ÍNDICE GENERAL

I

LA DOBLE INFLUENCIA DE LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: GARANTÍAS Y EFICACIA

ALEJANDRO HUERGO LORA 35

1. Introducción 37
2. Una referencia a la jurisprudencia del TEDH 39
3. La influencia europea en el derecho administrativo sancionador en comparación con otros sectores 42
4. Los casos con relevancia comunitaria, escenario de la posible influencia del derecho de la UE 46
5. Las dos formas básicas en las que el Derecho de la UE incide sobre el Derecho administrativo sancionador de los Estados miembros . . 47
6. El Derecho de la UE como fuente de nuevas garantías que amplían las de los Derechos nacionales 48

6.1. Requisitos y condicionantes de la aplicación de las garantías . . 48
6.2. Aplicación de estas garantías a medidas no sancionadoras 50
6.3. Garantías derivadas del principio de proporcionalidad 51

6.3.1. La posibilidad de no imponer sanciones aunque se constante la comisión de una infracción 51
6.3.2. Aplicación del principio de proporcionalidad a la publicación del nombre de los infractores 52

6.4. Aplicación del principio de seguridad jurídica contra normas nacionales que establecen una regulación del dies a quo del plazo de prescripción que favorece que dicho plazo esté abierto mucho tiempo 61

6.5. El derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 47 de la Carta) exige que la sanción pueda ser sometida a control por un órgano jurisdiccional que, en caso de apreciar su ilegalidad, pueda anularla y no solo conceder una compensación económica 63

6.6. El derecho a la tutela judicial efectiva no solo exige la tutela cautelar, sino también que en la decisión sobre su otorgamiento se tenga en cuenta el fumus boni iuris y no solo el periculum in mora 64

7. El principio de eficacia como límite a la aplicación de garantías previstas en los Derechos nacionales 67

7.1. Introducción 67

7.2. Limitaciones a una regulación de la caducidad del procedimiento sancionador que impide iniciar un nuevo procedimiento y conduce a la impunidad de la infracción 67

7.3. Pero ni siquiera el principio de eficacia permite incumplir una garantía, lo que puede hacer inevitable el incumplimiento del Derecho europeo 69

8. La interpretación conforme como regla de adecuación a las exigencias del Derecho de la UE. Diferencias entre casos europeos y casos nacionales 70

9. Bibliografía 72

II

EFICACES, PROPORCIONADAS Y DISUASORIAS. EL CONCEPTO DE SANCIÓN EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

OMAR BOUAZZA ARIÑO 75

1. Eficacia, proporcionalidad y disuasión en las sanciones reguladas por el Derecho de la Unión Europea 77

2. Las sanciones comunitarias, entre la protección de los intereses de la Unión y la defensa de los derechos fundamentales 78

3. Las sanciones administrativas y las sanciones administrativas de carácter penal según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos 81

4. Las sanciones administrativas de carácter penal en el Derecho de la Unión Europea 84

4.1. La influencia progresiva de la doctrina del TEDH en el TJUE . . 84
4.2. Criterios para la determinación del carácter penal de las sanciones: de la doctrina Engel a la doctrina Bonda 86
4.2.1. La clasificación legal de la infracción en el ordenamiento interno 90
4.2.2. La propia naturaleza de la infracción 91
4.2.2.1. Aplicabilidad de las medidas a la población en general o a un grupo específico de personas . . 92
4.2.2.2. Finalidad represiva de la medida. El carácter preventivo o resarcitorio de la medida no impide su finalidad represiva 96
4.2.2.3. La norma que regula la medida ¿responde a objetivos de interés general reconocidos por la Unión? 98
4.2.3. El grado y gravedad de la sanción que puede imponerse al infractor 98
5. Recapitulación 102
6. Bibliografía 105

III

LA TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y SANCIONES: DE LA SOBERANÍA DEL LEGISLADOR A LA LIBERTAD VIGILADA

MIGUEL CASINO RUBIO 109

1. Planteamiento 110
2. La libertad de configuración del sistema de infracciones y sanciones 112
3. La soberanía del legislador en la tipificación de infracciones 113
4. Las amplias posibilidades de control abstracto de las sanciones . . 121
4.1. Medidas desfavorables de apariencia sancionadora 123
4.2. Observaciones sobre la ampliación por vía jurisprudencial del catálogo de sanciones 131
5. Bibliografía 135

IV

POTESTAD SANCIONADORA Y BUENA ADMINISTRACIÓN: ¿MÁS ALLÁ DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD?

ALEJANDRO CORRAL SASTRE 141

1. Introducción 142
2. La buena administración en el Derecho sancionador 144
2.1. La profunda intensidad de la potestad sancionadora 144
2.2. La buena administración en la potestad sancionadora 145
3. La necesaria amplitud del concepto de buena administración 146
3.1. La primera cuestión es determinar si es necesario un régimen sancionador 147
3.2. La buena administración va indisolublemente unida a una adecuada dotación de medios personales y materiales 151
4. Efectos de la buena administración sobre la potestad sancionadora 152
4.1. El inicio de la potestad sancionadora. El principio de oficialidad 152
4.2. Principio de intervención mínima 154
4.3. Interdicción de la responsabilidad objetiva 155
4.4. También afecta a la antijuridicidad, taxatividad y tipicidad 157
4.5. La necesidad de motivar y de contestar las alegaciones 159
5. El momento de la imposición de la sanción 161
6. Control judicial necesario pero limitado 162
7. Reflexiones finales y conclusión 164
8. Bibliografía 165

V

***NON BIS IN IDEM* MATERIAL Y CONCURSO DE NORMAS PUNITIVAS**

MANUEL REBOLLO PUIG 169

1. Objeto del estudio: la prohibición de doble castigo 171
2. Rasgos generales de la prohibición de doble castigo en el Derecho español 176

3. Identidad de sujeto 181
4. Sobre la identidad o diversidad de hecho. La unidad de hecho . . . 185
4.1. La cuestión que se plantea y su relevancia 185
4.2. Criterios para dilucidar si hay uno o varios hechos 186
4.3. Unidad o pluralidad de hechos en las sentencias contencioso-administrativas 188
4.4. Precisiones legales sobre la unidad o pluralidad de hechos . . . 192
4.5. La sanción correspondiente debe ser proporcional a la unidad del hecho 194
4.6. Consecuencia invalidante de la descomposición en varios hechos y del múltiple castigo de lo que debería ser considerado un único hecho 197
4.7. La excepción en cuya virtud cabe sancionar dos veces la misma infracción permanente (art. 63.3 LPAC) 199
5. Sobre la identidad o diversidad de fundamento 205
5.1. Criterios para decidir si hay o no identidad de fundamento . . . 205
5.2. En especial, las sanciones disciplinarias y su fundamento específico 212
6. Las distintas modalidades de vulneración del *non bis in idem* material. El concurso de normas punitivas 218
7. La elección de la única norma aplicable en el caso de concurso de normas punitivas 225
7.1. La aplicación de la norma penal en caso de concurso con norma administrativa sancionadora 225
7.2. Norma aplicable en caso de concurso de normas administrativas sancionadoras. En particular, normas en relación de consunción 226
8. Consecuencias de la vulneración del *non bis in idem* material y de la elección errónea de la norma en concurso aplicable 235
8.1. Consecuencia invalidante de la vulneración del non bis in idem material: nulidad de la segunda resolución, no de la primera . . 235
8.2. Invalidez de la resolución que aplicó la norma que debería haber quedado desplazada y dificultades para conseguir su anulación 236
8.3. La solución del descuento por el juez penal de la sanción administrativa indebidamente impuesta antes 239
8.4. ¿Cabe que la Administración imponga una segunda sanción descontando la indebidamente impuesta antes? 241

VI

LA DOCTRINA DEL EFECTO DESALIENTO EN LA JURISPRUDENCIA: UN ANÁLISIS DE SU REPERCUSIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

CARMEN MARTÍN FERNÁNDEZ 245

1. La doctrina del efecto desaliento o *chilling effect* 246
2. La aplicación de esta doctrina por el TEDH 250
2.1. Algunas sentencias del TEDH en las que se ha aplicado la doctrina del efecto desaliento 250
2.2. Requisitos para apreciar un efecto desaliento según el TEDH . . 262
3. La aplicación de esta doctrina por el TJUE 265
3.1. Algunas sentencias del TJUE en las que se ha apreciado explícita o implícitamente un efecto desaliento 266
3.2. Requisitos para apreciar un efecto desaliento según el TJUE . . 273
4. La aplicación de esta doctrina por el TC 275
4.1. Algunas sentencias del TC en las que se ha aplicado la doctrina del efecto desaliento 275
4.2. Requisitos para apreciar un efecto desaliento según el TC 286
5. La repercusión de la doctrina del efecto desaliento en el Derecho Administrativo sancionador 289
5.1. La doctrina del efecto desaliento y el principio de tipicidad . . . 290
5.2. La doctrina del efecto desaliento y el principio de proporcionalidad 292
5.3. La doctrina del efecto desaliento y la antijuridicidad 293
6. Conclusiones 297
7. Bibliografía 298

VII

EL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD FAVORABLE (EN ESPECIAL, SU APLICACIÓN CUANDO EL CAMBIO NORMATIVO SE PRODUCE UNA VEZ LA SANCIÓN ES FIRME)

VÍCTOR SEBASTIÁN BACA ONETO 301

1. A modo de justificación 303

2. El principio de retroactividad favorable y su consagración en la legislación y jurisprudencia administrativa 307

3. La cuestión del momento en que se produce la modificación normativa 311

3.1. Los cambios normativos ocurridos antes de que el acto sea firme pueden ser alegados por el administrado, si son favorables . . . 311

3.2. El caso de las sanciones que, al momento en que entra en vigor la norma más favorable, sean firmes, pero aún no están completamente ejecutadas. El cambio normativo operado en Derecho peruano a partir del DL 1272 314

4. ¿Cómo se materializa la aplicación favorable de los cambios normativos? Su aplicación por parte de los jueces y de la Administración en el momento de ejecutar la sanción 321

4.1. La materialización del cambio producido durante la tramitación del contencioso administrativo: La competencia judicial para aplicar la nueva norma y la posibilidad de que la aplique la propia Administración pública al exigir el cumplimiento de la sanción 322

4.2. ¿Es posible que la Administración pública deje sin efecto la sanción impuesta, si el cambio se produjo antes de que se agote la vía administrativa y no lo apreció, pese a que la sanción se encuentre judicialmente discutida? 324

4.3. La aplicación de la norma más favorable, cuando el cambio se produce una vez que la sanción ha adquirido firmeza 327

4.4. ¿Afecta la cosa juzgada el que la Administración revoque una sanción, en aplicación de la normativa más favorable, si existe una decisión judicial previa? 328

5. Bibliografía 331

VIII

LA IRRETROACTIVIDAD *IN PEIUS* EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: ALCANCE Y PROYECCIÓN FRENTE A INNOVACIONES INTERPRETATIVAS

ROSA FERNANDA GÓMEZ GONZÁLEZ 337

1. Introducción 339

2. Aspectos generales de la legalidad, tipicidad e irretroactividad en materia de sanciones administrativas 342

2.1. Principio de legalidad 342

2.2. Principio de tipicidad 343

2.3. Principio de irretroactividad 344

3. Revisión de los criterios interpretativos de Contraloría General de la República 347

3.1. Aspectos generales sobre la potestad dictaminante de CGR . . . 347

3.2. Criterios interpretativos de CGR antes de la publicación de la ley N.º 21.202 352

3.3. Primer criterio interpretativo de CGR respecto de la ley N.º 21.202: dictamen N.º E129413, de 13 de agosto de 2021 353

3.3.1. Resumen del dictamen N.º E129413, de 13 de agosto de 2021 353

3.3.2. Relevancia del dictamen 354

3.3.3. Aplicación estricta de los principios de legalidad e irretroactividad en materia ambiental y delimitación restrictiva de las áreas bajo protección oficial en el control de ingreso al SEIA 355

3.3.4. Vigencia y efectos en el tiempo del dictamen 356

3.4. Cambio de criterio: distinción entre las letras p) y s) del artículo 10 de la LBMA 359

3.4.1. Resumen del dictamen E157665, de 19 de noviembre de 2021 359

3.4.2. Relevancia del dictamen 359

3.4.3. Reconsidera parcialmente el dictamen E129413, de 13 de agosto de 2021 y cita criterios judiciales 360

3.4.4. Vigencia y efectos en el tiempo del dictamen E157665, de 19 de noviembre de 2021 361

4. Aplicación de los principios de legalidad, tipicidad e irretroactividad frente a cambios de criterio jurisprudencial en materia sancionadora 364

4.1. Legalidad como garantía frente a la innovación interpretativa . . 364

4.2. Tipicidad como exigencia de previsibilidad de la conducta ilícita . 365

4.3. Irretroactividad como límite a la eficacia temporal de los cambios de criterio 365

4.4. Conclusión: improcedencia de aplicar retroactivamente un cambio de criterio 366

5. Conclusiones 367

6. Bibliografía 369

IX

LA INSUFICIENTE MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN SANCIONADORA: UN VICIO NO SUBSANABLE EN VÍA JURISDICCIONAL

LORETO FERNÁNDEZ BACARIZA 371

1. Introducción 373

2. El iter procedimental del supuesto de hecho y los motivos del recurso de amparo 373

3. La aplicación de la expulsión ante situaciones de estancia irregular y la eventual quiebra que ello supone para con el principio de proporcionalidad 376

3.1. El efecto de la Directiva de retorno y su transposición al ordenamiento jurídico interno a través de la L.O. 2/2009, de 11 de diciembre 376

3.2. De la multa a la expulsión y de la expulsión a la multa: la compatibilidad de la Directiva de retorno y la LOEx 380

3.3. La consideración del infractor como un peligro para el orden público como circunstancia en la que fundamentar la sanción de expulsión 383

4. La imposibilidad de integrar, en vía jurisdiccional, hechos que no constan en la resolución sancionadora 386

5. Conclusiones 396

6. Bibliografía 397

X

HALLAZGOS CASUALES DE ORIGEN PENAL EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

RODRIGO MORENO FUENTES 401

1. Caracterización del argumento 403

1.1. Hallazgo casual surgido durante la práctica de una diligencia de investigación restrictiva de derechos fundamentales adoptada por un juez penal 404

1.1.1. Hallazgos en una diligencia de investigación restrictiva de derechos fundamentales 405

1.1.2. Acordada por un juez penal 405

1.2. Hallazgo casual de fuentes de prueba de un ilícito penal o administrativo 407

1.3. Utilización de las evidencias descubiertas casualmente en un procedimiento administrativo sancionador 409

2. Los problemas que se plantean 412

2.1. Los problemas sobre el valor probatorio o investigador de los hallazgos casuales de carácter penal 412

2.1.1. Los elementos del hallazgo casual 412

2.1.2. La fijación del objeto del proceso penal y su variación durante la investigación 413

2.1.3. Los problemas en relación con su valor probatorio 415

2.1.4. La doctrina jurisprudencial sobre los hallazgos casuales . 416

2.2. Los problemas de la utilización de información obtenida en un procedimiento distinto 417

2.2.1. La cesión y el uso de evidencias y datos entre un proceso penal y un procedimiento administrativo sancionador . . 418

2.2.2. La inexistencia de una previsión legal de carácter general 419

2.2.3. El papel de la legislación de protección de datos 421

2.2.3.1. Los datos con relevancia penal 421

2.2.3.2. Afectación del derecho fundamental a la protección de datos por trasladar datos con relevancia penal a un procedimiento administrativo sancionador 424

3. Condicionantes de la posibilidad de utilización en el procedimiento sancionador de lo descubierto casualmente 425

3.1. La diligencia de investigación limitativa de derechos fundamentales en cuyo seno se encuentran las fuentes de prueba 426

3.1.1. El artículo 579 bis de la LECrim y el valor investigador o probatorio de lo hallado casualmente 427

3.1.2. Valor investigador de lo hallado casualmente durante la práctica de una diligencia de intervención de las comunicaciones 428
3.1.3. Valor probatorio de lo hallado casualmente durante la práctica de una diligencia de entrada y registro en domicilio o lugar cerrado 429
3.2. Qué se encuentra: indicios de un delito o de una infracción administrativa 432
3.2.1. Hallazgo casual de fuentes de prueba de la comisión de un delito 432
3.2.2. Hallazgo casual de fuentes de prueba de la comisión de una infracción administrativa 433
4. Tipología de los supuestos de hallazgo casual y posibilidad de su traslado al procedimiento sancionador 437
4.1. Hallazgos casuales de evidencias de una infracción administrativa en una intervención de las comunicaciones y su utilización en un procedimiento sancionador 438
4.2. Hallazgos casuales de evidencias de un delito en una intervención de las comunicaciones y su utilización en un procedimiento sancionador 440
4.3. Hallazgo casual de evidencias de una infracción administrativa en el registro de un domicilio o lugar cerrado y su utilización en un procedimiento sancionador 442
4.4. Hallazgo casual de evidencias de un delito en una entrada y registro de un domicilio o de un lugar cerrado y su utilización en un procedimiento sancionador 445
5. Conclusiones 449

XI

LA CONSTRUCCIÓN JURÍDICA DEL *WHISTLEBLOWER* EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

DAVIDE TUMMINELLI 451

1. Introducción 452
2. El *whistleblower* en el modelo anglosajón 454
3. El *whistleblowing* en el Derecho internacional 457

3.1. Las iniciativas en el marco del Consejo de Europa 459
3.2. Las consecuencias jurídicas de la configuración de la figura como corolario de algunos derechos 460

4. Los primeros pasos del Derecho de la Unión Europea hacia la identificación de un *whistleblower* común 464

4.1. La Directiva 2019/1937 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión y su enfoque 465
4.2. La difícil introducción de la institución en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros 474
4.3. La regulación de la figura en las normas de los Estados miembros 475
4.4. Las aplicaciones prácticas de la institución en los Estados miembros 478

5. Conclusiones 480
6. Bibliografía 481

XII

EL PROCESO DE EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR PERUANO (2003-2025). UN ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

DIEGO ZEGARRA VALDIVIA y RAMÓN HUAPAYA TAPIA 485

1. Introducción: el aporte jurisprudencial al desarrollo del derecho administrativo sancionador en el Perú como correlato práctico de una legislación de avanzada en la materia contenida en la LPAG 488
2. Breve referencia a las fuentes o «formantes» jurisprudenciales utilizados, a las altas cortes que emiten estas sentencias en el Perú y a algunas precisiones sobre la metodología empleada para desarrollar este trabajo 490
3. Respecto de la periodificación empleada de la muestra jurisprudencial empleada para el análisis 494
4. Primera etapa o período formativo: el aporte decisivo de la jurisprudencia inicial del Tribunal Constitucional (2002-2016) 496
5. Segunda etapa: desarrollos jurisprudenciales iniciales de la Corte Suprema de Justicia de la República (2016-2020) 505

6. Tercera etapa: consolidación del desarrollo del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia de la República (2020-2025). Aspectos positivos, cuestionables y controvertidos de la evolución jurisprudencial a la fecha 510

6.1. Aportes positivos de la jurisprudencia analizada 510

6.1.1. Los criterios positivos de interpretación estricta en materia de tipicidad de las infracciones administrativas por parte de la Corte Suprema de Justicia de la República . . 510

6.1.2. Aportes de la Corte Suprema en cuanto a los principios de causalidad y presunción de licitud 513

6.1.3. Aportes jurisprudenciales positivos respecto de la prohibición de reforma en peor en los procedimientos administrativos sancionadores 516

6.1.4. Correcta aplicación de la regla de caducidad del procedimiento administrativo sancionador en la jurisprudencia de la Corte Suprema 518

6.1.5. Criterios positivos para la debida aplicación del principio de razonabilidad en la aplicación de sanciones administrativas 519

6.1.6. Los positivos e importantes aportes del Tribunal Constitucional en materia de tipificación de infracciones administrativas y delimitación de competencias en materia sancionadora 522

6.2. Sentencias que contienen aspectos cuestionables 525

6.2.1. La controvertida validación de la tipificación «indirecta» de infracciones administrativas por parte de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional 525

6.2.2. La inconstitucionalidad de la validación de la responsabilidad objetiva en la potestad sancionadora administrativa en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional 528

6.2.3. La falta de un criterio unitario respecto de la subsanación voluntaria por parte de la Corte Suprema 533

6.2.4. La falta de un criterio unitario respecto a la clasificación y tipología de las infracciones administrativas a efectos de la prescripción 536

6.3. Aspectos controvertidos o polémicos en la jurisprudencia analizada 541
6.3.1. La controvertida jurisprudencia de la Corte Suprema respecto a la existencia de un «derecho a mentir» en el procedimiento administrativo sancionador 541
6.3.2. El Informe Final de Instrucción (IFI) emitido junto a la sanción administrativa ¿es un vicio «subsanable» que permite la «conservación» de la sanción administrativa que pone fin al procedimiento sancionador? 542
7. Reflexiones conclusivas 546

XIII
LA NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO DISCIPLINARIO
ORLANDO VIGNOLO CUEVA 549

1. El Derecho disciplinario como Derecho administrativo especial . . 550
2. La administración pública, función pública, funcionarios y verdadero Derecho disciplinario 559
3. ¿Existe Derecho disciplinario fuera de la función pública? 562
4. El funcionario público, sus deberes singulares y la construcción de la responsabilidad disciplinaria 568
5. La potestad administrativa disciplinaria y el *ius puniendi* 572
5.1. Sanción disciplinaria y acto administrativo 577
5.2. La potestad disciplinaria, procedimiento administrativo y garantías 580
6. A modo de conclusión: el Derecho disciplinario categoría híbrida 583
7. Bibliografía 585

XIV
ENTRE LA SANCIÓN Y LA AUTOORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: UN ESTUDIO SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA
ALBERTO PICÓN ARRANZ 589

1. Breve apunte sobre el origen y la evolución histórica de la potestad disciplinaria de la Administración en España 590

2. Sobre la naturaleza jurídica de la potestad disciplinaria de la Administración 592
2.1. Principales posiciones doctrinales 593
2.2. La posición indubitada del legislador y la jurisprudencia española 595
2.3. El régimen disciplinario de los empleados públicos de la Unión Europea 598
2.4. La desconcertante jurisprudencia del TEDH 602
2.5. Reflexiones conclusivas acerca de la naturaleza jurídica de la potestad disciplinaria 605
3. Identificación y justificación de los matices de las garantías sancionadoras aplicables a la potestad disciplinaria 608
3.1. Principio de legalidad sancionadora 609
3.2. El principio de culpabilidad 617
3.3. La antijuridicidad como elemento de la infracción disciplinaria . . 619
3.4. El procedimiento disciplinario 620
4. Conclusiones 621
5. Bibliografía 623

XV

SANCIONES DISCIPLINARIAS AL ALUMNADO UNIVERSITARIO EN LA LEY 3/2022, DE CONVIVENCIA UNIVERSITARIA

JOSÉ ANTONIO TARDÍO PATO 625

1. Tramitación y aprobación de la Ley 3/2022 626
2. El interés jurídicamente protegido invocado para el ejercicio de la potestad disciplinaria y la tipificación de infracciones y sanciones del alumnado 627
3. Infracciones tipificadas 628
4. Sanciones tipificadas; su diferenciación del acto administrativo de calificación de suspenso, en caso de fraude, falsedad o copia no premeditada; la graduación de las sanciones; la reparación de los daños causados; la extinción de la responsabilidad disciplinaria; y la remisión a reglamentos de las Universidades para el establecimiento de especificaciones o graduaciones 641
5. Procedimiento sancionador disciplinario 652

6. Principios generales sancionadores sustantivos 657
7. Principios generales sancionadores procedimentales 679
8. Medidas sustitutivas de la sanción 684
9. Previsión de sistema de mediación 688
10. La remisión a su propia normativa, en el caso de las Universidades privadas 692
11. Bibliografía 695

XVI

PRINCIPIO DE PERSONALIDAD DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN LAS PERSONAS JURÍDICAS Y MODIFICACIONES ESTRUCTURALES: EL CASO DE LA ABSORCIÓN DE BANCO POPULAR POR BANCO SANTANDER

HÉCTOR IGLESIAS SEVILLANO 697

1. Objeto y justificación del estudio propuesto 699
2. Responsabilidad sancionadora y Derecho de organización: una íntima relación 701
3. La teoría de la organización en la transmisión de la responsabilidad sancionadora entre personas jurídicas 711
3.1. Las respuestas de la responsabilidad sancionadora personal . . 711
3.2. La respuesta de la responsabilidad sancionadora de las personas jurídicas desde la teoría del órgano 718
4. El caso concreto de la absorción de Banco Popular por Banco Santander 725
4.1. La regla general 725
4.2. Peculiaridades de la absorción de Banco Popular por Banco Santander 726
5. Bibliografía 740

XVII

SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

JOSÉ CARLOS LAGUNA DE PAZ 745

1. Introducción 747

2. Principio de legalidad 748
2.1. Reserva de ley 748
2.2. Tipificación de las infracciones en base a conceptos jurídicos indeterminados 749
2.3. Clasificación de la gravedad de las infracciones y su correspondencia con las sanciones 751
2.4. Fijación de las sanciones por referencia a parámetros objetivos . . 752
2.5. La antijuridicidad debe referirse a la conducta del sujeto 754
2.6. La antijuridicidad no siempre es evidente 754
2.7. Irretroactividad 755
3. Responsabilidad 756
3.1. Imputabilidad: responsabilidad de las personas jurídicas 756
3.2. Sanción conjunta a la empresa y sus administradores 757
3.3. Culpabilidad: en algunos casos, se exige un estándar de diligencia muy elevado 759
3.4. El principio de confianza legítima como factor de exoneración o reducción de la responsabilidad 761
4. Carácter personal de la responsabilidad 762
4.1. Responsabilidad solidaria 763
4.2. Grupo de empresas 765
4.2.1. La matriz puede no haber dirigido la actuación de la filial . 765
4.2.2. Hay que probar que la matriz ha dirigido el comportamiento de la filial 767
4.2.3. Las empresas responsables deben ser formalmente imputadas 768
4.2.4. Las empresas responsables deben ser sancionadas y la sanción individualizada 770
4.2.5. Responsabilidad patrimonial derivada de la infracción . 771
4.3. Cambios en la empresa: jurídicos, organizativos, de actividad o económicos 772
4.3.1. Cambios en la denominación, forma jurídica, administradores o accionariado 772
4.3.2. Absorción sin extinción de la personalidad jurídica 773
4.3.3. Cambio en el objeto social 773
4.3.4. Insolvencia 774
4.4. Transmisibilidad de la responsabilidad sancionadora 774

4.4.1. Fusión y absorción con extinción de la personalidad jurídica 775
4.4.2. Extinción de sociedad integrada en un grupo de empresas 777
4.4.3. Liquidación de la empresa infractora 777

5. Procedimiento 777

5.1. ¿Es obligatorio el ejercicio de la potestad sancionadora? 778
5.2. Actuaciones previas 782
5.3. Presunción de inocencia y prueba indiciaria 784
5.4. Derecho a no declarar contra uno mismo 786
5.5. Derecho a la confidencialidad de las comunicaciones profesionales entre abogado y cliente 786
5.6. Acceso al expediente 788
5.7. Reconocimiento anticipado de la infracción 789
5.7.1. Su razón de ser 789
5.7.2. Ventajas e inconvenientes 789
5.7.3. Transacción solo respecto de una parte de los infractores . 790
5.8. Terminación convencional 791

6. Infracciones: relevancia de las infracciones continuadas 793

6.1. Las actuaciones ilícitas pueden prolongarse durante años, en mercados o períodos diferentes 794
6.2. Puede englobar comportamientos heterogéneos 794
6.3. Cabe que los interesados participen desigualmente en la infracción 795
6.4. El error en alguno de los comportamientos no desvirtúa la participación en una infracción continuada 796

7. Sanciones 796

7.1. Determinación del volumen de ventas de la empresa 796
7.1.1. ¿Volumen de negocios total o de la actividad relacionada con la infracción? 797
7.1.2. ¿Volumen de negocios bruto o neto? 798
7.1.3. ¿En qué momento debe cuantificarse el volumen de negocios? 799
7.2. Criterios de graduación 800
7.2.1. Principio de proporcionalidad 800

7.2.2. Criterios de ponderación 801
7.2.3. Situación económica o financiera del infractor 805
7.3. Exención o reducción de la sanción: programas de clemencia . 806
8. Conclusiones 809

XVIII
LAS PROHIBICIONES DE CONTRATAR POR INFRACCIONES DE COMPETENCIA: ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN
JAVIER GUILLÉN CARAMÉS 813

1. Introducción 814
2. La naturaleza jurídica de las prohibiciones de contratar 816
2.1. La prohibición de contratar por falseamiento de la competencia no tiene naturaleza sancionadora 819
2.2. Consecuencias jurídicas de la naturaleza no sancionadora de la prohibición de contratar 824
2.2.1. El alcance del principio de (ir)retroactividad 826
2.2.2. La aplicación del principio de proporcionalidad 827
2.2.2.1. La base jurídica para aplicar el principio de proporcionalidad 830
2.2.2.2. Criterios a tener en cuenta para aplicar el principio de proporcionalidad 831
3. La competencia para delimitar la prohibición de contratar derivada de infracciones de competencia 833
4. La delimitación de la duración y el alcance de las prohibiciones de contratar 836
5. Conclusiones 841
6. Bibliografía 843

XIX
EXTRATERRITORIALIDAD Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. ESPECIAL REFERENCIA AL DERECHO SANCIONADOR DE LA COMPETENCIA
DIEGO RODRÍGUEZ CEMBELLÍN 845

1. Introducción 846

2. La aplicación de la doctrina de la empresa y la sanción de sociedades domiciliadas en terceros Estados 848
2.1. Breve exposición del fenómeno de las sanciones a las matrices . . 848
2.2. Las dudas iniciales acerca de la competencia para sancionar a las matrices extranjeras 850
2.3. Algunos ejemplos en las Resoluciones de la CNMC 852
3. La ejecución forzosa de sanciones en el extranjero 853
3.1. Panorama general en el Derecho de la Unión Europea 853
3.2. La situación particular del Derecho de la Competencia 856
4. Sanciones administrativas con efectos extraterritoriales y *non bis in idem* 858
4.1. La posible existencia de procedimientos sancionadores paralelos 858
4.2. El non bis in idem europeo como límite a los procedimientos sancionadores paralelos 860
4.2.1. El *idem factum* en las sanciones con elementos transfronterizos 863
4.2.2. La identidad de sujetos y el problema de los grupos de empresas 866
4.2.3. La existencia de intereses complementarios entre procedimientos 868
4.3. El principio de proporcionalidad como vía para reconocer las sanciones extranjeras 872
5. Conclusiones 875
6. Bibliografía 876

XX

EL COSTE CONSTITUCIONAL DE LA INACTIVIDAD MUNICIPAL: POTESTAD SANCIONADORA AUTONÓMICA Y LÍMITES DEL ART. 60 LRBRL (A PROPÓSITO DE LA STS 648/2025, 28 DE MAYO)

SALVADOR M.ª MARTÍN VALDIVIA 881

1. La sustitución imposible: el artículo 60 LRBRL como aparente título sancionador en disciplina urbanística 883

2. Necesaria referencia a los antecedentes jurisprudenciales 893

2.1. La sentencia número 2503/2021 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Sevilla, de fecha 15/12/2021. Recurso: 638/2018 (Ponente: Marta Rosa López Velasco). Numroj: STSJ AND 17939:2021. ECLI: ES:TSJAND:2021:17939 893

2.2. Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 154/2015, de 9 de julio de 2015 896

3. La competencia autonómica en la disciplina urbanística genuina o por sustitución. Análisis comparado de los modelos normativos . . 901

3.1. Andalucía: la adaptación de la normativa anulada 902

3.2. Aragón: subrogación comarcal y actuación autonómica por subrogación conforme a la legislación estatal o por interés supramunicipal 903

3.3. Asturias: competencias autonómicas en duda 904

3.4. Canarias. El discutido criterio de la gravedad de la infracción como título habilitante para la competencia autonómica 905

3.5. Cantabria: la discutible inmisión competencial autonómica en la protección del suelo rústico 907

3.6. Castilla-La Mancha: sustitución vinculada a la legislación básica de régimen local 908

3.7. Castilla y León: subrogación reglamentariamente desarrollada y defensa del interés supramunicipal 908

3.8. Cataluña: subrogación autonómica y ejecución subsidiaria con técnicas organizativas 909

3.9. Comunidad de Madrid: un modelo clásico y expreso de sustitución por inactividad 910

3.10. Comunidad Valenciana: sustitución condicionada por gravedad e interés supralocal 912

3.11. Extremadura: cooperación y atribución funcional sin sustitución expresa 913

3.12. Galicia: atribución directa de competencias autonómicas por razón del bien jurídico protegido 913

3.13. Islas Baleares: algunas propuestas que tensionan la legislación estatal en la protección de lo rústico 916

3.14. Navarra y su adaptación a las exigencias normativas vigentes en materia de régimen local 918

3.15. País Vasco: control supramunicipal sin sustitución ejecutiva directa. La vía jurisdiccional 919

3.16. Región de Murcia: cumplimiento estricto de los límites de la norma estatal 921
3.17. La Rioja: discutible acomodo constitucional de algunas de las modulaciones introducidas por la reforma de 2019 921
4. La STS 648/2025, 28 de mayo. Entre la autonomía y la eficacia: los límites constitucionales de la potestad sancionadora autonómica en urbanismo y el dibujo del art. 60 LRBRL 923
5. Conclusiones críticas y propuestas *de lege ferenda* 927
6. Bibliografía 932

XXI
EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE LOS CAMINOS DE SANTIAGO
JAVIER BARCELONA LLOP 933

1. Preliminar 934
2. El régimen jurídico de los Caminos de Santiago, el Derecho Administrativo sancionador de los Caminos de Santiago y quién establece uno y otro 937
3. El Derecho Administrativo sancionador de los Caminos de Santiago en la normativa autonómica 945
3.1. La normativa y resoluciones de las comunidades autónomas por las que discurre el Camino Francés, salvo Galicia (Aragón, Navarra, La Rioja, Castilla y León) 945
3.2. La normativa y resoluciones de las comunidades autónomas por las que discurren los Caminos del Norte, salvo Galicia (País Vasco, Cantabria y Asturias) 950
3.3. Galicia 953
4. Breve prontuario jurisprudencial 956
5. Final 962