

El régimen sancionador administrativo

Análisis práctico a través
de la jurisprudencia

VARIOS AUTORES

© Autores varios, 2025
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: Septiembre 2025

Depósito Legal: M-18411-2025

ISBN versión impresa: 978-84-1085-338-6

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-339-3

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Índice General

	<u>Página</u>
PRESENTACIÓN	45
I	
DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (2025).....	47
I. Concepto de sanción administrativa	47
1. <i>Es sanción la exclusión de la participación en los procedimientos de adjudicación o de ejecución de los fondos de la Unión Europea por incumplimientos contractuales previos</i>	<i>47</i>
2. <i>Es sanción el decomiso de mercancías importadas ilegalmente en la Unión</i>	<i>48</i>
3. <i>No es sanción la publicación de la resolución sancionadora de exclusión de un operador económico de la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de la Unión Europea</i>	<i>49</i>
4. <i>No es sanción la recuperación de la ventaja económica ilícitamente obtenida, aunque se calcule a tanto alzado</i>	<i>49</i>
5. <i>No es sanción el reintegro de subvenciones, aunque este no se imponga al beneficiario, sino a su representante que facilitó intencionadamente información falsa para obtenerla</i>	<i>50</i>
6. <i>No es sanción la obligación de devolver los importes percibidos como pago de un contrato cuando se obtuvo mediante irregularidades sustanciales o fraude</i>	<i>51</i>
7. <i>No es sanción el pago de los intereses de demora correspondientes a un derecho antidumping no abonado</i>	<i>52</i>
8. <i>No son sanciones las correcciones financieras adoptadas por la Comisión contra los Estados miembros en el marco de los procedimientos de liquidación de FEAGA y FEADER</i>	<i>53</i>

	<i><u>Página</u></i>
9. <i>No son sanciones las medidas restrictivas adoptadas en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común</i>	53
II. Tipicidad	54
1. <i>Admisión de interpretación extensiva del tipo en cuanto a la delimitación del sujeto activo</i>	54
2. <i>Admisión de las interpretaciones jurisprudenciales novedosas del tipo cuando sean razonablemente previsibles</i>	55
III. Irretroactividad <i>in peius</i> y retroactividad <i>in bonus</i>	56
1. <i>Está prohibida la aplicación de criterios interpretativos jurisprudenciales perjudiciales sentados después de la acción infractora</i>	56
2. <i>Es obligada la retroactividad de las normas favorables que han de integrarse con la sancionadora</i>	56
IV. Antijuridicidad	57
1. <i>No cabe sancionar disciplinariamente a los jueces que, por la primacía del Derecho de la Unión, inapliquen jurisprudencia de su Tribunal Constitucional</i>	57
2. <i>El secreto profesional de los abogados no permite sancionarles por negarse a suministrar la información solicitada por la Administración</i>	58
3. <i>El plagio no queda cubierto por la libertad de expresión, que, por tanto, no excluye la antijuridicidad del plagio</i>	59
V. Responsables de las infracciones	60
1. <i>El principio de responsabilidad personal se opone a la sanción a una asociación de empresarios por adoptar un acuerdo contra la competencia y a los miembros de su órgano de gobierno</i>	60
2. <i>El principio de personalidad de las penas obliga a evaluar el comportamiento de los miembros de un consorcio que comete una infracción antes de sancionarles individualmente</i>	61
3. <i>Infracciones de la Ley de Aguas: ¿es responsable el propietario arrendador o el arrendatario?</i>	62
4. <i>Son responsables de las infracciones por vulnerar el deber de neutralidad en las elecciones las personas que ocupan los cargos, no sus Administraciones</i>	63
5. <i>Sanción a Ayuntamiento por vertidos ilegales: anulación por falta de competencia de los pequeños municipios en tratamiento de aguas residuales</i>	63

	<i>Página</i>
6. <i>Infracción de la Ley de Protección de Datos cometida por un Ayuntamiento por acceder sin consentimiento al ordenador adscrito a una funcionaria</i>	64
VI. Culpabilidad	65
1. <i>Eximente por ampararse en una interpretación razonable de las normas. Conexión con la presunción de inocencia</i>	65
VII. Concurso de infracciones. concurso de normas punitivas. Non bis in idem	66
1. <i>Hechos relacionados, aunque distintos: fraude fiscal en distintos ejercicios</i>	66
2. <i>El non bis in idem no se opone a la tramitación de un nuevo procedimiento contra el mismo sujeto y por los mismos hechos cuando la primera resolución ha sido anulada por motivos de forma</i>	67
VIII. Extensión de la sanción procedente. Proporcionalidad	68
1. <i>El principio de proporcionalidad exige que exista un margen para la individualización de la sanción</i>	68
2. <i>Anulación de sanciones desproporcionadas por la infracción de superar los gastos electorales permitidos</i>	69
3. <i>Cómputo del tiempo entre infracciones a efectos de apreciar la circunstancia agravante de reincidencia</i>	70
4. <i>Para apreciar la reincidencia basta la declaración de una infracción previa, aunque no se haya sancionado por programa de clemencia</i>	70
5. <i>El principio de igualdad limita el margen de apreciación de la Comisión en el cálculo de las multas por infracciones contra la competencia</i>	71
IX. Competencia sancionadora	72
1. <i>El criterio del lugar de aplicación y el criterio de los efectos cualificados permiten a la Comisión sancionar comportamientos adoptados fuera del Espacio Económico Europeo</i>	72
2. <i>La exigencia de imparcialidad objetiva no se opone a que la Comisión tramite un nuevo procedimiento sancionador porque se haya anulado una sanción previa impuesta por la propia Comisión contra el mismo sujeto por igual hecho</i>	72
3. <i>Competencia del Pleno del CGPJ pese a integrarse en él miembros de la Comisión Disciplinaria y pese a la forma de elección de sus miembros</i>	73

	<u>Página</u>
X. Procedimiento administrativo sancionador	74
1. <i>No es obligado incoar procedimiento sancionador ante infracciones de protección de datos</i>	74
2. <i>Derecho a conocer la acusación: correlación entre acusación y resolución</i>	74
3. <i>Derecho a conocer la versión completa de la prueba de cargo; lo contrario viola el derecho de defensa</i>	75
4. <i>El procedimiento sancionador no queda constreñido por las reclamaciones presentadas por los particulares</i>	76
5. <i>Requisitos y duración de la medida provisional de suspensión del funcionario imputado en un proceso penal</i>	77
XI. En especial, prueba, presunción de inocencia e inspección ...	77
1. <i>¿Vinculación a lo declarado por la jurisdicción penal?</i>	77
2. <i>Pruebas obtenidas por la inspección en el acceso a un ordenador no situado en domicilio</i>	79
3. <i>Relatividad del derecho a no declarar contra sí mismo ante el deber de colaborar con la inspección en «relación de sujeción especial»</i>	80
4. <i>Pruebas obtenidas por la inspección en registros domiciliarios ilegales</i>	80
XII. Duración y caducidad del procedimiento administrativo sancionador	81
1. <i>Invalidez de la resolución sancionadora por vulneración del principio de plazo razonable del procedimiento en el derecho europeo de la competencia</i>	81
2. <i>Plazo de caducidad fijado en norma autonómica para sancionar infracciones tipificadas en ley estatal</i>	82
3. <i>La caducidad beneficia a todos los responsables solidarios de una infracción</i>	82
4. <i>El recálculo de una sanción realizado en ejecución de una sentencia no está sometido a plazo de caducidad</i>	83
XIII. Control jurisdiccional de la potestad sancionadora	83
1. <i>Alcance y naturaleza de la competencia jurisdiccional plena del Tribunal de Justicia en el control de las sanciones impuestas por la Comisión Europea</i>	83

	<u>Página</u>
2. <i>Obligación de la Comisión Europea de devolver el importe de las multas cobradas y posteriormente anuladas, incrementado con intereses</i>	85
3. <i>La reducción de sanción por reconocimiento de la responsabilidad no se pierde por que el sancionado impugne judicialmente aspectos sobre los que no ha transigido</i>	86
4. <i>Falta de legitimación para impugnar el no ejercicio de la potestad sancionadora</i>	88
5. <i>La doble revisión judicial de las sanciones a través de la casación y sus problemas</i>	89
 II	
DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (2024-PARTE I) ..	93
I. Concepto de sanción administrativa	93
1. <i>Es sanción la derivación de responsabilidad tributaria del art. 43.1.a) LGT</i>	93
2. <i>No es sanción la reposición de las cosas al estado anterior</i>	94
II. Principio de reserva de ley sancionadora	94
1. <i>La sanción de expulsión a los extranjeros por encontrarse irregularmente en territorio español sin concurrir en ellos ninguna otra circunstancia agravante vulnera su derecho a la legalidad sancionadora</i>	94
2. <i>Vulneración por tipificar una infracción grave en una norma reglamentaria</i>	95
III. Principio de tipicidad	96
1. <i>Según el TC, el tipo de incumplimiento formal de la normativa de desarrollo de una Ley lo respeta</i>	96
2. <i>Interpretación razonable del tipo que no constituye una extensión analógica prohibida</i>	97
3. <i>Interpretación extensiva de la norma sancionadora aplicable que lo vulnera</i>	98
4. <i>Sanción a funcionario que vulnera el principio de tipicidad en sentido estricto</i>	99
IV. Antijuridicidad	100
1. <i>Espacios constitucionalmente protegidos como domicilio de las personas jurídicas</i>	100

	<i><u>Página</u></i>
5. Sujetos responsables	101
1. <i>Responsabilidad subsidiaria tributaria de los administradores de personas jurídicas: decae si se anula la sanción a la deudora principal.....</i>	<i>101</i>
2. <i>La declaración de responsabilidad subsidiaria en el ámbito tributario no exige agotar previamente todas las posibilidades de declaración de responsabilidad solidaria</i>	<i>101</i>
3. <i>Requisitos para imponer la sanción prevista en el art. 63.2 LDC: la CNMC tiene que justificar que la persona física es, efectivamente, un «directivo» de la empresa</i>	<i>102</i>
VI. Competencia sancionadora.	103
1. <i>La CNMC y las conductas de los Colegios de Abogados con proyección supraautonómica.....</i>	<i>103</i>
VII. Concurso de infracciones. Concurso de normas punitivas. Non bis in idem	104
1. <i>Non bis in idem material: la pena al administrador de una empresa no impide la sanción administrativa a la persona jurídica por los mismos hechos</i>	<i>104</i>
2. <i>Sancionar dos veces la resistencia a las actuaciones de la Administración tributaria en dos comprobaciones que podrían haberse realizado conjuntamente no vulnera el non bis in idem</i>	<i>105</i>
3. <i>La declaración de una infracción en vía administrativa y la remisión del asunto a la jurisdicción penal no vulnera el non bis in idem procesal</i>	<i>106</i>
4. <i>Algunos de los efectos de la vertiente procesal del non bis in idem en el ámbito sancionador tributario.</i>	<i>106</i>
5. <i>Infracciones continuadas y permanentes</i>	<i>107</i>
VIII. Procedimiento Administrativo Sancionador	108
1. <i>La ausencia de un nuevo trámite de audiencia, tras la reducción de la sanción propuesta como consecuencia de la estimación parcial de las alegaciones vertidas en sede de la propuesta de liquidación, implica la nulidad de la sanción.....</i>	<i>108</i>
2. <i>Efectos del consentimiento de la regularización tributaria en el procedimiento sancionador ulterior</i>	<i>109</i>
IX. En especial, la prueba y la presunción de inocencia	109
1. <i>Nulidad de los interrogatorios realizados por la Inspección con ocasión de un registro domiciliario</i>	<i>109</i>

	<i>Página</i>
2. Acceso por la Inspección a los equipos informáticos: necesidad de autorización judicial; acceso a correos electrónicos; «derecho al entorno virtual»	111
3. Precinto y apertura por la Inspección de las cajas de seguridad .	115
4. Inspección realizada por una sociedad anónima de titularidad pública en «situación extraordinaria»	116
5. Aunque la entrada en el domicilio por la Inspección tributaria solo cabe cuando se haya iniciado el procedimiento inspector, las pruebas obtenidas sin este requisito no son necesariamente inválidas	116
6. La presunción de influencia decisiva de la matriz sobre la filial como prueba de cargo para sancionar a la matriz por la infracción de la filial es siempre iuris tantum	117
7. Prueba indiciaria: necesidad de una valoración global de todos los indicios objetivos aislados.	117
X. Extensión de la sanción procedente en cada caso. proporcionalidad de las sanciones	119
1. Inconstitucionalidad de la Ley de Financiación de los Partidos Políticos	119
2. Relación entre la multa coercitiva y la multa-sanción a efectos de valorar la proporcionalidad en sus respectivas cuantías cuando se imponen por el mismo hecho	119
XI. Caducidad del procedimiento sancionador	120
1. Con diversos imputados	120
2. La sanción resultante de un procedimiento administrativo sancionador caducado es nula de pleno derecho por prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido	121
3. Dies a quo del procedimiento de derivación de responsabilidad sancionadora en caso de retroacción de las actuaciones por resolución judicial	121
4. La decisión de ampliar el plazo para resolver y notificar el procedimiento administrativo sancionador debe motivarse	122
XII. Extinción de la responsabilidad administrativa sancionadora .	123
1. La muerte del infractor extingue la responsabilidad sancionadora no satisfecha	123

XIII. En especial, la extinción de la responsabilidad sancionadora por prescripción	124
1. <i>El plazo de prescripción de las sanciones no está cubierto por la reserva de ley del art. 25.1 CE, por lo que, en caso de previsión reglamentaria específica, ésta prevalece sobre las previsiones generales de la LRJSP</i>	124
2. <i>Los plazos de prescripción de las sanciones tienen que ser proporcionales a su gravedad</i>	125
3. <i>Dies a quo del plazo de prescripción de una sanción disciplinaria materialmente imposible de ejecutar</i>	126
4. <i>La remisión a la jurisdicción penal interrumpe la prescripción, aunque se realice una vez concluido el plazo máximo de duración de las actuaciones previsto legalmente</i>	127
5. <i>Anulación de una sanción como consecuencia de la prescripción de una liquidación firme</i>	128

III

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (2024-PARTE II) .	129
I. La potestad sancionadora	129
1. <i>Inadmisión de «daños punitivos» (punitive damages) o indemnización sancionadora</i>	129
II. Concepto de sanción administrativa	130
1. <i>El concepto de sanción administrativa en el derecho de la unión: aplicación de los criterios bonda</i>	130
2. <i>Utilización por el TS de los criterios engels para delimitar los supuestos en que las sanciones tienen naturaleza penal a efectos del doble examen judicial</i>	133
3. <i>No es sanción la suspensión de una autorización mientras se tramita un proceso penal</i>	134
4. <i>No son sanción ni la pérdida de un mandato obtenido mediante elección pública ni la inhabilitación para presentarse a las elecciones y para desempeñar cargos electivos durante un periodo de tres años por una infracción en materia de conflicto de intereses</i>	135
5. <i>No son sanciones las penalidades contractuales</i>	136
6. <i>No es sanción la orden de salida voluntaria del país complementaria a la sanción de multa en casos de estancia irregular de extranjeros</i>	136

	<i>Página</i>
7. <i>No es sanción la intimación al sancionado para que se abstenga en el futuro de realizar conductas similares a las sancionadas . .</i>	138
III. El principio de tipicidad	138
1. <i>Admisión de las normas sancionadoras en blanco, aunque se completen con normas reglamentarias o incluso normas internas</i>	138
2. <i>Una infracción que remite a la «normativa legal» para la configuración del tipo no puede ser completada con una instrucción técnica</i>	139
3. <i>Admisión de una interpretación razonable, pero extensiva del tipo</i>	139
IV. El principio de igualdad de trato en el ejercicio de la potestad sancionadora	140
1. <i>El principio de igualdad opera solo dentro de la legalidad.</i>	140
V. La antijuridicidad como elemento de la infracción administrativa.	141
1. <i>Ejercicio legítimo de un derecho, en concreto, de libertad de expresión</i>	141
2. <i>No puede apreciarse como agravante una circunstancia que vulneraría el principio de protección del superior interés del menor</i>	142
3. <i>El principio penal de intervención mínima es trasladable al ámbito administrativo sancionador</i>	142
VI. Elementos subjetivos de las infracciones. Culpabilidad.	143
1. <i>Gran extensión del deber de diligencia que se aproxima a una responsabilidad objetiva.</i>	143
2. <i>Admisión de la responsabilidad sancionadora objetiva en el ordenamiento de la unión</i>	144
VII. Sujetos responsables	145
1. <i>La responsabilidad directa de las personas jurídicas</i>	145
VIII. Concurso de infracciones. concurso de normas punitivas. <i>non bis in idem</i>	145
1. <i>Hechos relacionados, aunque distintos</i>	145
2. <i>Momento en que comienza a aplicarse el non bis in idem procedimental</i>	146

3.	<i>La acumulación automática de procedimientos punitivos por unos mismos hechos vulnera el contenido esencial del non bis in idem procedimental</i>	147
4.	<i>Vulneración del non bis in idem procedimental por no tramitar los procedimientos punitivos de manera suficientemente coordinada y próxima en el tiempo entre dos estados miembros distintos</i>	148
5.	<i>Vulneración del non bis in idem procedimental por tramitar un nuevo procedimiento sancionador contra la misma persona y por los mismos hechos tras la anulación judicial de la primera sanción por un error en la calificación del tipo infractor</i>	149
6.	<i>Vulneración del non bis in idem procedimental por tramitar un nuevo procedimiento sancionador tributario tras la anulación del primero como consecuencia de la anulación de una liquidación por motivos de carácter formal</i>	151
7.	<i>Non bis in idem procedimental: se acepta la sucesión de un procedimiento por infracción deontológica y otro por defensa de la competencia</i>	152
8.	<i>Non bis in idem material: cabe acumular sanción por infracción de la ley contra la violencia en el deporte y la sanción por vulneración de la disciplina deportiva</i>	153
IX.	Procedimiento administrativo sancionador	154
1.	<i>Es necesario conceder nuevo trámite de audiencia al imputado si la propuesta de resolución sancionadora se ve modificada, incluso aunque ello se deba a la admisión de alegaciones presentadas por el propio imputado</i>	154
X.	En especial, la prueba y la presunción de inocencia	155
1.	<i>La falta de notificación al imputado de la práctica de la prueba testifical genera indefensión</i>	155
2.	<i>La presunción de inocencia es un derecho que asiste sólo al acusado y que no puede ser invocado por la administración sancionadora (presunción de inocencia invertida)</i>	156
XI.	La resolución del procedimiento administrativo sancionador .	157
1.	<i>La motivación de la proporcionalidad de la sanción debe estar necesariamente en la resolución, no siendo suficiente que se desprenda del expediente: cambio de criterio</i>	157

	<u>Página</u>
XII. Caducidad del procedimiento administrativo sancionador	157
1. <i>Tras la reposición de las actuaciones, el dies a quo a efectos de caducidad es el día en que se incoa de nuevo el procedimiento administrativo sancionador.</i>	157
2. <i>El dies a quo del cómputo del plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador es el de la firma del acuerdo de incoación</i>	158
3. <i>Plazo fijado en norma autonómica para sancionar infracciones tipificadas en Ley estatal</i>	158
4. <i>La suspensión del procedimiento administrativo sancionador respecto de la entidad de crédito investigada afecta a sus consejeros en caso de que la sanción a estos sea complementaria a la sanción de la entidad</i>	159
XIII. Extinción de la responsabilidad administrativa sancionadora .	160
1. <i>Dies a quo del plazo de prescripción infracciones continuadas en el ámbito tributario</i>	160
XIV. Control jurisdiccional de la potestad sancionadora	160
1. <i>La impugnación de una sanción no permite combatir los actos administrativos firmes en que se base</i>	160
2. <i>La doble revisión judicial de las sanciones a través del recurso de casación: fallo pertinente cuando la sanción no tiene naturaleza penal</i>	161
3. <i>La anulación parcial de una liquidación tributaria en vía económico-administrativa con orden de practicar nueva liquidación y recalcular la cuantía de la multa no invalida la sanción impuesta originariamente</i>	161
 IV	
DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (2024-PARTE III)	163
I. Concepto de sanción administrativa	163
1. <i>Es sanción el recargo automático del 50% sobre la parte del tributo impagada</i>	163
2. <i>Es sanción la declaración como responsables subsidiarios de los administradores respecto a la deuda tributaria de persona jurídica que haya cometido infracción [art. 43.1. a) LGT]</i>	163

3.	<i>No es sanción el acuerdo de la mesa del parlamento de andalucía que asignó a una serie de diputados la condición de representante político no adscrito</i>	164
4.	<i>No es sanción la resolución adoptada por la junta única de resolución respecto a una entidad de crédito por encontrarse en graves dificultades o ir probablemente a estarlo</i>	164
5.	<i>No es sanción la orden de salida voluntaria del país complementaria a la sanción de multa en casos de estancia irregular de extranjeros</i>	165
6.	<i>Diferencia entre decomiso y multa</i>	166
II.	El principio de reserva de Ley.	167
III.	La irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y la retroactividad de la norma sancionadora más favorable	167
1.	<i>Aplicación retroactiva de la norma sancionadora desfavorable justificada por razones imperiosas de interés general</i>	167
IV.	La antijuridicidad como elemento de la infracción administrativa.....	169
1.	<i>Ejercicio legítimo de un derecho, en concreto, de las libertades de reunión y de expresión</i>	169
2.	<i>Ejercicio legítimo de un derecho, en concreto, de las libertades de expresión en el ámbito militar</i>	170
3.	<i>Ejercicio de derecho, oficio o cargo que excede de lo establecido por su Ley reguladora</i>	171
4.	<i>El derecho de defensa no ampara la desobediencia a la orden de borrar un video realizado en una zona prohibida de un aeropuerto, aun cuando el vídeo persiga acreditar una conducta ilegal.....</i>	171
V.	Elementos subjetivos de las infracciones. Culpabilidad.	172
1.	<i>La implantación de un sistema de compliance no afecta a la eventual responsabilidad de una persona jurídica por sus actos anteriores a dicha implantación</i>	172
VI.	Sujetos responsables	173
1.	<i>El operador de juegos online es responsable de la infracción consistente en utilizar sistemas técnicos no homologados o autorizados, aunque ello se deba a un cambio decidido por su proveedor de servicios electrónicos</i>	173

	<i>Página</i>
2. <i>Transmisión a la absorbente de la responsabilidad sancionadora de la persona jurídica absorbida</i>	173
3. <i>Responsabilidad solidaria de la sociedad matriz por las infracciones de la filial en materia de competencia cuando es titular de todo o casi todo su capital social, aun cuando no sea directamente, sino a través de otras sociedades</i>	174
4. <i>Responsabilidad solidaria de la sociedad matriz por las infracciones de la filial en materia de competencia cuando es titular de todo o casi todo su capital social, aun cuando esta tenga independencia operativa</i>	175
VII. Concurso de infracciones. Concurso de normas punitivas. Non bis in idem	176
1. <i>El principio non bis in idem no se opone a la tramitación de un nuevo procedimiento contra el mismo sujeto y por los mismos hechos cuando la primera resolución ha sido anulada por motivos de forma</i>	176
VIII. Competencia sancionadora.	177
1. <i>Las declaraciones públicas de un comisario pueden afectar a su imparcialidad y, por tanto, al derecho fundamental a la buena administración.</i>	177
2. <i>En un procedimiento disciplinario militar objeto de retroacción no puede volver a resolver la misma persona, pero sí se puede mantener el asesór jurídico</i>	178
IX. Actuaciones previas al procedimiento administrativo sancionador. Inspección y actuaciones de control	178
1. <i>Una decisión de entrada en domicilio para proceder a una inspección, aun estando autorizada por un Juez, no puede basarse en indicios que hayan sido obtenidos sin respetar las garantías formales exigidas por la normativa aplicable.</i>	178
2. <i>El derecho a no declarar contra sí mismo no incluye el derecho a no entregar documentos pre-existentes y conocidos por la administración, aunque puedan tener contenido inculpatório.</i>	180
3. <i>La información reservada no constituye diligencia de prueba en la que pueda basarse la imposición de una sanción administrativa</i>	181
X. Procedimiento administrativo sancionador	181
1. <i>La anulación de una sanción por un defecto procedimental permite retrotraer el procedimiento al momento inmediatamente anterior a que se produjera el vicio y continuarlo desde allí</i>	181

	<u>Página</u>
XI. En especial, la prueba y la presunción de inocencia	182
1. <i>El hecho de que el instructor formule las preguntas en sentido afirmativo no invalida la prueba testifical.</i>	<i>182</i>
2. <i>La presunción de inocencia como regla de tratamiento cuando se suceden varios procedimientos dirigidos a presuntos infractores distintos, pero participantes en unos hechos comunes</i>	<i>182</i>
3. <i>Vulnera la presunción de inocencia la imposición de una multa a una persona jurídica simplemente porque se haya iniciado un procedimiento penal contra su representante cuando la sanción se imponga sin poder apreciar la existencia real de la infracción cometida por este y sin que la persona jurídica pueda formular adecuadamente sus observaciones</i>	<i>184</i>
XII. La resolución del procedimiento administrativo sancionador .	185
1. <i>Incorporación de hechos nuevos que genera indefensión</i>	<i>185</i>
XIII. Duración y caducidad del procedimiento administrativo sancionador	185
1. <i>Invalidez de la resolución sancionadora por vulneración del principio de plazo razonable del procedimiento en el derecho europeo de la competencia</i>	<i>185</i>
XIV. Determinación de la sanción procedente en cada caso. Proporcionalidad e individualización de las sanciones	186
1. <i>Existencia de límites temporales para apreciar la reincidencia . .</i>	<i>186</i>
2. <i>Vulnera el principio de proporcionalidad una normativa que impide tomar en consideración todas las circunstancias concurrentes para individualizar la sanción</i>	<i>187</i>
XV. Extinción de la responsabilidad administrativa sancionadora .	188
1. <i>El transcurso de un plazo excepcionalmente largo de tiempo no impide a la comisión europea abrir un nuevo procedimiento en defensa de la competencia tras la anulación de otros dos anteriores, pero exige una motivación reforzada</i>	<i>188</i>
XVI. Cumplimiento y ejecución de las sanciones. suspensión de las recurridas en vía jurisdiccional.	189
1. <i>La suspensión de las sanciones es cuestión de mera legalidad de modo que las leyes pueden establecer otro régimen.</i>	<i>189</i>

	<u>Página</u>
XVII. Control jurisdiccional de la potestad sancionadora	190
1. <i>Legitimación para impugnar una resolución administrativa, aun cuando sea absolutoria, por las afirmaciones contenidas en su motivación</i>	190
2. <i>La indefensión en el procedimiento administrativo sancionador no es subsanable en el proceso contencioso-administrativo</i>	191
3. <i>Reducción de la cuantía de la multa</i>	191
4. <i>La anulación parcial de una liquidación tributaria en vía económico-administrativa con orden de practicar nueva liquidación y recalcular la cuantía de la multa no invalida la sanción impuesta originariamente</i>	192
 V	
DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (2023-PARTE I) . .	195
I. La potestad sancionadora	195
1. <i>Frente a su ejercicio, no cabe invocar la igualdad de trato en la ilegalidad</i>	195
II. Concepto de sanción administrativa	196
1. <i>No es sanción</i>	196
III. Competencia sancionadora.	196
1. <i>Corresponde a la CNMV sancionar el mal funcionamiento del servicio de atención al cliente de las entidades de crédito cuando se trate de reclamaciones y quejas relacionadas con el mercado de valores</i>	196
IV. La reserva de ley	196
1. <i>Alcance de la colaboración reglamentaria</i>	196
V. El principio de tipicidad	198
1. <i>Según el TC, la sanción de expulsión del territorio nacional impuesta a extranjeros por la mera estancia irregular en España es contraria al principio de legalidad sancionadora</i>	198
2. <i>La infracción administrativa “provocada” y ficticia es atípica . .</i>	199
3. <i>En el ámbito militar, la grabación de una conversación sin conocimiento del superior-interlocutor no constituye una falta de grave desconsideración con el superior</i>	200

	<u>Página</u>
4. <i>Las infracciones de los artículos 1 de la LDC y 101 TFUE pueden cometerse por sujetos que no participan en el mercado de referencia afectado.....</i>	200
VI. Retroactividad o irretroactividad de las normas sancionadoras	201
1. <i>Retroactividad favorable y proporcionalidad de la sanción</i>	201
2. <i>Cambio posterior a la sanción, pero anterior a la sentencia que resolvió el recurso contra ella: La sentencia debe tener en cuenta la nueva norma más favorable.....</i>	201
3. <i>Cambio posterior a la sanción en la norma que hay que integrar con la sancionadora en blanco: Obligada retroactividad in bonus</i>	201
VII. Culpabilidad.....	202
1. <i>En el ámbito de la seguridad social, la situación extraordinaria de la empresa no se considera causa de fuerza mayor en términos exculpatorios</i>	202
2. <i>Si se anula una sanción, tampoco cabe declarar la responsabilidad subsidiaria respecto de la obligación tributaria no sancionadora</i>	202
3. <i>La posible presión por parte de los empleados no exime al empleador de su responsabilidad</i>	203
4. <i>Es culposa la conducta del superior que no se preocupa por vencer la resistencia a sus órdenes</i>	203
VIII. Los sujetos responsables	204
1. <i>Responsables del pago de multas por infracciones no tributarias: posibilidad de declarar la responsabilidad solidaria conforme al artículo 42.2 LGT</i>	204
2. <i>La condición de miembro del Consejo de Administración no es dato suficiente per se para la declaración de responsabilidad subsidiaria respecto de las infracciones cometidas por la entidad sancionada: hay que motivar expresamente la culpabilidad</i>	204
3. <i>Posible responsabilidad sancionadora solidaria de un Ayuntamiento derivada de su competencia en materia de disciplina urbanística.....</i>	205
IX. Concurso de infracciones, concurso de normas punitivas: <i>non bis in idem</i>	206
1. <i>Non bis in idem material: Compatibilidad de sanciones deportivas y de orden público</i>	206

	<i><u>Página</u></i>
2. <i>Non bis in idem procesal. Artículos 7 del Protocolo 4 del CEDH y 50 CDFUE. Violación por falta de coordinación entre proceso penal y procedimiento administrativo sancionador</i>	207
3. <i>Infracción instantánea, permanente y continuada: diferencias . .</i>	209
4. <i>Infracción permanente: no hay abuso de derecho en el ejercicio de la potestad sancionadora una vez transcurridos más de 11 años desde que se tuvo conocimiento de los hechos</i>	210
X. Actuaciones previas al procedimiento sancionador	210
1. <i>En una información reservada, el acceso a registros donde obran datos personales del investigado sin su consentimiento no vulnera la ley de protección de datos</i>	210
XI. Procedimiento administrativo sancionador	211
1. <i>La solicitud de explicaciones previas a la redacción del parte disciplinario está dentro del ámbito de aplicación del derecho a no declarar contra sí mismo</i>	211
2. <i>Derecho de defensa del coimputado frente a la declaración del otro coimputado en el mismo procedimiento sancionador</i>	212
XII. En especial, la prueba	212
1. <i>Validez y licitud de la prueba de cargo</i>	212
1.1. <i>Prueba ilícita: no vulnera la inviolabilidad del domicilio la obtenida por un extrabajador que se lleva documentos de su empresa</i>	212
1.2. <i>Validez de las pruebas obtenidas sin autorización judicial y sin la presencia del inspeccionado: Entrada en finca privada no constitutiva de domicilio</i>	213
1.3. <i>Requisitos del consentimiento del inspeccionado para permitir el acceso de la Inspección a su domicilio.</i>	214
1.4. <i>Entrada en domicilio con consentimiento viciado</i>	214
1.5. <i>Posibilidad de considerar pruebas ilícitas las obtenidas en un registro domiciliario, aunque contó con autorización judicial firme</i>	214
1.6. <i>Aunque la entrada en el domicilio por la Inspección tributaria solo cabe cuando se haya iniciado el procedimiento inspector, las pruebas obtenidas sin este requisito no son inválidas</i>	215

1.7.	La Inspección puede copiar correos electrónicos almacenados sin violar el secreto de las comunicaciones y aunque finalmente se compruebe que no tienen relación con lo inspeccionado	216
1.8.	¿Puede la Inspección probar infracciones mediante llamadas telefónicas en las que no informe que hay inspección?	216
1.9.	Los datos tributarios cedidos por la AEAT no pueden ser utilizados como prueba en un procedimiento sancionador no tributario, salvo que exista una ley que permita tal cesión o medie el consentimiento del interesado	217
2.	<i>La Administración y la jurisdicción contencioso-administrativa pueden apartarse de lo declarado probado por la jurisdicción penal si lo justifican</i>	217
XIII.	En especial, la presunción de inocencia	218
1.	<i>Vulneración de la presunción de inocencia como regla de tratamiento fuera del procedimiento sancionador: En concreto, en una Comisión parlamentaria de investigación</i>	218
2.	<i>Se vulnera si la Administración no motiva el carácter infundado de la interpretación razonable de la norma que hizo y explicó el interesado</i>	220
XIV.	La extensión de la sanción procedente en cada caso. proporcionalidad de las sanciones.	221
1.	<i>Cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley de financiación de los partidos políticos por prever sanciones desproporcionadas</i>	221
2.	<i>Inaplicación de ley estatal por vulneración del principio de proporcionalidad de las sanciones impuesto por el Derecho de la UE</i>	221
3.	<i>Sanción desproporcionada por violación del Derecho de la U. E. Inaplicación judicial de la Ley Española</i>	222
4.	<i>La sanción de extinción de la prestación por desempleo, por no comunicar los incrementos de rentas, no vulnera el principio de proporcionalidad</i>	223
XV.	Caducidad del procedimiento sancionador	223
1.	<i>Suspensión del plazo que afecta por igual a todos los imputados en un procedimiento.</i>	223
2.	<i>La notificación fallida no justifica la suspensión del procedimiento sancionador por causa imputable al acusado</i>	224

3.	<i>La omisión del aviso de llegada de la resolución sancionadora en el buzón del domicilio convierte en inválida a la notificación y origina la caducidad</i>	225
4.	<i>Dies a quo del cómputo del plazo de suspensión cuando se informa a la Comisión en un procedimiento sancionador de competencia</i>	226

VI

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (2023-PARTE II) . 227

I. La potestad sancionadora.

 227

1.	<i>No se puede instrumentar la potestad sancionadora como represalia frente al obligado tributario disconforme</i>	227
----	--	-----

II. Concepto de sanción administrativa

 228

1. *Es sanción administrativa.*

 228

1.1.	Un recargo de elevado monto por viajar en tren sin título de transporte válido.	228
------	--	-----

1.2.	La declaración de responsabilidad solidaria, incluso respecto a deudas no sancionadoras, de quien causa o colabora en una infracción tributaria [art. 42.1.a) LGT]	230
------	--	-----

1.3.	La obligación de pago por la utilización o aprovechamiento de terrenos públicos de carácter demanial o patrimonial en una cuantía a tanto alzado sin atender a la utilización, aprovechamiento o beneficio real obtenido	230
------	--	-----

2. *No es sanción administrativa*

 231

2.1.	Todo instrumento que tenga una finalidad disuasoria de una conducta.	231
------	---	-----

2.2.	La declaración de responsabilidad solidaria, aunque afecte a sanciones, de quien colabora en la ocultación de bienes para impedir el cobro de la Administración [art. 42.2.a) LGT]	232
------	--	-----

2.3.	La responsabilidad subsidiaria de los administradores sociales respecto al reintegro de subvenciones otorgadas a la sociedad	233
------	--	-----

2.4.	La revocación de las licencias de taxi como medida accesorio ante una infracción	233
------	--	-----

2.5.	La pérdida de condición de juez anudada a una condena penal.	233
------	---	-----

	<u>Página</u>
III. El principio de reserva de ley	234
1. <i>Los artículos 139 y ss. de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local también otorgan base legal a las entidades locales menores</i>	234
IV. El principio de tipicidad	234
1. <i>La resistencia, obstrucción, excusa o negativa a las actuaciones de la inspección constituye una infracción de mera actividad, con independencia de su resultado</i>	234
V. Antijuridicidad	235
1. <i>El COVID-19 no fue una causa objetiva de estado de necesidad que impidiera a las empresas cotizadas presentar sus informes financieros anuales a la CNMV</i>	235
VI. La culpabilidad	235
1. <i>No es causa de exculpación el elevado coste que implicaría el cumplimiento del deber conculcado</i>	235
VII. Los sujetos responsables	236
1. <i>Responsabilidad del Ayuntamiento por vertidos de una urbanización no recibida basada en la pasividad municipal. Teoría de la causalidad adecuada</i>	236
2. <i>Es responsable de las infracciones de comunicación audiovisual, no la entidad titular de una cadena, sino quien tenía su control efectivo</i>	237
3. <i>Solo se pueden sancionar, con base en el artículo 63.2 LDC, a las personas físicas (representantes o directivos) que tengan autonomía en la toma de decisiones en la persona jurídica sancionada</i>	237
VIII. Concurso de infracciones, concurso de normas punitivas: <i>non bis in idem</i>	238
1. <i>Non bis in idem procedimental: no lo vulnera la tramitación de un proceso penal tras el pago de una sanción administrativa con la triple identidad porque el concreto procedimiento sancionador aplicado, prácticamente una sanción de plano, no era equiparable</i>	238
2. <i>Descontar la sanción administrativa previa de la responsabilidad civil derivada del delito, en lugar de la pena impuesta por los mismos hechos y fundamento y al mismo sujeto, vulnera el non bis in idem material</i>	239

	<i><u>Página</u></i>
3. <i>La suspensión del procedimiento administrativo sancionador por prejudicialidad penal no pronostica que se vaya a entender conculcado el principio non bis in idem por identidad entre sujetos, hechos y fundamento entre ambos procedimientos</i>	240
4. <i>Compatibilidad del proceso penal y el procedimiento de inspección, aunque sirva de base a la incoación de un procedimiento administrativo sancionador</i>	241
IX. Competencia sancionadora.	242
1. <i>A la competencia sancionadora se anuda la competencia para declarar la prohibición de contratar en los casos de falseamiento de la competencia</i>	242
X. El procedimiento administrativo sancionador	243
1. <i>Incluso para rebajar el importe de la multa primeramente impuesta y anulada es necesario tramitar un nuevo procedimiento sancionador</i>	243
2. <i>El derecho fundamental a no declarar contra uno mismo y el deber de colaborar con la inspección</i>	244
XI. En especial, el derecho fundamental a la presunción de inocencia	245
1. <i>Prueba lícita e ilícita: una prueba testifical de un policía consistente en la declaración sobre lo que observó que realizaba un sujeto en un espacio abierto (público o privado) no es contraria al derecho fundamental a la propia imagen, pero sí la incorporación de fotografías o grabaciones</i>	245
XII. La extensión de la sanción procedente en cada caso. proporcionalidad de las sanciones.	246
1. <i>Sanción desproporcionada por violación del Derecho de la Unión. Inaplicación judicial de la Ley española</i>	246
2. <i>Repercusión de la STC 74/2022 en la jurisprudencia del Tribunal Supremo</i>	246
3. <i>La situación de estancia irregular en España determina, si es proporcionada, la decisión de expulsión y no cabe la posibilidad de sustitución por una multa</i>	247
4. <i>Requisitos para las rebajas por pago voluntario de la multa</i>	247
5. <i>Requisitos para las rebajas por reconocimiento de responsabilidad</i>	248

6.	<i>El cumplimiento del deber de colaboración con la Administración Pública en el marco de los poderes de la inspección no es circunstancia atenuante.</i>	248
7.	<i>La reincidencia en el ámbito tributario: cuándo se entiende firme una sanción en vía administrativa</i>	248
XIII.	Caducidad del procedimiento sancionador	249
1.	<i>La Administración puede revocar la resolución sancionadora dictada cuando el procedimiento ya había caducado, aunque esté sub iudice</i>	249
2.	<i>A falta de previsión específica, los procedimientos disciplinarios autonómicos caducan a los doce meses</i>	249
3.	<i>Efectos sobre la caducidad de la suspensión de un procedimiento sancionador con una pluralidad de imputados para la realización de un trámite que sólo es obligatorio para uno de ellos</i>	250
4.	<i>Caducidad por ilegalidad del acuerdo de suspensión motivado en una supuesta causa imputable al administrado</i>	251
XIV.	La extinción de la responsabilidad administrativa sancionadora	251
1.	<i>Efectos sobre la prescripción de la paralización del procedimiento administrativo por causa no imputable al interesado</i>	251
2.	<i>La prescripción de la infracción no trasciende a las obligaciones de restablecer la legalidad y reparar los daños causados ni impide exigir dichas obligaciones en un procedimiento sancionador iniciado con la infracción ya prescrita</i>	252
3.	<i>La norma sobre prescripción de la sanción del art. 30.3.3.º Ley 40/2015 es favorable y, por tanto, de obligada aplicación retroactiva</i>	254
XV.	El control contencioso-administrativo de la potestad sancionadora	254
1.	<i>Se puede revocar una resolución sancionadora, aunque esté pendiente un proceso judicial contra ella</i>	254
2.	<i>Amplio derecho de defensa de los responsables solidarios: pueden combatir incluso la sanción confirmada judicialmente</i>	255
3.	<i>Anulación de sanción por utilización obligada del art. 33.2 LJCA</i>	257
4.	<i>No es de aplicación la causa de inadmisibilidad del acto consentido cuando la Administración anula la multa originaria e impone otra de menor cuantía</i>	257

5.	<i>Frente a un acuerdo sancionador pueden oponerse, administrativa y judicialmente, cualesquiera motivos jurídicos determinantes de su nulidad, aunque estén conectados con actos administrativos firmes</i>	258
VII		
DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (2023-PARTE III)		259
I.	Concepto de sanción administrativa	259
1.	<i>No es sanción</i>	259
II.	Principio de legalidad: reserva de ley	261
1.	<i>Reserva de ley en el caso de infracciones y sanciones colegiales</i>	261
III.	Principio de legalidad: tipicidad	262
1.	<i>Predeterminación de la extensión de la sanción: grado de precisión.</i>	262
IV.	La exigencia de antijuridicidad	263
1.	<i>El cumplimiento legítimo de un deber como causa de justificación obliga a quien esgrime dicho deber a actuar en consecuencia.</i>	263
V.	Los sujetos responsables	264
1.	<i>Distintas formas de afrontar la cooperación necesaria en el Derecho Administrativo Sancionador</i>	264
2.	<i>Transmisión de la responsabilidad sancionadora entre personas jurídicas en los casos de sucesión, fusión, absorción o sustitución de empresas, incluso cuando no es decidida por los particulares, sino impuesta por la ley</i>	264
VI.	La exigencia de culpabilidad	265
1.	<i>No basta la simple manifestación genérica del hecho típico a los efectos de motivar la culpabilidad</i>	265
2.	<i>En los tipos de infracciones de estructura sencilla, acreditados los hechos objetivos del tipo, debe considerarse que al menos concurre negligencia por parte del actor</i>	266
VII.	Concurso de infracciones. Concurso de normas punitivas. “Non bis in idem”	267
1.	<i>Concurso de normas administrativas sancionadoras: aplicación de la más grave, en caso de silencio del legislador</i>	267

	<i><u>Página</u></i>
2. <i>“Non bis in idem”. Inexistencia de identidad de hecho: una infracción por cada vuelo afectado</i>	268
3. <i>“Non bis in idem”: no se vulnera en su vertiente material cuando se sanciona como infracciones independientes el incumplimiento de deberes distintos aunque vinculados. No se aprecia concurso medial</i>	268
4. <i>“Non bis in idem” procesal: cabe un segundo procedimiento para sancionar la misma infracción si el primero no se pronunció sobre el fondo del asunto y no es asimilable a un proceso penal. .</i>	269
5. <i>Para que entre en juego el principio “non bis in idem” en su faceta procesal es necesaria la existencia de una resolución (condenatoria o absolutoria) firme, salvo excepciones</i>	271
VIII. Actuaciones previas al procedimiento administrativo sancionador	272
1. <i>Contenido de la orden de inspección según se haya iniciado o no el procedimiento sancionador y exigencias que impone el derecho de defensa</i>	272
IX. Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador	273
1. <i>La suspensión de funciones a los empleados públicos y la baja por enfermedad</i>	273
X. El procedimiento administrativo sancionador	273
1. <i>Quien emite una orden cuyo incumplimiento es objeto de sanción no puede ser instructor del procedimiento disciplinario derivado del incumplimiento</i>	273
2. <i>El acto por el que se acuerda deducir testimonio de lo recogido en un procedimiento sancionador para incorporarlo a un nuevo procedimiento sancionador no es un acto de trámite cualificado si no produce indefensión</i>	274
3. <i>La notificación del inicio del expediente sancionador y del trámite de audiencia en un lugar distinto al indicado por el presunto infractor no tiene efectos invalidantes, salvo que pruebe que ello le impidió reaccionar frente a la misma</i>	275
4. <i>La mera falta de comunicación previa al encartado del nombre del secretario habilitado para las testificales no produce indefensión porque no impide una recusación posterior</i>	275
5. <i>La falta de asistencia jurídica en el trámite de audiencia no vulnera el derecho de defensa si no se ha producido indefensión material</i>	275

	<u>Página</u>
XI. En especial, el derecho fundamental a la presunción de inocencia	276
1. <i>Las garantías constitucionales previstas en el art. 24 CE no observadas en el expediente disciplinario no pueden subsanarse en el posterior proceso contencioso si favorecen a la Administración, pero sí si favorecen al administrado</i>	276
2. <i>Prueba indiciaria insuficiente</i>	277
3. <i>El parte, sin necesidad de corroboración o complemento con otras pruebas, es válido como prueba de cargo cuando el denunciado no ofrece una versión alternativa</i>	278
XII. En especial, el derecho fundamental a la prueba	279
1. <i>La parte recurrente tiene la carga de demostrar la relevancia y necesidad de la prueba inadmitida por el instructor</i>	279
XIII. La resolución administrativa sancionadora	280
1. <i>La notificación en papel de una sanción a una persona jurídica no tiene relevancia invalidante si no le causa indefensión</i>	280
XIV. La caducidad del procedimiento sancionador	280
1. <i>Forma de computar el plazo máximo para resolver cuando una sentencia ha ordenado a la Administración retrotraer las actuaciones</i>	280
2. <i>El “dies ad quem” del plazo es el de la notificación de la resolución sancionadora y no el posterior en que se notificó el voto particular discrepante</i>	281
XV. La extinción de la responsabilidad administrativa sancionadora	282
1. <i>Un primer procedimiento sancionador archivado sirve para interrumpir el plazo de prescripción de la infracción</i>	282
XVI. La ejecutividad de la resolución sancionadora	282
1. <i>De la prohibición de contratar que lleva aparejada una sanción de competencia</i>	282
XVII. El control jurisdiccional de la potestad sancionadora	283
1. <i>El derecho a una doble revisión judicial para el control de las sanciones administrativas puede hacerse efectivo mediante el recurso de casación</i>	283
2. <i>La sanción disciplinaria de suspensión de funciones debe considerarse de cuantía indeterminada a efectos de recurso</i>	284

VIII

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (2022-PARTE I) ..	287
I. Concepto de sanción	287
1. <i>Son sanción los actos de derivación contra los responsables solidarios y subsidiarios de sanciones tributarias.....</i>	<i>287</i>
2. <i>No es sanción.....</i>	<i>287</i>
II. El principio de reserva de ley	288
1. <i>Los municipios tienen competencia para tipificar infracciones solo en defecto de normativa sectorial específica</i>	<i>288</i>
III. El principio de tipicidad	289
1. <i>El principio de tipicidad no exige que el legislador establezca una clasificación cerrada de las infracciones por su grado de gravedad.....</i>	<i>289</i>
2. <i>La Ley ha de establecer la correlación entre infracciones y sanciones</i>	<i>289</i>
IV. La irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y la retroactividad de la norma sancionadora más favorable	290
1. <i>Retroactividad de un cambio jurisprudencial que amplía las posibilidades de recurrir sanciones en apelación.....</i>	<i>290</i>
V. La antijuridicidad como elemento de la infracción administrativa.....	291
1. <i>Estado de necesidad</i>	<i>291</i>
VI. Elementos subjetivos de las infracciones. culpabilidad	292
1. <i>En las infracciones consistentes en el incumplimiento de un deber la mera omisión del cumplimiento permite presumir, cuando menos, la negligencia del obligado</i>	<i>292</i>
2. <i>La implantación de un sistema de compliance no afecta a la eventual responsabilidad de una persona jurídica por sus actos anteriores a dicha implantación</i>	<i>292</i>
3. <i>El error de prohibición no es admisible en caso de simulación ..</i>	<i>293</i>
4. <i>El principio de culpabilidad no tiene incidencia en la extensión de la sanción</i>	<i>293</i>

	<i>Página</i>
VII. Sujetos responsables	293
1. <i>Responsabilidad directa de una empresa por actos de sus empleados</i>	293
2. <i>La responsabilidad por participar en una infracción única y continuada en materia de defensa de la competencia no exige participar en todos los actos integrados en la misma</i>	294
3. <i>Responsabilidad solidaria de la sociedad matriz por las infracciones de la filial en materia de competencia cuando es titular de todo o casi todo su capital social</i>	294
4. <i>No cabe sancionar a un Ayuntamiento por no controlar a la urbanizadora</i>	295
5. <i>No cabe sancionar a un hostelero por los ruidos generados por sus clientes fuera de su establecimiento</i>	295
VIII. Concurso de infracciones. concurso de normas punitivas. non bis in idem	296
1. <i>Infracción continuada</i>	296
2. <i>Los comportamientos que conforman una infracción continuada no constituyen necesariamente, por sí mismos y aisladamente considerados, infracciones independientes</i>	296
3. <i>Hechos relacionados, aunque distintos</i>	297
4. <i>Posibles limitaciones al derecho a no ser sometido a un doble proceso punitivo por los mismos hechos</i>	297
IX. Procedimiento administrativo sancionador	299
1. <i>El derecho a conocer la acusación obliga a informar de la intención de imputar como infracciones independientes los mismos comportamientos que dan lugar a la imputación de una infracción única y continuada</i>	299
2. <i>El derecho a conocer la acusación: un caso singular de notificación electrónica que no se considera suficiente</i>	300
X. En especial, la prueba y la presunción de inocencia	301
1. <i>Prueba ilícita: testifical practicada a dos testigos de forma simultánea en un procedimiento disciplinario militar</i>	301
2. <i>Prueba ilícita: cesión entre Administraciones de datos de carácter personal de naturaleza tributaria</i>	301

	<u>Página</u>
XI. La resolución del procedimiento administrativo sancionador .	301
1. <i>La resolución sancionadora debe incluir obligatoriamente un relato de hechos probados, sin que pueda ser suplido por otra información obrante en el expediente</i>	301
2. <i>La calificación como infracciones independientes de los mismos comportamientos tenidos en cuenta para la declaración de una infracción única y continuada exige una motivación expresa y adicional a la de esta última</i>	302
XII. Caducidad del procedimiento administrativo sancionador	303
1. <i>Fundamento constitucional y margen de configuración del legislador</i>	303
2. <i>Duración máxima de los procedimientos: aplicación del plazo subsidiario de tres meses</i>	303
3. <i>Plazo de los procedimientos sancionadores cuando al resolver un recurso administrativo se ordena la retroacción de actuaciones y cuando solo se ordena dictar un nuevo acto</i>	304
4. <i>Valor meramente declarativo de la resolución acordando formalmente la caducidad y consecuencias de su inexistencia</i>	304
5. <i>Sobre cómo se añaden los plazos de suspensión y sobre la relevancia de la fecha de notificación</i>	305
XIII. Determinación de la sanción procedente en cada caso. proporcionalidad e individualización de las sanciones	306
1. <i>Sanciones nacionales contrarias al derecho de la unión por vulneración de la dignidad humana</i>	306
2. <i>Discutible constitucionalidad, por desproporcionadas, de ciertas sanciones por obstrucción a las actuaciones tributarias</i>	307
XIV. Extinción de la responsabilidad administrativa sancionadora .	310
1. <i>La ocupación de demanio con obras sin autorización es infracción permanente</i>	310
2. <i>La prescripción de la infracción no impide la incoación del procedimiento sancionador; al contrario, debe incoarse para declarar la prescripción e imponer la restauración de la legalidad</i> ...	310
XV. Cumplimiento y ejecución de las sanciones. suspensión de las recurridas en vía jurisdiccional	311
1. <i>La interposición de recurso administrativo no suspende la derivación de responsabilidad a responsables solidarios y subsidarios, aunque sean sanciones</i>	311

	<u>Página</u>
2. <i>La simple interposición de recurso contencioso-administrativo con solicitud de medidas cautelares suspende la eficacia de la sanción</i>	312
XVI. Control jurisdiccional de la potestad sancionadora	313
1. <i>Derecho a una doble instancia judicial para el control de las sanciones administrativas: puede hacerse efectivo mediante el recurso de casación</i>	313
2. <i>Las sentencias sobre sanciones de suspensión de empleo y sueldo y de ejercicio profesional son apelables</i>	314
3. <i>No son recurribles los actos de tramite; pero pueden serlo si se argumenta que violan el non bis in idem procesal</i>	314
4. <i>La omisión del relato fáctico en la resolución sancionadora no puede ser subsanado en fase judicial</i>	315
 IX	
DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (2022-PARTE II) .	317
I. Concepto de sanción	317
1. <i>No es sanción</i>	317
II. Potestad sancionadora	319
1. <i>Distinta naturaleza en el ámbito disciplinario</i>	319
III. Competencias normativas del Estado y las Comunidades Autónomas sobre Derecho Administrativo Sancionador	320
IV. Principio de tipicidad	320
1. <i>Su posible vulneración por defraudar la confianza legítima</i>	320
2. <i>Conceptos jurídicos indeterminados en el tipo y adhesión a Códigos de autorregulación</i>	321
V. Antijuridicidad	321
1. <i>Ejercicio legítimo de un derecho, en concreto, de la libertad de prensa</i>	321
2. <i>Ejercicio legítimo de un derecho, en concreto, de la libertad de empresa</i>	323
3. <i>Son contrarias al Derecho de la Unión las sanciones impuestas por incumplir obligaciones que, a su vez, también son contrarias al Derecho de la Unión</i>	324

	<u>Página</u>
VI. Culpabilidad	325
1. <i>En el ámbito militar, para apreciar la falta consistente en efectuar “cualquier manifestación basada en aseveraciones falsas” es necesaria la concurrencia de dolo</i>	325
VII. Sujetos responsables	325
1. <i>Responsabilidad individual, no solidaria, de cada uno de los responsables de ficheros o tratamientos</i>	325
2. <i>Responsabilidad solidaria de la sociedad matriz por las infracciones de la filial en materia de competencia cuando es titular de todo o casi todo su capital social</i>	326
3. <i>Transmisión de la responsabilidad sancionadora entre personas jurídicas en los casos de sucesión, fusión, absorción o sustitución de empresas, incluso cuando no es decidida por los particulares, sino impuesta por la ley</i>	328
VIII. Concurso de infracciones, concurso de normas punitivas: “non bis in idem”	330
1. <i>Cambio de jurisprudencia del TJUE: la aplicación del “non bis in idem” solo exige la identidad de sujeto y hecho, no de fundamento, incluso en el Derecho de la competencia</i>	330
2. <i>Excepciones al derecho a no ser sometido a un doble procedimiento punitivo por los mismos hechos</i>	333
3. <i>Infracción continuada: no es óbice para su apreciación el hecho de que dure años</i>	336
IX. Competencia sancionadora territorial	337
1. <i>Como regla general, las infracciones de las personas jurídicas se entienden cometidas en el lugar donde tengan su domicilio social</i>	337
X. Actuaciones previas al procedimiento administrativo sancionador	338
1. <i>La realización de unas mínimas diligencias encaminadas a dar cierta verosimilitud a las sospechas de infracción no obliga a la apertura formal de una información reservada</i>	338
2. <i>Garantías y valor probatorio de las actuaciones previas</i>	338
XI. Procedimiento administrativo sancionador	339
1. <i>No es necesario un procedimiento adicional para acordar la publicación de una resolución sancionadora, aunque la publicación fuese una sanción</i>	339

	<i><u>Página</u></i>
2. <i>Una vez iniciado, se permite la introducción de nuevos hechos que sirvan para graduar la sanción si se concede nuevo plazo para alegar y proponer prueba</i>	339
3. <i>El procedimiento disciplinario militar de carácter oral por falta leve se caracteriza por su celeridad e inmediatez, aunque ello pueda conllevar una reducción de garantías para el expedientado . . .</i>	340
XII. En especial, el derecho fundamental a la prueba y a la presunción de inocencia	340
1. <i>Prueba ilícita: cesión entre Administraciones de datos de carácter personal de naturaleza tributaria</i>	340
2. <i>Valor probatorio del parte militar para desvirtuar la presunción de inocencia</i>	341
3. <i>Prueba original ilícita: es posible que la derivada pueda valorarse si entre ambas no existe una relación de causa-efecto o una conexión de antijuridicidad</i>	341
4. <i>Los simples pantallazos de conversaciones de whatsapp no son por sí solos una prueba de cargo suficiente</i>	342
5. <i>Valor probatorio de las declaraciones del solicitante de clemencia en los procedimientos sancionadores de competencia</i>	343
6. <i>La práctica de pruebas sin la presencia del imputado no provoca indefensión si el resultado de esas pruebas se incorpora al expediente y puede ser rebatido</i>	343
XIII. Contenido de las sanciones.	344
1. <i>La publicación de resoluciones sancionadoras en el BOE no viola el derecho a la protección de datos personales</i>	344
XIV. Superación del plazo máximo de duración del procedimiento sancionador: caducidad	344
1. <i>En un único procedimiento sancionador iniciado contra nueve colegios profesionales, los efectos suspensivos de los conflictos de competencia que plantee cada uno de ellos afectan al resto</i>	344
2. <i>Principio de conservación y posibilidad de incorporar al nuevo procedimiento sancionador las actuaciones probatorias practicadas en el caducado</i>	345
XV. Extensión de la sanción procedente en cada caso. Proporcionalidad e individualización de las sanciones.	346
1. <i>Efecto directo del principio de proporcionalidad frente a las sanciones nacionales adoptadas como parte de la transposición de Directivas</i>	346

	<i><u>Página</u></i>
XVI. Extinción de la responsabilidad administrativa sancionadora .	349
1. <i>Un plazo de prescripción de la infracción excesivamente extenso podría afectar al derecho de defensa.</i>	349
XVII. Control contencioso-administrativo de la potestad sancionadora	350
1. <i>Derecho a una doble instancia judicial para el control de las sanciones administrativas: ¿puede hacerse efectivo mediante el recurso de casación?</i>	350
2. <i>Anulación de una sanción que trae causa de otra previa declarada nula por sentencia firme</i>	354
3. <i>Apreciación de oficio de una sola infracción continuada en lugar de la vulneración del non bis in idem alegada por el recurrente</i>	355
4. <i>Obligación de los Estados miembros de devolver a los sancionados el importe de las multas declaradas contrarias al Derecho de la Unión, incrementado con los intereses de demora desde la fecha en que se cobraron</i>	356
 X	
DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (2022-PARTE III)	359
I. Concepto de sanción administrativa	359
1. <i>Es sanción la multa impuesta por realizar pagos en efectivo por encima del límite legalmente permitido</i>	359
2. <i>No es sanción</i>	360
2.1. <i>Relevar de sus funciones de dirección y gestión de personal a un superior jerárquico acusado de acoso a sus subordinados.....</i>	360
2.2. <i>La devolución de extranjeros del artículo 58.3 LOEx..</i>	361
2.3. <i>Exigir como requisito para tomar parte en competiciones deportivas no haber sido sancionado por la comisión de infracciones en materia de deporte escolar ...</i>	361
2.4. <i>Ni la actividad inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, ni el control financiero de la Intervención General de la Seguridad Social sobre las mutuas colaboradoras.....</i>	362

	<i>Página</i>
II. Potestad sancionadora	362
1. <i>Las garantías que rodean el ejercicio de la potestad sancionadora no pueden extenderse al ejercicio de otras potestades no sancionadoras</i>	362
III. El principio de tipicidad	362
1. <i>Norma sancionadora en blanco respetuosa con los principios de legalidad y tipicidad</i>	362
2. <i>La integración del tipo infractor mediante apreciaciones subjetivas del funcionario vulnera el principio de taxatividad</i>	364
3. <i>Prohibición de una interpretación extensiva de la potestad sancionadora extraterritorial</i>	364
IV. La irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y la retroactividad de la norma sancionadora más favorable	365
1. <i>El principio de irretroactividad no es aplicable a las normas procesales y procedimentales</i>	365
V. La antijuridicidad como elemento de la infracción administrativa	366
1. <i>Reconsideración de actos firmes con ocasión del control judicial de sanciones administrativas para comprobar la antijuridicidad de la conducta</i>	366
2. <i>Responsabilidad patrimonial del Estado legislador por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea al tipificar conductas permitidas por éste</i>	369
3. <i>Invalidez de una Ordenanza que tipifica como infracción el ejercicio legítimo de un derecho reconocido en una Ley estatal</i>	369
VI. La culpabilidad	370
1. <i>La culpa “in eligendo” o “in vigilando” del Presidente del Gobierno como garante del cumplimiento de la neutralidad política en periodo electoral</i>	370
2. <i>Requisitos para invocar el principio de protección de la confianza legítima</i>	371
3. <i>Condiciones para aplicar la eficacia exculpante de la interpretación razonable, aunque errónea, de la norma y su no concurrencia en el caso</i>	372
4. <i>La simulación tributaria supone la existencia de un grado de intencionalidad claramente reprochable</i>	373

	<u>Página</u>
VII. Los sujetos responsables	373
1. <i>Sobre el grado de responsabilidad (o, en su caso, su exclusión) de aquellas empresas que tienen conocimiento de la dinámica de una práctica colusoria o la facilitan, pero no compiten en el mercado afectado</i>	373
VIII. Non bis in idem	375
1. <i>No vulnera ninguna de sus vertientes, ni la material ni la procesal, la incoación de sucesivos procedimientos sancionadores siempre que los anteriores se hayan archivado por caducidad o defectos formales</i>	375
IX. Competencia sancionadora	376
1. <i>El órgano que ordena la incoación del procedimiento disciplinario no puede coincidir con el órgano que resuelve el recurso de alzada frente a la sanción impuesta.</i>	376
X. Actuaciones previas al procedimiento administrativo sancionador. Inspección y actuaciones de control	377
1. <i>El derecho a no declarar contra sí mismo del acusado material o razonable en las actuaciones previas</i>	377
2. <i>Vulneración del principio de imparcialidad en las actuaciones previas a la apertura de un expediente disciplinario contra un funcionario que determina la invalidez de la sanción finalmente impuesta.</i>	379
XI. Procedimiento administrativo sancionador	381
1. <i>Derecho del imputado a ser informado de la acusación en una lengua que conozca.</i>	381
XII. En especial, la prueba y la presunción de inocencia	383
1. <i>El parte disciplinario librado por el mando que presencié los hechos es medio de prueba idóneo para enervar el derecho a la presunción de inocencia, pero con condiciones</i>	383
2. <i>La prueba de cargo ha de ser lícita: su aplicación al hallazgo casual.</i>	383
3. <i>La práctica defectuosa de una prueba no queda convalidada por la conformidad del sancionado</i>	385
XIII. La resolución sancionadora	386
1. <i>El “dies a quo” para interponer el recurso de alzada contra la resolución sancionadora cuando la misma se completa o corrige posteriormente</i>	386

	<i><u>Página</u></i>
2. <i>La obligación de reposición de la legalidad conculcada puede imponerse en la misma resolución que acuerda el archivo del expediente sancionador por prescripción de la infracción</i>	387
3. <i>El cambio de criterio entre la propuesta de resolución y la resolución sancionadora respecto a la forma de calcular el importe de la sanción no precisa un nuevo trámite de audiencia</i>	389
XIV. Caducidad del procedimiento administrativo sancionador . . .	389
1. <i>La omisión de la declaración formal de la caducidad de un procedimiento ¿invalida la resolución del procedimiento posterior? .</i>	389
2. <i>Tras una solicitud de ampliación de plazo no contestada por la Administración, esta no puede considerar la entrega de documentación extemporánea como una dilación imputable al administrado que salve la caducidad del procedimiento</i>	391
3. <i>El parte disciplinario que permitió el inicio de un procedimiento disciplinario caducado puede volver a utilizarse para incoar un nuevo procedimiento</i>	391
XV. Extensión de la sanción procedente en cada caso. Proporcionalidad e individualización de las sanciones.	392
1. <i>La cancelación de los antecedentes sancionadores en el expediente personal de un funcionario impide que puedan tomarse en consideración para apreciar la agravante de reincidencia . . .</i>	392
2. <i>El Derecho de la Unión Europea no se opone a la imposición de sanciones por la Administración civil que puedan acabar convirtiéndose en penas privativas de libertad</i>	393
3. <i>El principio de proporcionalidad en la determinación de la extensión de la sanción y las multas a tanto alzado</i>	394
4. <i>Cuando el tipo infractor sea integrado por varias conductas no es necesario individualizar el importe de la sanción correspondiente a cada una de ellas</i>	395
XVI. La extinción de la responsabilidad administrativa sancionadora	396
1. <i>Anulación de sanción por el excesivo tiempo transcurrido entre acta de inspección e inicio del procedimiento sancionador</i>	396
2. <i>El cómputo del plazo de la prescripción de la infracción por paralización del procedimiento sancionador: el mes de paralización queda excluido</i>	398

	<i><u>Página</u></i>
XVII. Control jurisdiccional de la potestad sancionadora	399
1. <i>La cuantía del recurso contra una sanción disciplinaria de suspensión de funciones, con pérdida de las retribuciones correspondientes, es indeterminada</i>	<i>399</i>
2. <i>Sustitución en sede judicial de la norma aplicada por la Administración, pero manteniendo el mismo tipo infractor</i>	<i>400</i>
3. <i>El derecho a la tutela judicial efectiva permite que el juez que controla la legalidad de una sanción impuesta por el incumplimiento de un acto administrativo firme o irrecurrible judicialmente conforme al Derecho Nacional pueda controlar también la legalidad de este último</i>	<i>401</i>
4. <i>Delimitación competencial entre el orden social y el orden contencioso administrativo por infracciones en materia de seguridad social</i>	<i>401</i>
5. <i>Vinculación entre la responsabilidad sancionadora y la responsabilidad empresarial en el orden social</i>	<i>402</i>

Derecho Administrativo sancionador (2025) ¹

TERESA ACOSTA PENCO

ANTONIO BUENO ARMIJO

MIGUEL LEÓN ACOSTA

CARMEN MARTÍN FERNÁNDEZ

MANUEL REBOLLO PUIG

I. CONCEPTO DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA

1. ES SANCIÓN LA EXCLUSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN O DE EJECUCIÓN DE LOS FONDOS DE LA UNIÓN EUROPEA POR INCUMPLIMIENTOS CONTRACTUALES PREVIOS

La Comisión Europea adjudicó a un consorcio, formado por dos sociedades, un contrato público de obras. Tras la celebración del contrato y su ejecución, se detectaron 6.757 defectos derivados de las obras ejecutadas en virtud del contrato, la mayoría de ellas responsabilidad exclusiva del consorcio y algunas de ellas responsabilidad conjunta del consorcio y la Comisión, debido a defectos de diseño. A la vista de este cumplimiento defectuoso, la Comisión excluyó a *TP*, una de las sociedades del consorcio, por un lado, de la participación en los procedimientos de adjudicación regulados por el Reglamento financiero de la Unión y, por otro lado, de la posibilidad de ser seleccionada para la ejecución de los fondos de la Unión Europea.

Para la STG de 18 de diciembre de 2024, *TP/Comisión*, as. T-776/22 (ECLI:EU:T:2024:908), estas medidas constituyen sanciones administrativas. A tal efecto, y tras recordar que esta regulación ya se encontraba prevista en el Reglamento Financiero 2002, señala que «el régimen autónomo de sanciones previsto en el Reglamento

1. Proyecto de Excelencia de la Junta de Andalucía (PROYEXCEL_00903) «La Nueva Seguridad Pública, Derecho Administrativo Sancionador y Estado de Derecho en Europa» (2022-2025). Proyecto del Ministerio de Ciencia e Innovación PID2022-138118NB-I00 «La Administración sancionadora de la Unión Europea», MCIN/AEI 10.13039/501100011033/FEDER, UE. Grupo de Investigación SEJ-196.

Financiero persigue, desde su establecimiento, objetivos específicos de interés general, que son distintos de la correcta ejecución del contrato o de la protección y la indemnización de las partes del contrato que un régimen de responsabilidad contractual pretende garantizar. Se trata, como se indicaba en el considerando 25 del Reglamento Financiero 2002, de prevenir las irregularidades, luchar contra el fraude y la corrupción y fomentar una gestión saneada y eficaz» (ap. 59). De igual forma, apunta que el «Tribunal de Justicia ha declarado que la sanción de exclusión establecida por el Reglamento Financiero 2018 es principalmente punitiva» (ap. 72), pues así se afirma, *obiter dictum*, en la STJUE de 30 de mayo de 2024, *Vialto Consulting/ Comisión*, as. C-130/23 (ECLI:EU:C:2024:439), ap. 31, de la que nos ocuparemos en otro epígrafe.

2. ES SANCIÓN EL DECOMISO DE MERCANCÍAS IMPORTADAS ILEGALMENTE EN LA UNIÓN

En el n.º 232 de esta Crónica dimos cuenta de la STJUE de 10 de noviembre de 2022, *DELTA STROY 2003*, as. C-203/21 (ECLI:EU:C:2022:865), en la que el TJUE establecía las diferencias entre el decomiso de cantidades de dinero y la multa y parecía excluir la naturaleza sancionadora de aquel. Sin resultar categórica, la STJUE de 19 de diciembre de 2024, *Sistem Lux*, as. ac. C-717/22 y C-372/23 (ECLI:EU:C:2024:1041), parece ahora apuntar en sentido contrario y decantarse por la naturaleza punitiva del decomiso.

En los hechos, la Administración aduanera búlgara descubrió varios paquetes de perfiles de aluminio (habitualmente utilizados para la fabricación de puertas y ventanas de aluminio) que habían sido introducidos en territorio aduanero de la Unión por un transportista serbio sin declararlo. Tras la tramitación oportuna, se impuso a la empresa responsable una multa por contrabando aduanero y el decomiso de las mercancías en beneficio del Estado. La sentencia parte de la premisa, como en tantos otros sectores, de que «a falta de armonización, por el código aduanero de la Unión, de las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las disposiciones de este código, los Estados miembros son libres de acumular sanciones administrativas, como las controvertidas en los litigios principales, siempre que respeten la exigencia de proporcionalidad» (ap. 66). Sentado lo anterior, la sentencia considera que, «habida cuenta del objetivo perseguido por la legislación aduanera de impedir la importación ilegal en la Unión de mercancías no pertenecientes a la Unión y de luchar contra el fraude garantizando la correcta recaudación de los derechos de importación para proteger los intereses financieros de la Unión, el decomiso, como sanción adicional, de esas mercancías, cuando pertenezcan a una persona a la que sea imputable una infracción del código aduanero de la Unión, parece proporcionada, al tiempo que permite disuadir a los operadores de que se trate de incumplir las obligaciones resultantes de dicho código e impedir que puedan obtener de ello un beneficio» (ap. 66).

3. NO ES SANCIÓN LA PUBLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN SANCIONADORA DE EXCLUSIÓN DE UN OPERADOR ECONÓMICO DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN DE CONTRATOS PÚBLICOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Como forma de proteger los intereses financieros de la Unión, el artículo 106 del Reglamento n.º 966/2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, preveía la posibilidad de sancionar a los contratistas de los órganos de la Unión Europea por diversas conductas, incluyendo el fraude, la corrupción o la obstrucción a las actividades de investigación y comprobación de la OLAF, con sanciones que podían consistir en la exclusión por un período de hasta cinco años de los procedimientos de contratación pública y concesión de subvenciones, así como en una sanción pecuniaria. El mismo artículo 106, en su apartado 16, preveía adicionalmente la posibilidad de publicar la decisión sancionadora, «con el fin de reforzar, en caso necesario, el efecto disuasorio de la exclusión y/o sanción pecuniaria».

Aunque no se pronuncia de manera terminante, la STJUE de 30 de mayo de 2024, *Vialto Consulting/Comisión*, as. C-130/23 (ECLI:EU:C:2024:439), parece rechazar la naturaleza sancionadora de la decisión por la que se acuerda la publicación de la sanción. En primer lugar, el TJUE considera que del tenor del art. 106 del Reglamento n.º 966/2012, «se desprende claramente que la sanción de exclusión y la medida de publicación son dos medidas distintas, y que la Comisión puede adoptar la medida de publicación cuando lo considere necesario para reforzar el efecto disuasorio de la sanción de exclusión de un operador económico de la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos» (ap. 29). De ello se deduciría que «estas dos medidas no son equivalentes en sus efectos, ya que la sanción de exclusión es principalmente punitiva, mientras que la medida de publicación persigue más bien un objetivo disuasorio y de prevención, [sin perjuicio de lo cual] siguen siendo no obstante complementarias, ya que están orientadas hacia el mismo objetivo». En sentido similar parece apuntar también la STG de 2 de octubre de 2024, *VC/EU-OSHA (Exclusion des marchés publics sur le fondement d'une décision administrative nationale suspendue)*, as. T-126/23 (ECLI:EU:T:2024:666), ap. 150.

4. NO ES SANCIÓN LA RECUPERACIÓN DE LA VENTAJA ECONÓMICA ILÍCITAMENTE OBTENIDA, AUNQUE SE CALCULE A TANTO ALZADO

Una entidad de crédito austriaca sujeta a la supervisión prudencial directa del Banco Central Europeo (BCE), incurrió en una infracción de la normativa bancaria europea consistente en la superación del límite máximo de exposición a un único cliente. Por tales hechos, el 15 de febrero de 2019, el BCE adoptó una primera decisión imponiéndole una sanción de multa de 630.000 euros. Más de dos años después, con fecha de 2 de agosto de 2021, el BCE adoptó también otra decisión por la que imponía a la misma entidad la obligación de pagar lo que la normativa aplicable (en este caso, la austriaca) llamaba «intereses compensatorios», establecidos como un porcentaje del 2% aplicado al exceso de exposición en que incurrió, lo que en el caso suponía un importe de 2.120.926,08 euros. A juicio de la entidad sancionada, esta segunda medida podría constituir una nueva sanción, especialmente si se atiende a que, al calcularse su importe a tanto alzado, iba más allá de la privación de la ventaja económica obtenida

por la comisión de la infracción. En consecuencia, ante la posibilidad de que pudiera constituir una nueva sanción por los mismos hechos y ante el riesgo de que se pudiera haber vulnerado el principio *non bis in idem*, la STG de 28 de febrero de 2024, *Sber/BCE*, as. T-647/21 y T-99/22 (ECLI:EU:T:2024:127), se ve precisada a pronunciarse acerca de su posible carácter sancionador, que rechaza.

Para controlar si el BCE ha interpretado y aplicado correctamente las normas aplicables al ámbito bancaria, el TG se atiene a la jurisprudencia nacional

El peculiar sistema de fuentes aplicable en el ámbito bancario europeo da lugar a que, en ocasiones como esta, el BCE deba aplicar normas nacionales. Debido a ello, para controlar si el BCE ha interpretado y aplicado correctamente tales normas, el TG se atiene, en buena medida, a la jurisprudencia emanada de los órganos jurisdiccionales nacionales. En este caso, la jurisprudencia del *Verfassungsgerichtshof* (Tribunal Constitucional, Austria) y del *Verwaltungsgerichtshof* (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria), que han considerado que estos «intereses compensatorios» deben calificarse «de medidas prudenciales sin carácter punitivo» (ap. 38). En concreto, el TG señala que el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo «declaró [en una sentencia de 1999] que «ni el objetivo y la naturaleza de la sanción, ni la naturaleza o alcance de su gravedad [...] determinan que el presente asunto esté comprendido en el ámbito del Derecho penal». A este respecto, señaló que los intereses compensatorios se aplicaban «sin examinar la culpa», y que tenían por objeto «garantizar el buen funcionamiento de un sistema bancario que ofrezca una protección suficiente de los acreedores, garantizando la liquidez de las entidades de crédito y limitando los riesgos en la concesión de créditos», previendo, para los excesos de los límites aplicables a las grandes inversiones, una contribución «que esté vinculada al exceso de los límites y que compense la ventaja económica obtenida indebidamente de dicho exceso» (ap. 39). Este último motivo, que el TG identifica con «la obligación de devolver una ventaja indebidamente percibida a través de una irregularidad» (ap. 41), es el que resulta determinante para que el TG acepte la interpretación nacional y rechace la naturaleza punitiva de la medida adoptada por el BCE.

5. NO ES SANCIÓN EL REINTEGRO DE SUBVENCIONES, AUNQUE ESTE NO SE IMPONGA AL BENEFICIARIO, SINO A SU REPRESENTANTE QUE FACILITÓ INTENCIONADAMENTE INFORMACIÓN FALSA PARA OBTENERLA

La Oficina de Información y Registro Agrícola de Estonia detectó tres fraudes de subvenciones que dieron lugar a que se abonaran indebidamente 143.737,38 € a la sociedad X. Los órganos judiciales estonios declararon la existencia del fraude e impusieron la obligación de pagar las cantidades indebidamente percibidas al señor RM y a su esposa, la señora EM, quienes actuaban como gerente y apoderados de la sociedad. El Tribunal Supremo estonio eleva una cuestión prejudicial ante las dudas que le genera esta derivación de responsabilidad, su naturaleza jurídica y el respeto al principio de seguridad jurídica.

En respuesta a dicha cuestión, la STJUE de 29 de febrero de 2024, *Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet)*, as. C-437/22 (ECLI:EU:C:

2024:176), recuerda que «de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, en el marco de la PAC, cuando el legislador de la Unión establece requisitos de admisibilidad para la concesión de una ayuda, la exclusión provocada por la inobservancia de alguno de esos requisitos no constituye una sanción, sino la mera consecuencia de la inobservancia de los referidos requisitos legalmente establecidos (...). De este modo, la obligación de restituir una ventaja indebidamente percibida a través de una práctica irregular no viola el principio de legalidad. En efecto, la constatación de que las condiciones exigidas para la obtención de la ventaja resultante del Derecho de la Unión fueron creadas artificialmente hace que la ventaja percibida fuera en cualquier caso indebida y justifica, por consiguiente, la obligación de restituirla» (aps. 56-57). En coherencia con ello, el artículo 4.4 del Reglamento n.º 2988/95 dispone expresamente que la obligación de reembolsar la ayuda indebidamente percibida no será considerada como sanción.

A lo anterior, que ya era pacífico, se añade ahora que, de conformidad con el art. 7 del Reglamento n.º 2988/95, «el reembolso de la ayuda también puede incumbir a las personas que hayan participado en la realización de la irregularidad de que se trate. De ello resulta que personas como aquellas de que se trata en el litigio principal, que (...) han facilitado intencionadamente información falsa para obtener una ayuda financiada por el Feader, deben, por tanto, contar con que se les pueda solicitar la devolución de dicha ayuda. Por consiguiente, el hecho de solicitar a esas personas la devolución de tal ayuda percibida indebidamente no vulnera el principio de seguridad jurídica» (aps. 61-62).

6. NO ES SANCIÓN LA OBLIGACIÓN DE DEVOLVER LOS IMPORTES PERCIBIDOS COMO PAGO DE UN CONTRATO CUANDO SE OBTUVO MEDIANTE IRREGULARIDADES SUSTANCIALES O FRAUDE

La Unión adjudicó dos contratos públicos a un consorcio y, como resultado, celebró con su sociedad coordinadora dos contratos durante los años 2006 y 2008, respectivamente. El primer contrato, por un valor máximo de 4.410.000 €, tenía por objeto la prestación de asistencia técnica a las autoridades ucranianas para aproximar el Derecho ucraniano al Derecho de la Unión. El segundo, por un valor máximo de 1.999.125 €, consistía en prestar servicios de asistencia técnica al Alto Consejo Judicial, en Serbia. Sin embargo, a raíz de una serie de denuncias anónimas contra la sociedad coordinadora, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) investigó y concluyó la existencia de irregularidades graves y posibles actos de corrupción atribuibles a aquella en la licitación de ambos contratos. Por tal motivo, la OLAF recomendó la rescisión de los dos contratos, cuyo cumplimiento había sido suspendido entretanto, así como la reclamación de los importes abonados indebidamente. Sobre la base de estos informes de la OLAF, la Comisión dictó varias decisiones en las que, por un lado, declaraba que la sociedad coordinadora había incurrido en irregularidades sustanciales durante los procedimientos de adjudicación de los dos contratos y que todos los pagos efectuados habían sido abonados indebidamente, por lo que debían recuperarse y en las que, por otro lado, declaraba a PB, administrador de la sociedad coordinadora, responsable solidario junto a esta del pago de tales importes. Todo ello, únicamente sobre la base del artículo 4 del Reglamento n.º 2988/95, que establece que «toda irregularidad

dará lugar a la retirada de la ventaja obtenida indebidamente», y del artículo 7 de la misma norma, que establece que estas medidas «podrán también aplicarse a las personas que hayan participado en la realización de la irregularidad, así como a las obligadas a responder de la irregularidad o a evitar que sea cometida».

Ante el posible carácter sancionador de estas decisiones y la posible insuficiencia de la base normativa en la que se apoyó la Comisión, la STJUE de 4 de octubre de 2024, *Comisión/PB*, as. C-721/22 (ECLI:EU:C:2024:836), ap. 46, afirma tajante que «como ha declarado reiteradamente el Tribunal de Justicia en el marco de la PAC y de la política comercial común, la obligación de devolver una ventaja indebidamente obtenida mediante una práctica irregular no constituye una sanción para la que sea necesaria una base legal clara y exenta de ambigüedad, distinta del Reglamento n.º 2988/95, sino que es la mera consecuencia de la constatación de que las condiciones exigidas para la obtención del beneficio resultante de la normativa de la Unión fueron creadas artificialmente, lo que hace que la ventaja obtenida fuera indebida y justifica, por consiguiente, la obligación de devolverla». En consecuencia, «el Tribunal de Justicia ya ha admitido que una medida administrativa consistente en recuperar de un operador la ventaja de la que se había beneficiado indebidamente pueda adoptarse únicamente sobre la base del artículo 4 del Reglamento n.º 2988/95» (ap. 48).

De especial interés resulta la contraposición que la misma sentencia realiza con las sanciones que podrían preverse por los mismos hechos y a las que se refiere el artículo 5 del Reglamento n.º 2988/95, para las que sí se exigiría una tipificación propia y distinta. En efecto, «si el artículo 5 del Reglamento n.º 2988/95 no puede aplicarse directamente a un operador económico que haya cometido una irregularidad, en el sentido del artículo 1, apartado 2, de dicho Reglamento, es precisamente porque la imposición de sanciones administrativas, tal como la autoriza el citado artículo 5, está sujeta, por su parte, al principio de legalidad penal» (ap. 55).

7. NO ES SANCIÓN EL PAGO DE LOS INTERESES DE DEMORA CORRESPONDIENTES A UN DERECHO ANTIDUMPING NO ABONADO

La administración aduanera rumana detectó que, entre 2016 y 2017, la empresa *Network One* importó en Rumanía diversos tipos de bicicletas procedentes de China. No obstante, *Network One* mintió con relación a su origen a fin de no pagar los derechos antidumping que, de otro modo, debería haber abonado. Detectado el fraude, la administración aduanera impuso en 2019 a *Network One* el pago de un derecho antidumping por un importe de 1.739.090 leus rumanos (aproximadamente 366.896 €), así como los intereses de demora generados desde el momento en que debía haberse producido el pago de dicho derecho antidumping, por un importe total de 183.209 leus rumanos (aproximadamente 38.652 €).

Los intereses de demora tienen por objeto paliar las consecuencias derivadas del incumplimiento de un plazo de pago, no tienen carácter sancionador

La STJUE de 5 de diciembre de 2024, *Network One Distribution*, as. C-506/23 (ECLI:EU:C:2024:1003), apartados 31-32, descarta que la exigencia del cobro de los intereses tenga carácter sancionador, pues considera que «la finalidad de los intereses

de demora consiste en paliar las consecuencias derivadas del incumplimiento del plazo de pago y, concretamente, en evitar que el deudor de la deuda aduanera obtenga una ventaja indebida por el hecho de mantener en su poder los importes debidos por este concepto más allá del plazo señalado para su pago (...) Así pues, los intereses de demora tienen por objeto paliar las consecuencias derivadas del incumplimiento de un plazo de pago y compensar las ventajas que el operador económico obtiene indebidamente de la demora en el pago de una deuda fiscal, y no sancionar tal demora».

8. NO SON SANCIONES LAS CORRECCIONES FINANCIERAS ADOPTADAS POR LA COMISIÓN CONTRA LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL MARCO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE LIQUIDACIÓN DE FEAGA Y FEADER

Los procedimientos de liquidación de cuentas del Fondo Europeo de Garantía Agraria (FEAGA) y del Fondo Europeo de Desarrollo Rural (FEADER) prevén la posibilidad de que la Comisión pueda imponer correcciones financieras a aquellos Estados miembros en los que se hayan detectado irregularidades en la gestión de tales fondos. Con ello, se intenta evitar que los fondos europeos se utilicen para fines que no son los previstos normativamente. En particular, las Directrices para calcular las correcciones financieras establecen que, cuando la Comisión constate que la aplicación por el Estado miembro de un sistema de control está ausente o presenta graves deficiencias y hay indicios de irregularidad y de negligencia generalizadas en la lucha contra las prácticas irregulares o fraudulentas, podrá imponer una corrección financiera a tanto alzado equivalente al 25% de los fondos afectados, que podría llegar incluso al 100%. Al tratarse de un cálculo a tanto alzado, es posible que la Comisión reclame al Estado miembro afectado una cantidad mayor que aquella que realmente haya podido ser defraudada, lo que permitiría legítimamente plantearse el carácter punitivo del exceso.

A pesar de ello, y reiterando una consolidada jurisprudencia, la STG de 18 de enero de 2023, *Rumanía/Comisión*, as. T-33/21 (ECLI:EU:T:2023:5), ap. 127, recuerda «que una corrección adoptada por la Comisión con arreglo a las Directrices para calcular las correcciones financieras pretende evitar que se carguen a los fondos importes que no se hayan destinado a la financiación de un objetivo perseguido por la normativa de la Unión en cuestión y que tal corrección no constituye una sanción».

9. NO SON SANCIONES LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS ADOPTADAS EN EL MARCO DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

Debido a la intensificación de la violación de los derechos humanos y la represión ejercida contra los opositores al régimen del presidente Lukashenko tras las elecciones presidenciales de 9 de agosto de 2020, el Consejo de la UE adoptó un Reglamento imponiendo nuevas medidas restrictivas contra el presidente Lukashenko y todas aquellas personas, entidades u organismos responsables de graves violaciones de los derechos humanos o de la represión contra la sociedad civil y la oposición democrática en Bielorrusia. Entre los destinatarios de tales medidas se incluyó a *Belaeronavigatsia*, empresa estatal bielorrusa encargada de la regulación del espacio aéreo y de la asistencia al tráfico aéreo. Esta inclusión se debió a que, el 23 de mayo de 2021, cuando atravesaba el espacio aéreo bielorruso, *Belaeronavigatsia* ordenó el desvío del vuelo

de Ryanair FR4978, que hacía la ruta Atenas-Vilna, al aeropuerto de Minsk bajo el falso pretexto de una amenaza terrorista a bordo y con el único objeto de detener en tierra al periodista de la oposición Raman Pratasevich y a su novia Sofia Sapega, como de hecho ocurrió. La medida adoptada por el Consejo contra *Belaeronavigatsia* consistió en la inmovilización de todos sus capitales y recursos económicos en suelo de la Unión Europea.

La STG de 15 de febrero de 2023, *Belaeronavigatsia/Consejo*, as. T-536/21 (ECLI:EU:T:2023:66), niega que este tipo de medidas, en general, y la inmovilización de activos acordada contra *Belaeronavigatsia*, en particular, constituyan una sanción, puesto que su finalidad no es represiva, sino que «dichas medidas tienen por objeto presionar al régimen del presidente Lukashenko para que ponga fin a las violaciones de los derechos humanos y a la represión ejercida contra la sociedad civil y la oposición democrática» (ap. 29). A juicio del Tribunal, «las medidas restrictivas no constituyen medidas punitivas que requieran demostrar un elemento intencional por parte del autor de los actos o actividades de que se trate. En efecto, la inmovilización de capitales y de recursos económicos impuesta a la demandante no constituye una sanción administrativa ni está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 49, apartado 1, primera frase [CDFUE]» (aps. 32-33). Así lo abonarían, entre otros argumentos quizás menos relevantes, el hecho de que «ninguna disposición del Derecho de la Unión confiere una connotación penal a las medidas restrictivas consistentes en la inmovilización de capitales y de recursos económicos adoptadas contra una persona, entidad u organismo sobre la base de las disposiciones relativas a la PESC» (ap. 34) y la circunstancia de que «los efectos de estas disposiciones están limitados en el tiempo y son revocables» (ap. 36).

Confirma también que estas medidas restrictivas no tienen carácter punitivo, aunque como mero *obiter dictum*, la STG de 8 de marzo de 2023, *Assaad/Consejo*, as. T-426/21 (ECLI:EU:T:2023:114), ap. 247.

II. TIPICIDAD

1. ADMISIÓN DE INTERPRETACIÓN EXTENSIVA DEL TIPO EN CUANTO A LA DELIMITACIÓN DEL SUJETO ACTIVO

El art. 111.2.b) 8ª de la Ley del Medicamento dice que es infracción grave «incumplir, el director técnico y demás personal, las obligaciones que competen a sus cargos». Sancionado por este precepto el titular de una oficina de farmacia, alega que él no entra en la alusión al «director técnico y demás personal» y que se ha hecho una aplicación analógica de la norma que está proscrita por el art. 27.4 de la Ley 40/2015. Cuenta con el argumento de que en esa Ley solo se habla de director técnico al regular las entidades de distribución y que cuando regula las oficinas de farmacia se refiere al «farmacéutico». Pese a ello, para la STS 1834/2024, de 18 de noviembre (ECLI:ES:TS:2024:5563) no hay ahí una aplicación analógica sino una «interpretación de la norma en atención a la finalidad regulatoria de lograr un uso racional de los medicamentos». Así, «los farmacéuticos, como titulares de las oficinas de farmacia y en el ámbito del uso racional de los medicamentos en esas oficinas, son los responsables máximos de la dispensación de medicamentos a los ciudadanos, responsabilidad que alcanza a los

actos que puedan realizar sus colaboradores». Así hasta concluir que «el art. 111.2.b) 8ª del (...) Texto Refundido de la Ley de garantía y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, permite sancionar al farmacéutico titular (de la) oficina de farmacia, en su consideración de director técnico de la oficina cuando el incumplimiento de las obligaciones de que se trate no esté regulado de manera independiente». Sintoniza con la STS 1649/2032, de 11 de diciembre, a la que cita y de la que dimos noticia en la crónica del n.º 234.

2. ADMISIÓN DE LAS INTERPRETACIONES JURISPRUDENCIALES NOVEDOSAS DEL TIPO CUANDO SEAN RAZONABLEMENTE PREVISIBLES

La Comisión Europea impuso dos sanciones de multa de algo más de treinta millones de euros a las empresas farmacéuticas *Cephalon* y *Teva* por considerar contrario a la competencia una transacción extrajudicial acordada entre ambas por la que la segunda se abstenía de producir y comercializar un medicamento (modafinilo) cuya protección mediante patentes era discutible. En el momento en que se celebró el acuerdo, ni la Comisión Europea ni el TJUE se habían pronunciado sobre la licitud de este tipo de acuerdos, cuya naturaleza resultaba muy controvertida. En atención a ello, las sancionadas consideran que no podían razonablemente prever, en el momento en que se cometió la presunta infracción, que el comportamiento controvertido infringiría el Derecho de la competencia de la Unión, por lo que las sanciones impuestas vulnerarían, entre otros, el principio de seguridad jurídica y el principio *nullum crimen nulla poena sine lege*.

Remitiéndose a la STJUE de 25 de marzo de 2021, *Lundbeck/Comisión*, as. C-591/16 P, de la que dimos noticia en el n.º 213 de esta Crónica, la STG de 18 de octubre de 2023, *Teva Pharmaceutical Industries y Cephalon/Comisión*, as. T-74/21 (ECLI:EU:T:2023:651), rechaza estos motivos de impugnación y estima que «una empresa puede ser sancionada por un comportamiento comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 101 TFUE, apartado 1, siempre que no pudiese ignorar que su comportamiento era contrario a la competencia, tuviera o no conciencia de infringir las normas sobre competencia del Tratado. Así pues, basta con que dicha empresa pudiera determinar que su comportamiento tenía carácter contrario a la competencia a la vista del artículo 101 TFUE, apartado 1» (ap. 280). De este modo, «aunque los principios de seguridad jurídica y de legalidad de las penas establecen que la legislación de la Unión debe ser clara y precisa, con el fin de que las personas afectadas puedan conocer sin ambigüedad los derechos y obligaciones que derivan de esta y adoptar las medidas oportunas en consecuencia, no pueden interpretarse en el sentido de que prohíban la clarificación gradual de las reglas de la responsabilidad penal mediante interpretaciones jurisprudenciales, siempre y cuando estas sean razonablemente previsibles (ap. 281)».

En el caso enjuiciado, el Tribunal General constata «que el acuerdo de transacción tenía por objeto excluir, al menos temporalmente, a *Teva* de los mercados del modafinilo como competidora de *Cephalon*. Pues bien, los acuerdos de exclusión del mercado son una forma extrema de reparto del mercado y de limitación de la producción que el artículo 101 TFUE, apartado 1, prohíbe expresamente. Por consiguiente, las deman-

dantes no podían ignorar que celebrar el acuerdo de transacción, en la medida en que contenía cláusulas de no competencia y de no impugnación, era problemático a la luz del Derecho de la competencia de la Unión» (aps. 282-283).

La STJUE de 27 de junio de 2024, *Servier y otros/Comisión*, as. C-201/19 (ECLI:EU:C:2024:552), aps. 396-390, dictada en relación con un asunto sustancialmente idéntico, confirma íntegramente esta jurisprudencia del Tribunal General.

Acaso cabría considerar afectado el principio de irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables que también se aplica a los nuevos criterios de interpretación como de inmediato se verá. Pero no es ese el planteamiento de estas sentencias.

III. IRRETROACTIVIDAD *IN PEIUS* Y RETROACTIVIDAD *IN BONUS*

1. ESTÁ PROHIBIDA LA APLICACIÓN DE CRITERIOS INTERPRETATIVOS JURISPRUDENCIALES PERJUDICIALES SENTADOS DESPUÉS DE LA ACCIÓN INFRACTORA

La CNMC impuso una multa a Cellnex Telecom que fue anulada por STS de 23 de abril de 2015, sentencia que ordenaba a la propia CNMC que determinara el importe de la multa ciñéndose a lo establecido en el artículo 10 de la Ley 16/1989 de Defensa de la Competencia, sin que para la cuantificación de la multa pudieran seguirse las pautas establecidas en la Comunicación de la Comisión Nacional de la Competencia de 6 de febrero de 2009. En ejecución de esa sentencia, la CNMC dictó el 29 de septiembre de 2016 nueva resolución que fijó la multa en 18.715.500 €. Contra ella recurrió Cellnex y su recurso fue desestimado por a AN. Contra la SAN interpuso casación, que la STS 1648/2024, de 18 de octubre (ECLI:ES:TS:2024:5163), estima por haberse vulnerado la prohibición de retroactividad de las normas sancionadoras desfavorables y ordena que se dicte nueva resolución atendiendo al volumen de ventas correspondiente al ejercicio de 2008. Lo que según esta STS se había aplicado retroactivamente es un criterio interpretativo sobre lo que significaba la expresión «volumen de ventas» del art. 10 LDC de 1989. Y esto lo considera contrario a la prohibición de retroactividad de las normas sancionadoras desfavorables. Es así porque se ha aplicado «un criterio jurisprudencial (...) que no se había fijado en el momento de la comisión de los hechos, ni al adoptarse la resolución sancionadora originaria, en la medida que supone una aplicación retroactiva de una doctrina sentada con posterioridad...».

Pudiera verse quizá alguna discordancia con lo aceptado por la STJUE de 27 de junio de 2024, *Servier y otros/Comisión*, as. C-201/19 y la STG de 18 de octubre de 2023, *Teva Pharmaceutical Industries y Cephalon/Comisión*, as. T-74/21, antes reseñadas.

2. ES OBLIGADA LA RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS FAVORABLES QUE HAN DE INTEGRARSE CON LA SANCIONADORA

El Comité Gallego de Justicia Deportiva impuso una sanción de inhabilitación para ocupar cargos federativos por tres meses. Ello por entender cometida la infracción del art. 116.k) de la Ley de Deporte de Galicia: «El incumplimiento (...) de los reglamentos y estatutos federativos». En concreto, lo vulnerado fue el art. 8.4 de los Estatutos de

la Federación Gallega de *Kinkboxing*. Pero este precepto fue derogado después de cometerse la infracción. Ante ello, la STS 1852/2024, de 20 de noviembre (ECLI:ES:TS:2024:5939), dice:

«... la supresión del citado artículo 8.4, durante la sustanciación del procedimiento sancionador, determina la desaparición del propio tipo sancionador que está integrado por <<el incumplimiento>> de los estatutos federativos. De tal manera que si la contravención administrativa muy grave es el incumplimiento al artículo 8.4 de los estatutos federativos (...), su supresión, aunque formalmente no sea una norma sancionadora, produce un efecto favorable sobre el entonces denunciado, porque determina la ausencia de la tipicidad de la conducta desplegada».

«Este principio de la retroactividad de la norma más favorable, por tanto, también resulta de aplicación (...) cuando lo que se modifica no es la norma sancionadora, estrictamente considerada, sino la norma que nutre el contenido de un tipo sancionador integrado por una pluralidad de contravenciones o infracciones no identificadas para cada caso concreto. De manera que la descripción de conductas típicas, que se consideran dignas de reproche sancionador, se hace por remisión, en este caso, al incumplimiento de otras normas, sin cuya vigencia la tipicidad se desvanece».

Después refuerza su conclusión con cita de la STS de 22 de febrero de 1988 (ECLI:ES:TS:1988:1144 y 15588).

No fue óbice para anular la sanción el dato de que fue el mismo sancionado quien, en su condición de Presidente de la Federación, promovió la derogación del precepto estatutario que había vulnerado.

IV. ANTIJURIDICIDAD

1. NO CABE SANCIONAR DISCIPLINARIAMENTE A LOS JUECES QUE, POR LA PRIMACÍA DEL DERECHO DE LA UNIÓN, INAPLIQUEN JURISPRUDENCIA DE SU TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Como parte de un conflicto de largo aliento entre el TJUE y varios Tribunales Constitucionales, empeñados en atribuirse la condición de *superiorem non recognoscens*, el Tribunal Constitucional de Rumanía viene considerando que los jueces rumanos que, en virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión, inapliquen la jurisprudencia dictada por él, incurren infracción disciplinaria.

Los órganos jurisdiccionales nacionales no pueden dejar inaplicadas resoluciones del TC, aun cuando consideren que vulneran el Derecho de la Unión

Manteniendo la misma postura que ya expuso en la STJUE de 22 de febrero de 2022, *RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle)*, as. C-430/21 (ECLI:EU:C:2022:99), la STJUE de 26 de septiembre de 2024, *Energotehnica*, as. C-792/22 (ECLI:EU:C:2024:788), recuerda que «el juez nacional que haya ejercido la facultad que le confiere el artículo 267 TFUE, párrafo segundo [presentación de una cuestión prejudicial al TJUE], debe, en su caso, dejar de lado las valoraciones de un órgano jurisdiccional nacional superior si, habida cuenta de la interpretación dada por el Tribunal de Justicia, estima que estas no son compatibles con el Derecho de la Unión, dejando inaplicada, en su caso, la norma nacional que lo obliga a atenerse a las resoluciones».

ciones de dicho órgano jurisdiccional superior», solución que «también es aplicable cuando un órgano jurisdiccional ordinario está vinculado por una resolución de un tribunal constitucional nacional que dicho órgano jurisdiccional estime contraria al Derecho de la Unión» (aps. 61 y 62). La imposición de sanciones disciplinarias por actuar así supondría, por tanto, la imposición de un castigo por una actuación que constituye el normal ejercicio y cumplimiento de sus funciones como jueces de la Unión. Concurrir, podríamos decir, la eximente por falta de antijuridicidad del ejercicio legítimo de un oficio o cargo.

Atendiendo a ello, el TJUE señala que el Derecho de la Unión «se opone a la normativa de un Estado miembro en virtud de la cual los órganos jurisdiccionales nacionales ordinarios no pueden, so pena de que sus miembros se enfrenten a procedimientos disciplinarios, dejar inaplicadas de oficio resoluciones del tribunal constitucional de ese Estado miembro, aun cuando consideren, habida cuenta de la interpretación dada por el Tribunal de Justicia, que tales resoluciones vulneran [el Derecho de la Unión]» (ap. 67 y fallo).

2. EL SECRETO PROFESIONAL DE LOS ABOGADOS NO PERMITE SANCIONARLES POR NEGARSE A SUMINISTRAR LA INFORMACIÓN SOLICITADA POR LA ADMINISTRACIÓN

En aplicación de la Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad, la Agencia tributaria española solicitó cierta información a la Administración de Impuestos Directos de Luxemburgo en relación con la sociedad de derecho español *K*. En ejecución de dicha solicitud, la Administración luxemburguesa remitió al despacho de abogados *F*, constituido como sociedad comanditaria simple en Luxemburgo, un requerimiento para que facilitase toda la documentación e información disponible sobre los servicios que había prestado a *K* en relación con la adquisición de una empresa española y la participación mayoritaria en otra sociedad también española. La sociedad *F* respondió que había actuado como abogada con labores de asesoramiento jurídico del grupo empresarial al que pertenecía *K* y que, por lo tanto, no podía comunicar información relativa a su cliente, por cuanto se encontraba sujeta al secreto profesional. Ante dicha negativa, y en aplicación de su normativa nacional, la Administración de Impuestos Directos de Luxemburgo impuso una sanción de multa a *F*. En concreto, el artículo 177 del Código Tributario luxemburgués establecía que el asesoramiento y la representación de un abogado en asuntos fiscales no están amparados, salvo en caso de riesgo de acciones penales contra el cliente, por el secreto de las comunicaciones entre los abogados y sus clientes.

Elevada cuestión prejudicial sobre la compatibilidad de la sanción impuesta a *F* y la normativa nacional que le sirve de base con el Derecho de la Unión, la STJUE de 26 de septiembre de 2024, *Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg*, as. C-32/23 (ECLI:EU:C:2024:791), reitera, como ya dijo en la STJUE de 8 de diciembre de 2022, *Orde van Vlaamse Balies y otros*, as. C-694/20, que el artículo 7 CDFUE consagra el derecho a la confidencialidad de toda la correspondencia entre particulares y ofrece una protección reforzada en el caso de los intercambios entre los abogados y sus clientes. En rigor, el artículo 7 CDFUE únicamente establece, bajo el título de «Respeto

de la vida privada y familiar», que «Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones». Sin embargo, la sentencia recuerda que el artículo 7 CDFUE se corresponde con el artículo 8.1 CEDH (ap. 47) y que el artículo 52.3 CDFUE obliga a que el TJUE interprete los derechos de la carta tal y como han sido interpretados por el TEDH, como nivel mínimo de protección (ap. 48). En consecuencia, y dado que de la jurisprudencia del TEDH resulta que el artículo 8.1 CEDH protege la confidencialidad de toda la correspondencia entre particulares y ofrece una protección reforzada en el caso de los intercambios entre los abogados y sus clientes, la sentencia concluye que «al igual que esta disposición, cuya protección abarca no solo la actividad de defensa, sino también el asesoramiento jurídico, el artículo 7 de la Carta garantiza necesariamente el secreto de ese asesoramiento, tanto en lo que respecta a su contenido como a su existencia» (ap. 49) y, por lo tanto, «el asesoramiento jurídico prestado por un abogado goza, cualquiera que sea el ámbito del Derecho al que se refiera, de la protección reforzada que el artículo 7 de la Carta confiere a las comunicaciones entre los abogados y sus clientes», de lo que se deduce que, «un requerimiento como el controvertido en el litigio principal constituye una injerencia en el derecho al respeto de las comunicaciones entre los abogados y sus clientes, garantizado por dicho artículo» (ap. 51).

Dicha injerencia no tendría por qué resultar necesariamente contraria a Derecho, pues, como recuerda el TJUE, «los derechos consagrados en el artículo 7 de la Carta no constituyen prerrogativas absolutas, sino que deben considerarse según su función en la sociedad. En efecto, como se desprende del artículo 52, apartado 1, de la Carta, esta admite limitaciones del ejercicio de estos derechos, siempre que esas limitaciones sean establecidas por la ley, respeten el contenido esencial de esos derechos y, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás» (ap. 62).

Pero en este caso, y tal y como ya había adelantado la Abogada General Kokott en sus Conclusiones, la normativa luxemburguesa analizada, «al excluir casi íntegramente de la protección reforzada de la que debe gozar el secreto profesional de los abogados (...) el contenido del asesoramiento prestado por los abogados en asuntos fiscales, es decir, en toda una rama del Derecho en la que los abogados pueden asesorar a sus clientes, vacía de su propia esencia a dicha protección en esa rama del Derecho» (ap. 72). En consecuencia, la sentencia concluye que «una disposición nacional como el artículo 177 del Código Tributario luxemburgués y la aplicación que se hizo de ella en el presente asunto mediante el requerimiento controvertido, lejos de limitarse a situaciones excepcionales, vulneran el contenido esencial del derecho garantizado por el artículo 7 de la Carta debido» (ap. 73). La imposibilidad de sancionar deriva, cabe decir, del hecho de que los abogados que se nieguen a suministrar esa información están el ejercicio legítimo de un derecho y que, por tanto, falta la antijuridicidad de la conducta.

3. EL PLAGIO NO QUEDA CUBIERTO POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, QUE, POR TANTO, NO EXCLUYE LA ANTIJURIDICIDAD DEL PLAGIO

El señor DD, trabajador de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), recibió el encargo de su jefe de departamento de preparar una pre-

sentación sobre la legislación de derechos humanos y la jurisprudencia relativa a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión a nivel internacional y de la Unión. Tras entregarla, se detectó que la presentación era, en gran medida, una copia directa de varias fuentes, en particular de documentos del Consejo de Europa, a los que no se hacía referencia en dicha presentación, que el recurrente hizo creer que era resultado de su propio trabajo. Por estos hechos, se inició contra él un procedimiento disciplinario que terminó con la decisión de separación del servicio.

El señor DD recurrió esta decisión alegando, entre otros motivos, que su presentación y el modo en que la había preparado se encontraban amparados por su derecho a la libertad de expresión, por lo que no podía ser sancionado. La STJUE de 12 de diciembre de 2024, *DD/FRA*, as. C-680/22 (ECLI:EU:C:2024:1019) rechaza tan abra-cadabrante argumento señalando, en primer lugar, que «el comportamiento imputado al recurrente consistía en presentar de manera deliberada un documento como fruto de su propio trabajo, cuando en realidad era en gran parte el resultado de una copia, en la medida en que, a diferencia de una cita, por un lado, no había habido interacción alguna entre la presentación controvertida y los documentos copiados y, por otro lado, los pasajes copiados no aparecían claramente, en la mencionada presentación, como elementos ajenos a ella. Estas consideraciones (...) ponen claramente de manifiesto que el recurrente no fue sancionado por haber expresado una opinión personal o discordante en la presentación controvertida, sino por haber presentado escritos ajenos como fruto de su propio trabajo sin mencionar sus fuentes» (aps. 66-67). En consecuencia, aun admitiendo que la sanción pudiera incidir en el derecho a la libertad de expresión del sancionado, la sentencia concluye que «esta limitación del derecho a la libertad de expresión no puede considerarse excesiva en el caso de autos, puesto que el recurrente seguía estando en condiciones de expresar libremente sus opiniones en la presentación controvertida, sin tener no obstante el derecho a presentar el trabajo ajeno como el resultado de su propio trabajo y sin mencionar sus fuentes» (ap. 68).

V. RESPONSABLES DE LAS INFRACCIONES

1. EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD PERSONAL SE OPONE A LA SANCIÓN A UNA ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS POR ADOPTAR UN ACUERDO CONTRA LA COMPETENCIA Y A LOS MIEMBROS DE SU ÓRGANO DE GOBIERNO

La Junta Directiva del Colegio Notarial de Lituania adoptó varias normas estableciendo cómo debían calcularse los honorarios de los notarios lituanos en relación con varios conceptos, eliminando el margen de discrecionalidad del que, hasta ese momento, gozaban aquellos. El Consejo de la Competencia de Lituania consideró que dichas normas constituían un acuerdo que restringía la competencia e impuso una sanción al Consejo Notarial y otras ocho sanciones más, una a cada uno de los miembros de su Junta Directiva, todos ellos notarios también. Al tratarse de una resolución nacional, su control judicial correspondió a los órganos nacionales lituanos y, en última instancia, al Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Lituania, que elevó una cuestión prejudicial exponiendo sus dudas respecto al modo en que el Consejo de la Competencia había aplicado la normativa europea.

La STJUE de 18 de enero de 2024, *Lietuvos notary rūmai y otros*, as. C-128/21 (ECLI:EU:C:2024:49), de gran interés, confirma la consideración de los notarios como «empresas» y el carácter de «asociación de empresas» del Colegio Notarial a los efectos de las normas de defensa de la competencia de la Unión. Del mismo modo, confirma que la norma por la que se unificó la forma de calcular los honorarios constituía una restricción de la competencia prohibida. De este modo, respalda en buena medida la actuación del Consejo de la Competencia lituano. Sin embargo, y por cuanto más interesa a esta crónica, el TJUE rechaza que pudiera imponerse sanciones simultáneamente al Consejo Notarial y a cada uno de los miembros de su Junta Directiva. En primer lugar, el TJUE aclara que «ni la Junta Directiva ni sus miembros a título individual pueden ser considerados responsables de dichas decisiones, que son imputables únicamente al Colegio Notarial» (ap. 118) y, específicamente, «en cuanto a los notarios que componen la Junta Directiva del Colegio Notarial, al adoptar las aclaraciones parecen haber actuado únicamente en su condición de miembros de dicha Junta Directiva. En particular, de los autos no se desprende que dichos notarios participaran de otro modo en la infracción constatada» (ap. 119). El Consejo de la Competencia justificó la imposición de estas multas en que era necesario «para garantizar el efecto disuasorio de las sanciones impuestas por dicha infracción, dado que el Derecho lituano aplicable en el momento en que se produjeron los hechos del litigio principal no permitía imponer únicamente al Colegio Notarial una multa de un importe suficientemente elevado para producir tal efecto disuasorio, ya que no preveía la posibilidad de tener en cuenta el volumen de negocios de los miembros de dicho Colegio a efectos del cálculo de la multa» (ap. 120). No obstante, la sentencia rechaza tajantemente esta posibilidad, pues «el principio de responsabilidad personal, que exige que solo se sancione a la entidad autora de una infracción de las normas de competencia, se opone a tal planteamiento, ya que los notarios que eran miembros de la Junta Directiva del Colegio Notarial en el momento en que se adoptaron las aclaraciones no pueden ser considerados coautores de la infracción constatada por el Consejo de la Competencia en el procedimiento principal» (ap. 122).

Sentado lo anterior, la sentencia aclara que las normas de defensa de la competencia de la Unión ofrecían mecanismos para imponer una sanción disuasoria al Colegio Notarial por esa infracción, así como para dirigirse contra los miembros de su Junta Directiva (e incluso contra el resto de sus miembros) en caso de insolvencia de aquel.

2. EL PRINCIPIO DE PERSONALIDAD DE LAS PENAS OBLIGA A EVALUAR EL COMPORTAMIENTO DE LOS MIEMBROS DE UN CONSORCIO QUE COMETE UNA INFRACCIÓN ANTES DE SANCIONARLES INDIVIDUALMENTE

Así lo declara la STG de 18 de diciembre de 2024, *TP/Comisión*, as. T-776/22 (ECLI:EU:T:2024:908). En el caso, según ya se ha contado en el epígrafe I.1, la Comisión Europea adjudicó a un consorcio, formado por dos sociedades, un contrato de obras. Se detectaron 6.757 defectos de las obras ejecutadas, la mayoría de ellas responsabilidad exclusiva del consorcio y algunas responsabilidad conjunta del consorcio y la Comisión, debido a defectos de diseño. A la vista de este cumplimiento defectuoso, la Comisión excluyó a *TP*, una de las sociedades del consorcio, por un lado, de la par-

ticipación en los procedimientos de adjudicación regulados por el Reglamento financiero de la Unión y, por otro lado, de la posibilidad de ser seleccionada para la ejecución de los fondos de la Unión Europea. Para adoptar esa decisión, la Comisión se basó en la responsabilidad conjunta y solidaria de *TP*, como miembro del consorcio, sin tener en cuenta su comportamiento individual.

No cabe admitir que, en caso de resolución del contrato por deficiencias significativas o persistentes, el operador económico sea calificado automáticamente de no fiable

La STG de 18 de diciembre de 2024 censura esta forma de proceder y anula la sanción impuesta por la Comisión, pues estima que «con el fin de respetar el principio general de personalidad de las penas (...), y sin perjuicio de la posibilidad de que el legislador de la Unión establezca expresamente una excepción que considere necesaria y justificada, el juez de la Unión no debe interpretar una disposición del Derecho de la Unión en el sentido de que permite que pueda adoptarse una medida de exclusión sin que se haya examinado previamente el comportamiento individual de la persona en cuestión» (ap. 73). En efecto, «según el Tribunal de Justicia, no cabe admitir que, en caso de resolución del contrato debido a la existencia de deficiencias significativas o persistentes durante su ejecución, [un operador económico miembro de una agrupación a la que se ha adjudicado un contrato público resuelto] sea calificado automáticamente de no fiable y sea objeto de una exclusión temporal sin que su comportamiento haya sido evaluado, previamente, de manera concreta e individualizada, a la luz de todos los elementos pertinentes» (ap. 66).

3. INFRACCIONES DE LA LEY DE AGUAS: ¿ES RESPONSABLE EL PROPIETARIO ARRENDADOR O EL ARRENDATARIO?

La CH del Segura impuso al propietario de un terreno sanción por uso no autorizado de aguas públicas para el riego: el sancionado alegó diversos vicios, entre ellos la vulneración del «principio de culpabilidad, ya que la finca la tiene arrendada a otra persona que es la que hace uso para sus cultivos del agua». La STSJ de la Región de Murcia 319/2024, de 19 de junio de 2024 (ECLI:ES:TSJMU:2024:1460), estima el recurso por esta causa: «... se suscita por la actora que la parcela en cuestión la tiene arrendada a su nuera (...) y si se examina el contenido del citado contrato observamos que, entre las distintas parcelas catastrales que incluye este se encuentra la que nos ocupa (...), de ahí que la responsabilidad en cuanto al uso del agua para aquella parcela recae sobre esta, debiendo de tener en cuenta que el citado contrato, aunque formalizado en documento privado de fecha 1 de enero de 2015, la fecha de este hace prueba respecto de terceros al haberse incorporado a un registro público, en concreto, en fecha 15 de junio de 2015 y su vigencia reconocida por la arrendataria, de ahí que no pueda imputarse la responsabilidad de esta infracción al recurrente...». Esta solución, que es la acorde con el principio de responsabilidad personal, no siempre es respetada por los tribunales. Muestra de ello ofrece la Sentencia del mismo Tribunal 398/2024, de 16 de julio de 2024 (ECLI:ES:TSJMU:2024:1686), que confirmó la sanción impuesta, también por riego sin autorización, al propietario pese a que tenía arrendada la finca. Si bien es cierto que en este otro caso no se dio por probado el arrendamiento, esta otra STSJ de Murcia invoca el art. 116.2 TRLA («La responsabilidad será solidaria cuando

sean varios los responsables y no sea posible determinar el grado de participación de cada uno de ellos en la comisión de la infracción») para afirmar que en todo caso el propietario sería responsable solidario y que, si real y materialmente no fuera responsable de dicha infracción, tendría acción de repetición contra el supuesto arrendatario por vía civil. Además de que esta declaración no respeta el principio de responsabilidad personal y de que no cabe declarar responsable (tampoco responsable solidario) a quien no ha participado en la infracción, es absurdo afirmar que el arrendatario era responsable solidario si no lo había declarado la Administración tras seguir el procedimiento sancionador también contra éste. Sin esto, esa acción de repetición estaba condenada al fracaso y, aunque prosperase, eso no es excusa para que la Administración sancione a quien no ha participado en la infracción por el mero hecho de ser el propietario del terreno en el que otro la cometió.

4. SON RESPONSABLES DE LAS INFRACCIONES POR VULNERAR EL DEBER DE NEUTRALIDAD EN LAS ELECCIONES LAS PERSONAS QUE OCUPAN LOS CARGOS, NO SUS ADMINISTRACIONES

Así se comprueba en las SSTs 1638 y 1812/2024, de 16 de octubre y de 13 de noviembre (ECLI:ES:TS:2024:5042 y 5553) que confirman las sanciones impuestas por la Junta Electoral Central a la Ministra Portavoz del Gobierno y al Presidente de la Generalidad catalana por vulnerar el art. 50.2 LOREG, aunque este precepto da un mandato a los «poderes públicos». Es lógico que sea así pues se trata de personas que instrumentan en su favor (o. más bien, en favor de su formación política) a la Administración. Pero, además de que es excepcional que quienes sean titulares de órganos públicos no imputen la responsabilidad por sus actos a la Administración en la que se integran, no dejan de producirse confusiones. Por ejemplo, en la primera de las sentencias citadas, para justificar los límites a la libertad de expresión de la sancionada, se invoca la jurisprudencia que niega esa libertad a «los órganos de los poderes públicos»; y en la segunda sorprendentemente quien recurre no es quien ocupaba la Presidencia de la Generalidad, sino la Generalidad misma mediante sus servicios jurídicos, y ello sin que se plantee siquiera una posible falta de legitimación, o sea, en realidad, como si la sancionada fuese la Generalidad.

5. SANCIÓN A AYUNTAMIENTO POR VERTIDOS ILEGALES: ANULACIÓN POR FALTA DE COMPETENCIA DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS EN TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES

La CH del Guadalquivir impuso multa al Ayuntamiento de Alcaraz por hacer vertidos de aguas residuales procedentes de su red de alcantarillado en un cauce público careciendo de la preceptiva autorización, con daño para el dominio público. Además de la multa y la indemnización, imponía al Ayuntamiento que corrija inmediatamente el vertido denunciado; que cumpla la obligación de disponer de un sistema de tratamiento para las aguas residuales generadas en el municipio y la de adecuar su vertido a los valores límites de emisión exigidos; y que apruebe una ordenanza municipal de vertidos a su red de colectores, al objeto de controlar los vertidos industriales a la red de saneamiento, exigiendo el cumplimiento de los valores límites de emisión en ella establecidos y regulando el correspondiente régimen disciplinario por los incumpli-

mientos. Lo que el Ayuntamiento sancionado alegó en su defensa es que dada su población (unos 1.300 habitantes) no estaba obligado al tratamiento de aguas residuales. La STS 1642/2024, de 16 de octubre (ECLI:ES:TS:2024:5003) mantiene la nulidad de la resolución, como ya había hecho la sentencia de instancia, y declara como respuesta a la cuestión con interés casacional que «ni la legislación estatal básica de régimen local (arts. 25.2 y 26 LRRL) ni la legislación sectorial estatal en materia de tratamiento de aguas residuales urbanas (Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas) contienen una atribución directa de competencia a los municipios de menos de 2.000 habitantes para el establecimiento de un sistema de tratamiento de dichas aguas, sin perjuicio de las que, en su caso, puedan asignarles las comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias».

6. INFRACCIÓN DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS COMETIDA POR UN AYUNTAMIENTO POR ACCEDER SIN CONSENTIMIENTO AL ORDENADOR ADSCRITO A UNA FUNCIONARIA

Ante la sospecha de que la interventora-tesorera municipal realizaba durante su jornada laboral y con el ordenador suministrado por el Ayuntamiento trabajos ajenos a sus funciones y para las que, además, era incompatible, la Alcaldesa de Algemés ordenó al departamento de informática que investigara dicho ordenador. Así se hizo, sin conocimiento ni consentimiento previo de la inspeccionada por el responsable informático que lo llevó a efecto con clave como administrador del sistema, sin necesidad de acudir físicamente y obtuvo de «mis documentos» y del «escritorio» varias carpetas de documentos sobre actividades privadas personales y profesionales que se grabaron en un DVD. Después el Pleno acordó solicitar a la Dirección General de Administración Local de la Comunidad Valenciana la incoación de procedimiento sancionador remitiendo, junto con otros documentos, el DVD no encriptado. Tras denuncia de la funcionaria, la AEPD dictó resolución en la que declaró que el Ayuntamiento de Algemés había vulnerado los arts. 6.1 y 9 LOPD de 1999 lo que estaba tipificado como infracción grave en la misma LOPD. Interpuesto recurso por el Ayuntamiento, la AN lo desestimó. Y contra su sentencia se interpone casación admitida con esta cuestión de interés: si, en aplicación del artículo 6.1 LOPD/1999 (actual art. 6 de la Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales) se vulnera la normativa de protección de datos por el hecho de que el sujeto infractor sea una Administración Pública o, por el contrario, se puede considerar fundado el tratamiento de datos personales en cumplimiento de obligación legal, interés público o ejercicio de poderes públicos, y si resulta razonable la proyección de la doctrina contenida en la STEDH Barbulescu 2, de 5 de septiembre de 2017, al ámbito del empleo público y las garantías del procedimiento sancionador en el régimen disciplinario de los empleados públicos». La STS 1565/2024, de 7 de octubre (ECLI:ES:TS:2024:4902), declara no haber lugar a la casación y responde a la cuestión de interés casacional objetivo que «resulta razonable la proyección de la doctrina contenida en la STEDH Barbulescu 2, de 5 de septiembre de 2017, al ámbito del empleo público, sin perjuicio de que deban ser tomadas en consideración las especificidades del régimen estatutario». De su razonamiento interesa destacar:

- Los empleados públicos tienen el mismo derecho fundamental a la protección de datos personal que los trabajadores de una empresa privada respecto a su empleador. Invoca el art. 14.j bis del TREBEP que consagra su derecho «a la intimidad en el uso de dispositivos digitales puestos a su disposición», así como el art. 87.1 de la Ley Orgánica 3/2028 de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales: «Los trabajadores y los empleados públicos tendrán derecho a la protección de su intimidad en el uso de los dispositivos digitales puestos a su disposición por su empleador». La existencia de una sujeción especial del empleado público no altera en esencia esto.
- El dato de que se tratara de un ordenador patrimonio de la Administración, incluso de dominio público, no cambia la situación pues «una cosa es el régimen de uso de los bienes públicos (...) y otra distinta es que, so pretexto de controlar o fiscalizar el uso del material informático, el Ayuntamiento pueda incurrir en vulneración de los derechos de sus empleados y su expectativa razonable de privacidad».
- Tampoco es relevante el hecho de que, por previsión legal, no se imponga sanción a los Ayuntamientos: eso no obsta a reconocer que hayan cometido la infracción.
- Aunque caben excepciones a la exigencia de consentimiento «para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento», quien alega una de esas excepciones «debe justificar su efectiva concurrencia».

Cabe concluir, aunque no lo diga así esta STS, que la acción del Ayuntamiento era antijurídica en la misma medida en que lo habría sido si la hubiera realizado un empleador privado. Todo esto lleva a confirmar la SAN y, en suma, la resolución de la AEPD. Pero nada dice esta STS, porque no era su objeto, sobre si la prueba obtenida con esa inspección mediante acceso al ordenador es prueba ilícita que no podría ser tomada en consideración en el correspondiente procedimiento disciplinario contra la funcionaria.

VI. CULPABILIDAD

1. EXIMIENTE POR AMPARARSE EN UNA INTERPRETACIÓN RAZONABLE DE LAS NORMAS. CONEXIÓN CON LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

El art. 179.2.d) LGT dice que no habrá responsabilidad por infracción tributaria «cuando se haya puesto la diligencia necesaria en el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Entre otros supuestos, se entenderá que se ha puesto la diligencia necesaria cuando el obligado haya actuado amparándose en una interpretación razonable de la norma...». La STS 1695/2024, de 29 de octubre (ECLI:ES:TS:2024:5204) justifica y glosa esta eximente por falta de culpabilidad. Lo más interesante es que la conecta con la presunción de inocencia de modo que «incumbe a la Administración (...) acreditar que la conducta que trata de sancionar es culpable, declaración que debe ser estricto objeto de una motivación singular y amplia, que huya de las fórmulas estereotipadas de empleo masivo que tan a menudo hemos conocido». En concreto, respecto al juego de esta eximente, dice que «... no basta al órgano sancionador con ase-

verar que la norma es clara, o no susceptible de interpretación diferente» y que «no pesa sobre el expediente un baldón que podría denominarse presunción de culpabilidad y que deba desvirtuar promoviendo *a posteriori* una interpretación razonable de la norma...». Lo reitera la STS 2019/2024, de 19 de diciembre (ECLI:ES:TS:2024:6290). Sobre esta misma eximente y negando su concurrencia por entender que la interpretación sostenida por la recurrente no puede reputarse como razonable, STS 1328/2024, de 18 de julio (ECLI:ES:TS:2024:3918).

VII. CONCURSO DE INFRACCIONES. CONCURSO DE NORMAS PUNITIVAS. *NON BIS IN IDEM*

1. HECHOS RELACIONADOS, AUNQUE DISTINTOS: FRAUDE FISCAL EN DISTINTOS EJERCICIOS

A raíz de una inspección fiscal a la empresa *Dranken Van Eetvelde*, dedicada al comercio mayorista y minorista de bebidas, la Administración tributaria belga determinó que esta había cometido diversas infracciones en materia de IVA relativas al ejercicio fiscal de 2011. Por tal motivo, se le impuso una liquidación complementaria de IVA, así como dos sanciones de multa. Al mismo tiempo, esta sociedad fue objeto de un procedimiento penal por determinados delitos cometidos entre 2012 y 2014, por los que resultó finalmente condenada. Aunque se trataba de dos procedimientos distintos, en ambos casos los hechos eran materialmente idénticos, solo que referidos a ejercicios fiscales sucesivos (si bien, en el ámbito penal, se calificaron como delito continuado con unidad de propósito), lo que genera dudas sobre la posible afectación al principio *non bis in idem*.

La STJUE de 12 de diciembre de 2024, *Dranken Van Eetvelde*, as. C-331/23 (ECLI:EU:C:2024:1027), rechaza, sin embargo, que dicho principio se vea afectado en un caso como este. Recuerda la sentencia que «La aplicación del principio *non bis in idem* se supedita a un doble requisito: por una parte, que exista una resolución anterior firme (requisito del «bis») y, por otra parte, que la resolución anterior y los procedimientos o resoluciones posteriores tengan por objeto los mismos hechos (requisito del «idem»)» (ap. 50). Y, en relación con el requisito del «idem», señala también que «es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que el criterio pertinente para apreciar la existencia de la misma infracción es el de la identidad de los hechos materiales, entendido como la existencia de un conjunto de circunstancias concretas indisolublemente ligadas entre sí que han dado lugar a la absolución o a la condena definitiva de la persona de que se trate» (ap. 51). Atendiendo a esta exigencia de que los hechos materiales sean idénticos, se deduce, en sentido contrario que «el principio *non bis in idem* no resulta aplicable cuando los hechos de que se trate no sean idénticos, sino solo similares. En efecto, la identidad de los hechos materiales se entiende como un conjunto de circunstancias concretas derivadas de acontecimientos que son, en esencia, los mismos, en la medida en que implican al mismo autor y están indisolublemente ligados entre sí en el tiempo y en el espacio» (ap. 53).

El principio *non bis in idem* no resulta aplicable cuando los hechos de que se trate no sean idénticos, sino solo similares

Sobre la base de estas consideraciones, la sentencia indica que, en el caso enjuiciado, la sanción penal versaba un fraude del IVA cometido en los ejercicios fiscales de 2012 a 2014, mientras que el procedimiento administrativo versaba sobre un fraude del IVA cometido en el ejercicio fiscal 2011. «Así pues, incluso aunque hubiera que considerar que, en todos esos ejercicios fiscales, la citada sociedad participó en el establecimiento de un mismo sistema de fraude del IVA, no es menos cierto que el procedimiento penal y el procedimiento administrativo se refieren a períodos fiscales diferentes» (ap. 54), de lo que se deduce «que los hechos relativos al procedimiento administrativo controvertido en el litigio principal y los que fueron objeto del procedimiento penal no son idénticos, de modo que no concurre el requisito del «idem». Por consiguiente, el principio *non bis in idem* no es aplicable en el presente asunto» (ap. 56).

2. EL *NON BIS IN IDEM* NO SE OPONE A LA TRAMITACIÓN DE UN NUEVO PROCEDIMIENTO CONTRA EL MISMO SUJETO Y POR LOS MISMOS HECHOS CUANDO LA PRIMERA RESOLUCIÓN HA SIDO ANULADA POR MOTIVOS DE FORMA

Varias empresas fueron sancionadas como autoras de una infracción en materia de defensa de la competencia por prácticas colusorias en el mercado de los redondos de hormigón. Esta primera sanción fue anulada por haberse tramitado de conformidad con las reglas de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en un momento en que esta Comunidad ya había sido extinguida. Tras la tramitación de un segundo procedimiento, se impuso una nueva resolución sancionadora que también fue anulada por no haberse respetado las normas de procedimiento establecidas en el Reglamento 1/2003 (a pesar de que el procedimiento se había iniciado antes de la entrada en vigor de este último). Finalmente, y tras la tramitación de un tercer procedimiento, la Comisión volvió a adoptar una decisión imponiendo una sanción a los mismos sujetos y por los mismos hechos.

En el n.º 232 de esta Crónica dimos cuenta de varias sentencias del Tribunal General que rechazaron que la tramitación de estos tres procedimientos sancionadores sucesivos, por los mismos hechos y contra los mismos sujetos, vulnerase el principio *non bis in idem*. En concreto, así lo sostuvieron las dos STG de 9 de noviembre de 2022, *Ferriere Nord/Comisión*, T-667/19 (ECLI:EU:T:2022:692), aps. 328-334, y *Feralpi/Comisión*, as. T-657/19 (ECLI:EU:T:2022:691), aps. 304-312.

Tras haber sido objeto de recurso de casación, la STJUE de 4 de octubre de 2024, *Ferriere Nord/Comisión*, as. C-31/23 (ECLI:EU:C:2024:851), confirma la interpretación mantenida por el Tribunal General. La sentencia comienza afirmando que «este principio prohíbe, en materia de competencia, que se condene o se inicie un nuevo procedimiento sancionador contra una empresa por un comportamiento contrario a la competencia a causa del cual ya ha sido sancionada o del que se la ha declarado no responsable mediante una decisión anterior que ya no puede ser objeto de recurso» (ap. 223). Y aclara que lo anterior debe entenderse en el sentido de que «el principio *non bis in idem* solo prohíbe una nueva apreciación sobre el fondo de la existencia de la infracción, que tendría como consecuencia, o bien la imposición de una segunda sanción, añadida a la primera, en el supuesto de que se estimara de nuevo la existencia

de responsabilidad, o bien de una primera sanción, en el supuesto de que una segunda decisión declarase dicha responsabilidad, después de que la primera la hubiera excluido» (ap. 226). Es decir, «el principio *non bis in idem* solo puede ser vulnerado si ya existe una resolución firme sobre el fondo del asunto» (ap. 228). Sin embargo, cuando se anula judicialmente la resolución firme, esta deja de existir. En consecuencia, «la reanudación de un procedimiento en materia de aplicación de las normas de competencia de la Unión, tras la anulación de una primera decisión que pone fin a dicho procedimiento, no da lugar a una acumulación de procedimientos» (ap. 229) y, por lo tanto, no se produce la vulneración del principio *non bis in idem*.

VIII. EXTENSIÓN DE LA SANCIÓN PROCEDENTE. PROPORCIONALIDAD

1. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EXIGE QUE EXISTA UN MARGEN PARA LA INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Las autoridades búlgaras detectaron la circulación por una autovía incluida en la red viaria de peaje del país de un vehículo pesado, perteneciente a la empresa *Ekostroy*, que había pagado un importe de 0,08 euros por km cuando, atendiendo a su tonelaje, debía haber pagado un peaje de 0,16 euros por km. Por dicha infracción, y mediante un acto electrónico, la Agencia de Infraestructuras de Carreteras — API, impuso a *Ekostroy* una sanción pecuniaria de 2.500 BGN, cantidad que venía fijada exactamente en dicha cuantía por el artículo 73.3.b) de la Ley de Circulación búlgara para la comisión de este tipo de infracciones. Este régimen sancionador nacional se estableció en cumplimiento del mandato contenido en la Directiva 1999/62/CE, relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras, que imponía a los Estados miembros la habitual obligación de tomar todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación, recordando que «las sanciones establecidas deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias».

La STJUE de 21 de noviembre de 2024, *Ekostroy*, as. C-61/23 (ECLI:EU:C:2024:974), como otros muchos pronunciamientos de los que hemos dado cuenta en estas crónicas, vuelve a pronunciarse sobre el alcance de la exigencia de proporcionalidad que impone el Derecho de la Unión a los Estados miembros en estos casos. Como en otras ocasiones, el TJUE parte de que «en caso de no existir una armonización de la normativa de la Unión en el ámbito de las sanciones aplicables por el incumplimiento de las condiciones previstas en un régimen establecido por dicha normativa, los Estados miembros son competentes para establecer las sanciones que consideren adecuadas. No obstante, están obligados a ejercer esta competencia respetando el Derecho de la Unión y sus principios generales (...). El principio de proporcionalidad forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión que debe respetar una normativa nacional que esté incluida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión o que lo aplique, también en caso de que no exista una armonización de la legislación de la Unión en el ámbito de las sanciones aplicables» (aps. 41-42).

En relación con el contenido de este principio, el TJUE considera que «el principio de proporcionalidad se impone a los Estados miembros no solamente en lo que res-



ARANZADI
DERECHO
ADMINISTRATIVO

Esta obra reúne, en forma de crónicas jurisprudenciales, una selección de sentencias recientes que perfilan los contornos del Derecho Administrativo Sancionador. A través del análisis de resoluciones relevantes del Tribunal Supremo, Constitucional, Audiencia Nacional y TJUE, se abordan con claridad los principales ejes materiales y procesales del régimen sancionador: tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad, prescripción, *non bis in idem*, procedimiento y control judicial.

La presentación temática y cronológica de los casos permite apreciar la evolución de la jurisprudencia, los criterios consolidados y los giros interpretativos más significativos. Una herramienta rigurosa y útil tanto para la práctica jurídica como para el estudio académico.

ISBN: 978-84-1095-338-6



ER-0280/2005



GA-0009/0100