entre *coima* (y las sanciones accesorias) y las *cuantitativas pendientes*. Estos no corresponden a una sanción y, por lo tanto, la determinación de su devolución no tiene que estar prevista en cada uno de los tipos objetivos del ilícito de mera ordenación social que resulten en la omisión de los pagos adeudados; los mismos 'cuantitativos' corresponden, es decir, al objeto del deber omitido, que es una presuposición de la sanción".

2.2. Tipología de sanciones administrativas

Definir el universo del poder sancionador y definir sus subtipos no supone una tarea fácil, con múltiples clasificaciones. Para FREITAS DO AMARAL, la potestad sancionadora de la Administración Pública cierra tres áreas principales: i) disciplinaria; ii) mera ordenación social; iii) el control administrativo de la ilegalidad de determinadas actividades públicas y privadas¹². Desde la perspectiva de otros autores, como MIGUEL PRATA ROQUE y MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, el Derecho Sancionador no Penal contiene las siguientes subespecies: i) sanciones de mera ordenación social; ii) sanciones disciplinarias públicas; iii) sanciones financieras; iv) sanciones administrativas "stricto sensu"¹³. A nuestro juicio, el universo sancionador administrativo incluye sanciones disciplinarias públicas (incluidas las sanciones corporativas), sanciones de mera ordenación social (coimas y otras sanciones accesorias) y otras sanciones administrativas innominadas¹⁴. El círculo en el que se comete la infracción administrativa, es decir, si se

¹² Diogo Freitas do AMARAL, "O Poder Sancionatório da Administração Pública", in *Estudos Comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, Vol. I., Coimbra: Almedina, 2008, p. 225.

¹³ Cf. Miguel Prata ROQUE, "O Direito Sancionatório Público enquanto bisettriz (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Administrativo – a pretexto de alguma jurisprudência constitucional", in *Revista de Concorrência e Regulação*, nº 14-15, 2013, pp. 114; y Mário Aroso ALMEIDA, *Sancções Administrativas no Ordenamento Jurídico Português*, texto proporcionado por el autor, correspondiente al texto con el mismo título integrado en J. Rodríguez-Arana Muñoz, C. Delpiazzo, M. Hernández, M.E.Jalil, M.C.R. Martín-Retortillo (org.). *Régimen Administrativo Sancionatorio en homenaje a José Luís Meilán Gil*, Tomo 1, Quito: FIDA.

¹⁴ Cf. Vital MOREIRA, *Apontamentos Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública*, INA.; Direito Administrativo, 2.ª turma, 2003; y Pedro Costa GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Coimbra, Almedina, 2020, especialmente pp. 1086-1077. Por otro lado, Margarida E. L. M DE FARIA, *O sistema de sanções e os princípios do direito administrativo sancionador*, Aveiro, policopiado, 2007, p.32, en el camino de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, distingue la sanción administrativa general de la sanción administrativa especial, eligiendo como criterio de diferenciación el tipo de relación jurídica establecida entre la administración sancionadora y el sujeto sancionado. Así, en el primer caso, el autor habla de una sanción impuesta en el contexto de una relación general de poder, que es la que se establece entre la Administración y todos los ciudadanos, independientemente de su voluntad, en la medida en que todos están sujetos a su autoridad *ius puniendi*, apuntando con su eficacia a la protección del interés público al que está adscrita la Administración en el ejercicio de su actividad. La sanción administrativa especial recae sobre aquellas personas que voluntariamente (o por ley o decisión judicial) establezcan un vínculo específico con la Administración, una relación especial de poder, manteniendo contacto y bajo el control

practica una conducta antijurídica en el marco de una relación de poder especial o dentro de una relación de poder general, conduce esencialmente a la calificación de la subespecie de infracción de que se trate, a efectos de la aplicación de la sanción correspondiente, pero en modo alguno perjudica el carácter administrativo tanto de la potestad sancionadora ejercida como del acto sancionador producido.

Comencemos con las sanciones disciplinarias para rastrear su alcance. Esto incluye las sanciones disciplinarias impuestas a los trabajadores que desempeñan funciones públicas (de conformidad con la Lei n.º 35/2014, que es la Ley General del Trabajo en Funciones Públicas – LGTFP). Además, la aplicación de sanciones a los funcionarios es la manifestación más segura e indiscutible del poder sancionador de la AP. En este contexto, es necesario reconocer características esenciales, como la necesidad de un procedimiento administrativo previo (procedimiento disciplinario), la garantía del derecho fundamental de defensa del acusado, el principio de la tipicidad de las sanciones disciplinarias y la impugnación administrativa y judicial del acto sancionador.

Destacar también la existencia de poder disciplinario en estatutos especiales. Aquí, como ejemplo, es necesario convocar el poder disciplinario sobre los militares y sobre los agentes del PSP y la GNR, que es más estricto que el de los funcionarios públicos, y el poder disciplinario sobre los magistrados. Además, la existencia de poder disciplinario sobre los usuarios de servicios que operan sobre la base del derecho público, permitiendo la configuración de relaciones de poder especiales, el poder disciplinario sobre los presos en una prisión, el poder disciplinario sobre los pacientes ingresados en los servicios hospitalarios y sus visitantes, el poder disciplinario sobre los estudiantes que asisten a internados, como los del Colegio Militar o el Instituto de Alumnos del Ejército, el poder disciplinario sobre los estudiantes de las escuelas públicas o el poder disciplinario sobre los usuarios de bibliotecas, archivos públicos, museos y otros establecimientos públicos¹⁵. Tampoco podemos ignorar las sanciones disciplinarias aplicadas a los profesionales integrados en órdenes o cámaras profesionales, ya que existe una disciplina interna a la que están sujetos los miembros de las asociaciones públicas¹⁶, a saber, las órdenes

de la entidad administrativa a la que están obligadas, afectando con sus infracciones los intereses públicos más específicos, mientras que más orientado a la protección del orden administrativo interno, a su funcionamiento interno.

¹⁵ Para más desarrollos, con indicación de la legislación respectiva y ejemplos, vd. Isabel Celeste M. FONSECA, *Das Infrações Administrativas e do Ato Administrativo Sancionatório...*, op. cit., especialmente pp. 37-47.

¹⁶ Vd. Lei n.º 2/2013.

profesionales, que pueden corresponder a la amonestación, suspensión del ejercicio y prohibición definitiva de actividad o profesión.

Además de las sanciones disciplinarias, deben distinguirse las sanciones de mera ordenación social. Sin embargo, la infracción de mera ordenación social (=contraordenação) presupone la imposición de una *coima* (y una medida acesoria) y subyace a la comisión de actos ilícitos por parte de particulares que ya han sido calificados de transgresiones administrativas¹⁷, siendo disciplinado por el Decreto-Ley n° 433/82, con modificaciones posteriores (= RGCO). Hay muchos casos que constituyen actos ilícitos de mera ordenación social y se sancionan con una *coima* (y sanciones accesorias). Además, su dominio abarca diferentes áreas del derecho: economía, medio ambiente, urbanismo, etc. Y son muchas las infracciones de mera ordenación social cuya sanción es competencia de autoridades reguladoras independientes que operan en ámbitos sectoriales: en el ámbito bancario y financiero, de seguros y en el ámbito de la competencia, en el mercado de valores, en el ámbito de la energía y los residuos, en los medios de comunicación, la salud, la protección de datos, entre otros¹⁸ (como se desprende de la Ley de las Entidades Administrativas Independientes - Ley n° 67/2013). En cuanto a su origen, algunos se derivan de la despenalización, resultante de la transformación de las *contravenciones* en *contraordenações* (o, en otras palabras, resulta de la transformación de delitos menores tomados como bagatelles en infracción administrativa) y otros se crean *ex novo*¹⁹.

Los aspectos fundamentales que caracterizan el régimen de las *contraordenações* son la noticia, la investigación y la prueba de los hechos agravados, la defensa del acusado y la imposición de una sanción (*coima* u otra medida acesoria, prevista en el artículo 21.º del RGCO, como el cierre de un establecimiento, la suspensión del ejercicio de la actividad o profesión). En todo caso, existe un procedimiento administrativo que es llevado a cabo por una entidad administrativa y culmina en la práctica de un acto administrativo. Contrariamente a lo que ocurre en otros ordenamientos jurídicos, como el español, el acto

¹⁷ El Código Administrativo de 1936-40 preveía la aplicación máxima de la pena máxima de prisión de hasta un mes a la violación de los reglamentos y las ordenanzas municipales.

¹⁸ Vd., por ejemplo, el Estatuto de la CMVM (art. 9.º, al. p)); Estatutos del Órgano Regulador de los Medios de Comunicación (arts. 67 y ss').

¹⁹ Así, ejemplos de *contraordenações* son las violaciones del Código de Circulación; violaciones del código laboral; infracciones fiscales (Ley N° 15/2001 - Régimen General de las Infracciones Tributarias (RGIT); violación de reglamentos de carácter genérico de las Entidades Locales (Ley de Finanzas Locales, a la que debería aplicarse la RGIT); violaciones de las disposiciones legales relativas a la aviación civil (Decreto-Ley n° 10/2004); infracciones ambientales (Ley n° 50/2006); infracciones en el ámbito de los regímenes de Seguridad Social (Ley n.º 107/2009), infracciones económicas (Decreto-Ley n.º 9/2021).

sancionador *contraordenacional* es, entre nosotros - con la excepción del urbanismo -, cuestionable en los tribunales judiciales y no en los tribunales administrativos, a diferencia de otros actos sancionadores de las autoridades administrativas²⁰⁻²¹.

Finalmente, junto con la potestad disciplinaria y contraordenacional, existe también una potestad sancionadora innominada, referida a aquellas medidas aplicadas por entidades administrativas cuya finalidad u objetivo sea, aunque no exclusivamente, sancionar o punir conductas que violen prohibiciones, deberes o cargas establecidas por actos administrativos o normativos.

3. En particular, las sanciones administrativas innominadas

3.1. Su admisibilidad constitucional

En Portugal, la constitucionalidad de la existencia de sanciones administrativas ciertamente puede ser defendida. No cabe duda de que la Ley Fundamental admite claramente, en el artículo 165.º, n.º 1, párrafo d), la existencia de sanciones disciplinarias y sanciones de mera ordenación social. Sin embargo, será importante saber si el artículo 199.º, párrafo g) de la Constitución puede apoyar la entrega de una potestad sancionadora general a la Administración Pública, *maxime* a lo Gobierno. Pues bien, se puede pensar, tanto más cuanto que corresponde al Gobierno llevar a cabo todos los actos y adoptar todas las medidas necesarias para promover el desarrollo económico y social y satisfacer las necesidades colectivas. Y hay, de hecho, quienes lo entienden así²².

Y, recordando aquí la medida restrictiva del uso del cheque (art. 10.º, n.º 1, del Decreto-Ley n.º 14/84)²³, cabe señalar que el Tribunal Constitucional llegó a argumentar que el programa constitucional relativo al derecho sancionador público se definió en los párrafos

²⁰ Como sabemos, existe una larga tradición, que viene desde la Revolución Liberal, en el sentido de que los tribunales judiciales son más creíbles para la defensa de libertades y valores más queridos por el ciudadano, como la libertad individual y la propiedad privada. Vd. Isabel Celeste M. FONSECA / José DANTAS, “Sanções (contraordenacionais) administrativas e o âmbito da jurisdição administrativa: quando o coração quer mas a razão não deixa”, in *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, II, 2015, pp. 253-257.

²¹ Para una vista comparativa, vd. João Vilas Boas PINTO, “A difícil integração dos ilícitos (administrativos) contraordenacionais na jurisdição administrativa portuguesa *versus* a natural relação entre os ilícitos administrativos e o contencioso administrativo espanhol (Singularidades de uma comparação jus administrativa)”, in *Direito Comparado Plural*, coord. Ricardo Sousa da Cunha, Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho/Centro de Investigação em Justiça e Governação, 2021, pp. 137-158.

²² Vd. Marcello PRATES, *Sanção Administrativa: Anatomia e Autonomia*, op. cit., pp. 158 e ss’.

²³ “La medida que restringe el uso de un cheque a la que se refiere este capítulo es una medida administrativa que implica la prohibición de que las personas que se aplican a cada persona muevan por medio de cheques las cuentas de depósito de las que son titulares en cualquier entidad de crédito. La competencia para aplicarlo es del Banco de Portugal”.

c) y d) del actual art. 165.º de la Constitución, sólo admitiendo, junto con el derecho penal y el derecho disciplinario, el derecho de mera ordenación social, y sometiéndola a la reserva relativa de competencia legislativa de la Asamblea de la República(= AR)²⁴. El Decreto-Ley en cuestión sería, pues, doblemente inconstitucional: creaba infracciones administrativas distintas de los actos ilícitos disciplinarios y de mera ordenación social, contradiciendo la Constitución y, por otra parte, violaba la relativa reserva de competencia legislativa de la AR, al tratarse de un Decreto-Ley sin autorización legislativa. Sin embargo, el Tribunal Constitucional finalmente consideró solo una inconstitucionalidad orgánica (y no material), como correspondería a la AR o al Gobierno (debidamente autorizado por la AR) legislar sobre la medida restrictiva del uso de un cheque, aceptando así que puede haber otro tipo de infracción administrativa, distinta de la mera ordenación social, y que las entidades públicas puedan aplicar otro tipo de sanciones, distintas de las de tipo disciplinario y de tipo mera ordenación social²⁵.

De hecho, dado que la existencia de sanciones administrativas innominadas es constitucionalmente permisible, todavía existen dudas y preocupaciones en torno a ellas. Así, cabe preguntarse si el poder sancionador no sólo puede extraerse del artículo 165.º, párrafo g), de la Constitución, sino también del párrafo f), teniendo en cuenta que la infracción administrativa es una violación del ordenamiento administrativo y, como tal, si las sanciones administrativas son uno de los medios de que dispone la administración para la defensa de la legalidad democrática.

Además, también será necesario evaluar si estas sanciones están (o no) sujetas al principio de la reserva de la ley, ya que el artículo 165.º de la Constitución incluye en la reserva relativa de la Asamblea de la República "la definición de los delitos, penas y medidas de seguridad y sus presuposiciones, así como los procesos penales" (párrafo c.) y el "régimen general de sanción de las infracciones disciplinarias, los actos ilícitos de mera ordenación social y lo processo respectivo" (párrafo d.). Algunos consideran que, a la luz del texto constitucional, las infracciones y las sanciones no penales no están sujetas al principio de la reserva de la ley parlamentaria, y es cierto que el artículo 165.º, párrafo d) sólo reserva

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 430/91.

²⁵ Se dice, al respecto, en la Sentencia: "Lo que hizo el Gobierno fue crear una infracción administrativa atípica, ya que no es infracción disciplinaria y también si no vuelve al concepto de *contra-ordenação*, ya que la medida restrictiva del uso de cheques no es una *coíma*. (...) Aun cuando sea constitucionalmente admisible crear infracciones administrativas además de disciplinarias e de mera ordenación social, sólo la Asamblea de la República o el Gobierno autorizado por ella podrá crear tal tipo ilegal y definir el régimen respectivo, bajo la pena de defraudar el sentido de la reserva parlamentaria. De ahí la inconstitucionalidad de las normas en cuestión" (las cursivas son nuestras).

para la ley de la AR(o decreto-ley autorizado) el régimen general de las infracciones de mera ordenación social y de las sanciones disciplinarias, lo que implicará, entre otras cosas, la lista de sanciones y sus límites, así como el proceso de aplicación de las sanciones. Esto significa que la competencia para la definición concreta de las infracciones administrativas puede recaer en el Gobierno y en las Comunidades Autónomas (por supuesto por vía legislativa), pero también puede diferirse por ley de la AR a la regulación autonómica, local o corporativa²⁶.

En este contexto, también puede cuestionarse sobre el requisito de emanación de una ley, porque existe una conexión entre la infracción o sanción con un derecho fundamental, tanto más cuanto el artículo 165.º, n.º 1, párrafo b), de la CRP, así lo exige.

Por último, como está claro, hay muchas preocupaciones y real es el riesgo de crear sanciones administrativas con características de *contraordenações*, pero en violación de la reserva de la ley parlamentaria por el simple hecho de que no se les llame por su *nombre iuris*.

3.2. De la dificultad en su identificación - algunos casos

Tenemos como referencia que la sanción administrativa es consecuencia de una infracción administrativa, y debe tipificarse en la disposición normativa. Es que, muchas veces, vemos la ausencia de un elemento formal inequívoco, como es la disposición legal para la imposición de una *coima*. Es el caso, por ejemplo, de la *multa* prevista en el Reglamento de Contraste²⁷ o de la *multa* por la constitución a demanda de un concesionario de salas de juego de bingo por deudas con el Estado relativas a cotizaciones o impuestos²⁸.

²⁶ Para un mayor desarrollo, Vd. Vital MOREIRA, *Apontamentos Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública*, op. cit., p. 214.

²⁷El Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, en su Sentencia de 14-03-2000, proc. N° 043556, consideró que "las infracciones previstas en el Reglamento de Contrastes (DL 391/79) y sancionadas en la Ordenanza N° 477-A/90 son de carácter administrativo". Además: "Al ser tales delitos castigados con pena de multa (y no con *coima*) y cese de la actividad comercial -baja inscripción- además de la pérdida de artefactos, no constituyen *contraordenações* (...)" (las cursivas son nuestras).

²⁸ Vd. DL n.º 422/89 (Ley de Juego). El artículo 118.º establece un régimen de responsabilidad administrativa (que se aplica a las personas jurídicas que son concesionarios del juego) y responsabilidad compensatoria (aplicable a los empleados de los concesionarios - artículos 138.º a 143.º - y a los usuarios de la sala de juegos - artículos 144.º a 150.º). El artículo 118.º, n.º1, establece que el incumplimiento por parte de los concesionarios, incluso sin culpa, de las obligaciones legales y contractualmente establecidas constituye una infracción administrativa, sancionable con multa y rescisión del contrato. Los artículos 119.º y 120.º también prevén la rescisión de los contratos de concesión o el cierre de los casinos por un máximo de seis meses, y los artículos 121.º a 130.º sanciones pecuniarias (multas) por incumplimiento de las normas de conducta prescriptivas. Para una crítica de las opciones consagradas, especialmente en cuanto a la responsabilidad objetiva en el ámbito sancionador, vd. Inês Ferreira LEITE, Ne (Idem) Bis in Idem..., op. cit. pp. 450-451.

Por lo tanto, una sanción administrativa innominada debe cerrar los siguientes puntos de referencia: (i) por ley, no da lugar a una *coima*; (ii) su aplicación es responsabilidad de la Administración Pública; (iii) la finalidad prevista en la norma, aunque sea de manera no exclusiva, es lo de sancionar al sujeto por la violación de ciertos deberes administrativos. Sin embargo, la identificación y delimitación de la potestad sancionadora no supone una tarea fácil. Veamos un ejemplo: la revocación por parte del ayuntamiento de un permiso para ocupar la vía pública, destinado a la instalación de café, en una terraza, por incumplimiento de obligaciones derivadas del permiso relativo a las formas de alojamiento del público. ¿Estamos, al fin y al cabo, ante una verdadera sanción administrativa innominada?

En la clasificación de FREITAS do AMARAL, esta subcategoría del universo del poder sancionador de las entidades administrativas integra las siguientes modalidades²⁹: sanciones administrativas impuestas por el poder central a las autoridades locales, por incumplimiento de ciertos requisitos legales o condiciones y cargos contenidos en el acto o contrato que constituye el beneficio; la revocación de las subvenciones; la revocación de las contribuciones; la revocación de las exenciones fiscales; las sanciones administrativas impuestas a las entidades privadas de servicios públicos, como la revocación o suspensión del estatus de utilidad pública, la revocación o suspensión de beneficios fiscales, así como los actos de rescisión contractual sobre una base sancionadora y la revocación sancionadora, es decir, la revocación de actos favorables a sus destinatarios y que dependen de su aceptación, por incumplimiento de la cláusula modal, y ciertamente estamos hablando en este caso de la revocación de autorizaciones, licencias, concesiones³⁰⁻³¹.

El alcance de esta categoría sancionadora es también, entre nosotros, un asunto que merece atención y reflexión. Volviendo al ejemplo anterior, algunos consideran que la

²⁹ Vd. Diogo Freitas do AMARAL, *O Poder Sancionatório da Administração Pública*, op. cit., p. 225.

³⁰ En este sentido, entendiendo que el derecho administrativo sancionador stricto sensu integra la revocación-sanción; la privación del ejercicio de derechos sujetos a un régimen de condicionamiento o calificación administrativa, y la imposición de multas coercitivas, Miguel Prata ROQUE, *O Direito Sancionatório Público enquanto bissetriz ...*, op. cit p. 118; y Inês Ferreira LEITE, “A autonomização do direito sancionatório administrativo, em especial, o direito contraordenacional”, in *O Regime Geral das Contraordenações Administrativas e Fiscais*, Coleção CEJ, 2015, p.45.

³¹ En otras palabras, como enseña VITAL MOREIRA (Cf. *Apontamentos Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública*, op. cit.), las sanciones administrativas innominadas se traducen en sanciones de rescisión de los actos administrativos favorables y se desarrollan tanto en el contexto de relaciones de supremacía especial de la Administración (contratos, concesiones y otros contratos administrativos), como en el marco de actos administrativos, como las autorizaciones y las licencias, que tienen lugar en el ámbito de las relaciones generales entre la administración y los particulares, en la medida en que no resultan de ningún vínculo jerárquico establecido, ni de la celebración de ningún contrato entre ellos.

revocación de la licencia de explotación del bar, al exceder los límites de ruido que se le imponen en la licencia asignada, no es una sanción administrativa, en el sentido de que lo damos aquí como mal infligido por una infracción, pero solo el cumplimiento de la obligación que pesaba sobre el dueño del bar, eliminando los actos revocadores del universo sancionador. De hecho, además de las dudas de la inclusión autonómica³² (o no) de la figura de revocación-sanción en el contexto de la actividad sancionadora de la Administración, lo cierto es que no siempre es posible distinguirla claramente de otras figuras, como la denominada caducidad-sanción. Además, todavía hay mucha confusión, y muchas preocupaciones, entre lo que son medidas exclusivamente interdictivas y lo que son sanciones punitivas prohibitivas o interdictivas³³.

Con buen rigor, la figura de la revocación-sanción se circunscribe actualmente, entre nosotros, a los supuestos previstos en el artículo 167.º, n.º2, párrafo d) del Código de Procedimiento Administrativo (=CPA), referidos a las situaciones de reserva de revocación, en la medida en que el marco normativo aplicable permita la precariedad del acto de que se trate y se encuentre la circunstancialidad específica prevista en la propia cláusula. Esto significa que, a falta de un régimen específico de revocación-sanción, o incluso de su tratamiento en el contexto de la revocación de actos administrativos, esta sólo aparece en el ordenamiento jurídico portugués en el contexto de la imposición de modos en los actos administrativos³⁴, de lo que se deduce que la revocación como sanción sólo surge a raíz del incumplimiento de las cláusulas modales. Existen, por tanto, muchas preocupaciones, como, desde el primer momento y, entre otras, las que rodean la posibilidad de admitir una competencia implícita de la Administración para proceder a la revocación-sanción por incumplimiento de los requisitos legales esenciales.

Del mismo modo, también la figura del caducidad-sanción, convocada en situaciones de incumplimiento de un deber, una carga, una condición u obligaciones legales, como es el caso, por ejemplo, de la expiración de la comunicación previa para la realización de determinadas operaciones urbanísticas por incumplimiento de la obligación legal de pagar tarifas³⁵, no tiene un régimen ni un tratamiento específico y autónomo en el contexto de la caducidad de los actos administrativos, lo que dificulta la delimitación de sus fronteras,

³² Es decir, su aplicación principal, y no como sanción accesoria.

³³ Vd. Inês Ferreira LEITE, *Ne (Idem) Bis in Idem...* Vol. II, op. cit., pp. 445-451, y bibliografía citada en el mismo.

³⁴ Cf. artículo 149.º, n.º1 del CPA.

³⁵ Cf. artículo 71.º del Régimen Jurídico de Urbanización y Edificación (DL n.º 555/99).

maxime si se cumple la llamada caducidad excluyente, en la que el incumplimiento no da lugar a ninguna ilegalidad.

También se sienten dudas y preocupaciones sobre otras figuras, como es el caso de las sanciones contractuales. La potestad sancionadora se asume, en el marco de la relación contractual, como una potestad de conformación. Esto se desprende, ante todo, de la propia ordenación del Código de Contratación Pública (=CCP): en la parte III, relativa al régimen sustantivo de los contratos administrativos, la facultad de imponer sanciones está prevista en la lista de competencias del contratista público (artículo 302.º párrafo d), en un capítulo dedicado a la conformación de la relación contractual. La potestad sancionadora del contratista público está legitimada en la propia salvaguardia del interés público, al que no se escapa la actividad administrativa contractual³⁶. En el cumplimiento de este propósito, se entiende, por supuesto, que las sanciones contractuales deben basarse en la ley o en el contrato – por lo tanto, están sujetas a la reserva de la ley– y solo pueden aplicarse por incumplimiento del contrato³⁷.

En cuanto a las sanciones a las que alude el artículo 329.º del CCP, éstas podrán adoptar forma pecuniaria o no pecuniaria³⁸. Al igual que su morfología, se reconocen como sanciones contractuales en la medida en que resulten de un incumplimiento exacto y oportuno de las obligaciones contractuales, o parte de las mismas, de hecho atribuibles al cocontratista, de conformidad con los términos establecidos por la ley (bien entendido, el CCP) o por el contrato. Por la misma razón, debido al motivo de incumplimiento, parece existir un ligero paralelismo en este caso y las multas coercitivas, patentes en los artículos 372.º, n.º 4, a), y 403, n.º 1, que también son sanciones contractuales³⁹.

Además de la forma pecuniaria, la sanción contractual puede asumir, como se ha dicho, una forma no pecuniaria. Mediante un acoplamiento sistemático e incluso terminológico, es importante determinar si la *resolución sancionadora* es efectivamente una manifestación del poder administrativo sancionador. El contratista público podrá rescindir el contrato por incumplimiento en las circunstancias establecidas en los distintos

³⁶ Pedro Costa GONÇALVES, *O Contrato Administrativo – Uma instituição do nosso tempo*, Coimbra: Almedina, 2003, pp. 101 e ss; IDEM, “Cumprimento e Incumprimento do contrato administrativo”, in *Estudos de Contratação Pública*, I., CEDIPRE, Coimbra: Coimbra Editora, 2008, p. 589.

³⁷ Cf. 302.º, d) y 307.º, n.º 2, c) CCP.

³⁸ Cuando la sanción sea en forma pecuniaria, el valor acumulado no podrá exceder 20% del precio contractual, mientras que el contrato público conserva la posibilidad de resolución del contrato (art. 329.º, n.º 2 CCP). No obstante, y si el contrato no se ha decidido, si este límite se considera un perjuicio grave para el interés público, podrá elevarse al 30 % (n.º 3).

³⁹ Vd. Pedro Matias PEREIRA, *Os poderes da Entidade Adjudicante na Conformação da Relação Contratual*, Coimbra: Coimbra Editora, 2011, especialmente p. 76 e ss’.

párrafos del artículo 333.º, n.º1. Detrás de estas situaciones subyace un incumplimiento definitivo del contrato o, en sentido estricto, la insostenibilidad del mantenimiento de la relación contractual, en particular debido al deterioro de la relación de confianza subyacente a dicha relación. No nos parece que pueda estar en desacuerdo con la calificación de la resolución sancionadora como una verdadera sanción contractual, considerándola, por el contrario, desde la perspectiva de la prerrogativa exorbitante de rescisión unilateral del contrato conferido al contratista público, de conformidad con el art. 302.º, párrafo e). La resolución sancionadora no puede equipararse a la resolución por razones de interés público, ya que, si bien tienen como resultado común la resolución del contrato (la extinción de la relación contractual), las causas de la primera son imputables al cocontratista mientras que en la segunda eso no ocurre. Además, la sanción contractual no implica necesariamente el mantenimiento de la relación contractual⁴⁰. Es cierto que la resolución debe ser la *ultima ratio*, pero si el sentido de una sanción administrativa es precisamente punir una infracción administrativa, si el cocontratista ha accedido a contratar con la Administración e, incluso, sujeto a normas y deberes especiales, si no cumple con esos deberes está infringiendo deberes administrativos, por lo tanto, debe ser sancionado⁴¹. Así, entendemos la resolución sancionadora como una verdadera sanción administrativa contractual. En este sentido, por supuesto, no calificamos la resolución por razones de interés público como una verdadera sanción administrativa⁴². Tampoco constituye sanción administrativa contractual la ejecución coactiva de la prestación (art. 325, n.º 2 CCP): no nos parece razonable que, si la función de la sanción administrativa es sancionar al cocontratista infractor/incumplidor, pueda verse como una obligación de permanecer vinculado por un contrato en el que la degradación de la relación de confianza y las condiciones de cumplimiento por parte del contratista es visible⁴³.

⁴⁰ Pedro Matias PEREIRA, *Os poderes da Entidade Adjudicante na Conformação da Relação Contratual*, op. cit.

⁴¹ La diferencia radica en el grado de violación, *rectius* del incumplimiento: si el incumplimiento no es tan grave, entonces parece manifiestamente desproporcionado utilizar la resolución sancionadora; pero si, por el contrario, el incumplimiento es la infracción de obligaciones esenciales, se debe aceptar una sanción más severa como la resolución. Nos parece, por ejemplo, el caso del incumplimiento definitivo del contrato (art. 333.º, n.º 1, párrafo a), o la reiterada oposición del cocontratista al ejercicio de las facultades de supervisión del contratista público (párrafo c).

⁴² Cf. Pedro Costa GONÇALVES, *Cumprimento e Incumprimento do contrato administrativo*, op. cit., pp. 609 a 612.

⁴³ También es necesario referirse a situaciones de inhibición o impedimento de participación en los procedimientos de contratación. Nos referimos específicamente a la lista del artículo 55.º del CCP. En términos sintéticos, se trata esencialmente de apartar a una persona determinada del procedimiento de adjudicación y, así como del acceso al mercado público, por razones de honestidad, fiabilidad y solvencia. No obstante, sobre la base del artículo 57.º, n.º 6, de la Directiva 2014/24/UE, el Código establece en su artículo 55.º-A que el competidor o candidato aporte pruebas que demuestren su idoneidad y fiabilidad para

4. Consideraciones finales

A partir del corto recorrido, parece no haber grandes dudas de la importancia de que la doctrina administrativa una fuerzas para justificar la categoría de sanción administrativa en Portugal y su Derecho Administrativo Sancionador - que la respalda y limita: un derecho sustantivo y procesal unitario, que realmente existe en el sistema jurídico portugués de manera dispersa, pero que puede agruparse, teniendo en cuenta los subtipos de sanciones. En este contexto, y tratando de advertir de tal necesidad, basta pensar en el principio de la legalidad del poder administrativo sancionador o en el principio de la taxatividad de las sanciones, a fin de darse cuenta pronto de la necesidad de la reconfiguración positiva y negativa del concepto de sanción administrativa, sin olvidar también la atención que debe prestarse a la implementación de las garantías de defensa, tanto en el procedimiento sancionador como en el contencioso (en los tribunales administrativos o en los tribunales judiciales). De esta manera, tratamos de aportar algunos ejemplos, que abundan en el diario doctrinal y jurisprudencial, ilustrativos de las múltiples preocupaciones y problemas que rodean el poder administrativo sancionador, considerando sobre todo las finas líneas de las fronteras de su universo.

En resumen extremo, en un contexto de sociedad de riesgo y de fortalecimiento del aparato sancionador público, el tema del poder sancionador de la Administración no puede continuar un tema ajeno a la ciencia del derecho administrativo. Un estudio profundo y unitario sobre el tema es, con buen rigor, un reto renovado para la ciencia del derecho administrativo.

ejecutar el contrato, consagrando una ductilidad entre el impedimento, basada en motivos de (no) idoneidad y (no) infabilidad, y pruebas contradictorias, eso aleja el impedimento. Esa legislación europea ofrece una dicotomía entre los motivos de exclusión, es decir, permite a los Estados miembros incorporar a su legislación razones de exclusión obligatorias (deben excluir) y razones de exclusión opcionales (pueden excluir). Por consiguiente, el legislador nacional ha incorporado al artículo 55.º del Código los motivos de exclusión establecidos en la Directiva, correspondientes a la obligación de excluir al candidato impedido (no puede ser candidato). Sin embargo, la reforma del Código ha introducido el nuevo artículo 55.º-A, permitido frenar estas situaciones. La medición de los motivos de exclusión facultativa resulta de un ejercicio de articulación lógica entre los artículos 55.º y 55.º-A. Si, de conformidad con el artículo 55.º-A, n.º 2, puede haber una supresión de los impedimentos en los casos del artículo 55.º, párrafos b), c), h) y l), significa, por supuesto, que estos impedimentos son facultativos. Por el contrario, aquellos que no sean aliviados serán impedimentos obligatorios. Prestando atención al contenido de los impedimentos que pueden ser eliminados, encontramos que son principalmente aquellos que presuponen la aplicación de sanciones (penales y administrativas), lo que encarna un cambio de paradigma en relación con el régimen anterior. Sin embargo, con arreglo al artículo 55.º-A, n.º 4, existen situaciones en las que el impedimento, derivado directamente del contenido de la sanción impuesta, no está sujeto a supresión. (Sobre el tema, Vd. José Azevedo MOREIRA, “A revelação dos impedimentos no Código dos Contratos Públicos”, in *Revista Eletrónica de Direito Público*, Vol. 4, N.º2 (novembro), Lisboa: ICJP/CIDP, 2017).

Bibliografia

- AA.VV., *Direito Sancionatório das Autoridades Reguladoras*, Coord. Maria Fernanda Palma, Augusto Silva Dias, Paulo de Sousa Mendes, Coimbra Editora, Coimbra, 2009.
- ALMEIDA, Mário Aroso de, *Sanções Administrativas no Ordenamento Jurídico Português*, texto proporcionado por el autor, correspondiente al texto con el mismo título integrado en J. Rodriguez-Arana Muñoz, C. Delpiazzo, M. Hernández, M.E.Jalil, M.C.R. Martín-Retortillo (org.). *Régimen Administrativo Sancionatorio en homenaje a José Luís Meilán Gil*, Tomo 1, Quito: FIDA.
- AMARAL, Diogo Freitas do, “O Poder Sancionatório da Administração Pública”, in *Estudos Comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, Vol. I., Coimbra: Almedina, 2008, pp. 215-234.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de *Lições de Direito Administrativo*, 5.^a ed., Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017.
- CORREIA, Eduardo, “Direito Penal e Direito de Mera Ordenação Social”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, XLIX, 1973, pp.257-281.
- DIAS, Augusto Silva, *Direito das Contra-Ordenações*, Coimbra, Almedina, 2018.
- FARIA, Margarida E. L. M. de, *O sistema de sanções e os princípios do direito administrativo sancionador*, Aveiro, policopiado, 2007.
- FONSECA, Isabel Celeste M., “Das Infrações Administrativas e do Ato Administrativo Sancionatório: Uma Leitura”, in *Direito Administrativo Sancionatório. Um Problema e muitos desafios*, coord. Isabel Celeste M. Fonseca, Coimbra, Almedina, 2022, pp. 19-53.
- FONSECA, Isabel Celeste M., *Direito Administrativo Sancionatório. Primeiro Ensaio*, Texto de apoio aos alunos do Mestrado em Direito Administrativo, polic. EDUM, 2020.
- LEITE, Inês Ferreira, “*Ne (Idem) Bis in Idem. Proibição de dupla punição e de duplo julgamento: contributos para a racionalização do poder punitivo público*”, 2 Volumes, Lisboa: AAFDL Editora, 2016.
- LEITE, Inês Ferreira, “A autonomização do direito sancionatório administrativo, em especial, o direito contraordenacional”, in *O Regime Geral das Contraordenações Administrativas e Fiscais*, Coleção CEJ, 2015.
- MOREIRA, Vital, *Apontamentos Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública*, INA. Direito Administrativo, 2.^a turma, 2003;
- OLIVEIRA, António Cândido de, *O poder sancionatório da Administração Pública*, polic. Escola de Direito da Universidade do Minho, 2011.
- PEREIRA, Pedro Matias, *Os poderes da Entidade Adjudicante na Conformação da Relação Contratual*, Coimbra: Coimbra Editora, 2011.
- PINTO, João Vilas Boas, “A difícil integração dos ilícitos (administrativos) contraordenacionais na jurisdição administrativa portuguesa *versus* a natural relação entre os ilícitos administrativos e o contencioso administrativo espanhol (Singularidades de uma comparação jus administrativa)”, in *Direito Comparado Plural*, coord. Ricardo Sousa da Cunha, Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho/Centro de Investigação em Justiça e Governação, 2021, pp. 137-158.
- PRATES, Marcello Madureira, *Sanção Administrativa: Anatomia e Autonomia*, Coimbra, Almedina, 2003.
- ROQUE, Miguel Prata, “O Direito Sancionatório Público enquanto bisetris (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Administrativo – a pretexto de alguma jurisprudência constitucional”, in *Revista de Concorrência e Regulação*, nº 14-15, 2013, pp. 105-152.
- GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Coimbra, Almedina, 2020.
- GONÇALVES, Pedro Costa, “Cumprimento e Incumprimento do contrato administrativo”, in *Estudos de Contratação Pública*, I., CEDIPRE, Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
- GONÇALVES, Pedro Costa, *O Contrato Administrativo – Uma instituição do nosso tempo*, Coimbra: Almedina, 2003.