

COMUNICACIÓN DE PRINCIPIOS ENTRE PROCEDIMIENTOS DE RECLAMACIÓN DE DAÑOS Y SANCIONADORES. DOS EJEMPLOS¹.

Comunicante: Diego Rodríguez Cembellín. rodriguezcdiego@uniovi.es

Investigador predoctoral FPU del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Oviedo y miembro del grupo de investigación “Derecho Administrativo”.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	2
II. LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA DE LA PERSONA JURÍDICA POR LA CONDUCTA DE SUS TRABAJADORES.....	4
1. La aplicación de la teoría del órgano en las infracciones cometidas por los trabajadores.	5
2. La <i>culpa in vigilando</i> como excusa para sancionar a la persona jurídica.....	6
3. Una explicación compartida para la responsabilidad objetiva de las personas jurídicas.	7
III. UNIDAD DEL CONCEPTO DE EMPRESA EN LA APLICACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA DEL DERECHO DE LA COMPETENCIA.	8
1. La Sentencia Skanska: del Derecho administrativo sancionador al Derecho civil.	9
2. La Sentencia Sumal: del Derecho civil al Derecho administrativo sancionador.....	9
IV. BIBLIOGRAFÍA.....	13

¹ El presente trabajo ha sido desarrollado en el marco del proyecto de investigación “Derecho Administrativo Sancionador 2.0 (MCIU-19-RTI2018-096688-B-I00), concedido por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y cuyos investigadores principales son los Profesores Dres. D. Alejandro Huergo Lora y D. Javier García Luengo.

I. INTRODUCCIÓN

Las sanciones administrativas y la responsabilidad civil son dos instrumentos que están al servicio de lo que en términos anglosajones se conoce como *law enforcement*². Son, en definitiva, herramientas, en este caso reactivas, con las que cuenta el ordenamiento jurídico para garantizar el cumplimiento de sus normas. En ocasiones, se considera suficiente la utilización de una de ellas (pensemos, por ejemplo, en la resolución de un contrato civil por el incumplimiento de una de sus cláusulas). Sin embargo, en otras, ambos instrumentos se utilizan de forma conjunta con el fin de asegurar el citado *law enforcement*.

Así pues, en el ámbito del Derecho de la competencia, la responsabilidad civil se concibe como algo indispensable para disuadir a las empresas de la comisión de infracciones³, ante la imposibilidad de lograr que las multas por sí mismas alcancen niveles disuasorios⁴. Por el contrario, existen sectores donde tradicionalmente los remedios civiles se consideraban suficientes, pero en los que se ha visto necesario recurrir a la utilización de sanciones administrativas. Un ejemplo reciente lo constituye la Ley 13/2021 de 1 de octubre, que modificó la Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres para introducir, entre otras cosas, una nueva infracción administrativa por el incumplimiento del periodo medio de pago de proveedores en el ámbito del transporte de mercancías, que hasta el momento solo generaba una responsabilidad meramente contractual⁵.

La consecución efectiva del *law enforcement* no solo requiere, como hasta ahora se ha visto, de la utilización de varios instrumentos, sino que también resulta fundamental que se regule o se facilite un ejercicio coordinado de los mismos, lo que en ocasiones no resulta sencillo⁶. En este sentido, destaca la utilización de las resoluciones sancionadoras

² Tomo esta idea de Huergo Lora, A., “Las sanciones administrativas en el marco del “law enforcement”, en Zegarra Valdivia, D. (coord.), *La proyección del Derecho Administrativo peruano*, Lima, Palestra Editores, 2019, pp. 515-519.

³ Prueba de esta situación es la aprobación de la Directiva 2014/104/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de noviembre de 2014, relativa a determinadas normas por las que se rigen las acciones por daños en virtud del Derecho nacional, por infracciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea, cuyo principal objetivo es el impulso en los Estados Miembros de las reclamaciones de particulares por daños producidos por infracciones de Derecho de la competencia. Esta idea de “refuerzo” del Derecho sancionador, o, mejor dicho, del *law enforcement*, mediante la utilización de técnicas de Derecho civil se manifiesta en el propio expositivo de la Directiva: “Para garantizar la efectividad de las acciones de los particulares en el marco de la aplicación privada con arreglo a las normas de Derecho civil y la efectividad de la aplicación pública por parte de las autoridades de la competencia, es preciso que ambos instrumentos interactúen para garantizar la máxima eficacia de las normas sobre competencia. Es necesario regular cómo se coordinan esas dos formas de aplicación de manera coherente”.

⁴ Análisis alguno de los motivos de la falta de disuasión de las multas en el Derecho de la competencia en Rodríguez Cembellín, D., “El cálculo del volumen de negocios de la empresa infractora a los efectos de la imposición de sanciones en el marco del derecho de la competencia”, *RDCE*, n.º 28, 2021, pp. 1-15.

⁵ De nuevo la exposición de motivos de la norma, en este caso, de la Ley 13/2021, de 1 de octubre, resulta clarificadora: “El objeto de esta disposición es sancionar el incumplimiento del límite máximo de pago indisponible previsto en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, es decir, sancionar los supuestos en los que se pague a más de sesenta días, al margen de que no se hubiera pactado un plazo de pago por las partes y operase el plazo legal de treinta días, o se incumpla el plazo eventualmente pactado por las partes dentro de dicho límite. En estos últimos supuestos, se producirían las consecuencias contractual y legalmente establecidas, pero no se incurriría en una infracción administrativa.”

⁶ Un ejemplo lo encontramos con la STS de 16 de septiembre de 2017, ECLI:ES:TS:2017:3731, en la que el Tribunal Supremo consideró que la propia Administración podría determinar cuándo una cláusula

como medio de prueba del hecho dañoso a la hora de ejercitar las acciones de reclamación de daños. Esta práctica es propia del Derecho de la competencia, donde las resoluciones de la CNMC operan como una presunción *iure et de iure* de la comisión del ilícito anticoncurrencial, y se ha extendido recientemente a las reclamaciones de daños por prácticas comerciales desleales, aunque aquí el valor de la resolución administrativa es de presunción *iuris tantum*. Esto no significa que el demandante quede liberado de probar la existencia efectiva de un daño o de su cuantificación, pero sí del hecho que origina tal daño (la existencia de un acuerdo colusorio, por ejemplo).

En principio, y a pesar de que el *law enforcement* puede y debe recurrir a varios instrumentos y de que resulta conveniente su utilización coordinada, se parte de la idea de que estos son diferentes y que por tanto cada uno se rige por sus propios principios y reglas. Esto se pone de manifiesto, aunque no solo, con la responsabilidad civil y el Derecho administrativo sancionador. El Derecho administrativo sancionador se guía por el principio constitucional de personalidad de la pena, que excluye cualquier posibilidad de castigo por infracciones cometidas por un tercero. Por el contrario, la responsabilidad objetiva, vicaria o por hecho ajeno es perfectamente admisible en el Derecho de daños, y viene recogida en el propio artículo 1903 del Código Civil, pero también en determinadas leyes sectoriales, como puede ser la responsabilidad civil por producto defectuoso, regulada actualmente en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias. Estas diferencias se explican por la función concreta (más allá del genérico *law enforcement*) que cada institución tiene en el ordenamiento jurídico. Como las sanciones administrativas persiguen única y exclusivamente la retribución del culpable de una infracción, es lógico que se excluya (o al menos se pretenda) cualquier tipo de sanción a un tercero ajeno a tal infracción⁷. Por el contrario, la responsabilidad civil busca la restitución de la situación patrimonial de la persona que sufre un daño, de ahí que sea perfectamente admisible y hasta deseable que no sea el autor material del daño, sino quien se beneficia del mismo (la empresa, por ejemplo) el obligado a repararlo.

Pese a todo, existen ejemplos recientes que ponen en cuestión esta separación de principios, produciéndose justamente lo contrario, su comunicación. En esta comunicación me voy a centrar en dos, ambos vinculados con la responsabilidad de las personas jurídicas, que ya de por sí plantea un reto importante para el principio de personalidad de las sanciones. El primero de ellos está vinculado con la responsabilidad sancionadora de la persona jurídica por las infracciones cometidas por sus trabajadores, donde, a pesar de que en ocasiones se acude a conceptos como la *culpa in vigilando*, se aprecia como la responsabilidad termina siendo objetiva (en el sentido de responsabilidad por hecho ajeno), al igual que sucede en la responsabilidad civil del empresario por conductas de sus trabajadores (artículo 1903 del Código Civil). El segundo se refiere a la jurisprudencia del TJUE sobre el concepto de “empresa” (que en el Derecho de la

contractual se consideraba “abusiva”, sin necesidad de que exista un pronunciamiento civil previo, a la hora de imponer una sanción por la comisión de la infracción tipificada en el artículo 47.1 j) del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (introducción de cláusulas abusivas en los contratos). Sobre esta cuestión, *vid.* Díez-Picazo Giménez, L.M., “Unfair clauses and administrative sanctions”, *InDret*, n. °4, 2020, pp. 462-468.

⁷ Precisamente es esta la característica más importante de las sanciones administrativas (la idea de retribución) y lo que las diferencia de otras medidas igualmente desfavorables pero que no alcanzan tal categoría, y, por tanto, no están revestidas de las garantías adicionales de las sanciones. Sobre esta cuestión, *vid.* Huergo Lora, A., *Las sanciones administrativas*, Madrid, Iustel, 2007, pp. 225-234.

competencia se considera como el auténtico infractor, prescindiendo o superando el concepto de persona jurídica). La STJUE de 14 de marzo de 2019, asunto C-724/17, Skanska, ECLI:EU:C: 2019:204 (en adelante, Sentencia Skanska) ha declarado que la aplicación del concepto de empresa a la hora de determinar el responsable de un ilícito anticoncurrencial tiene que ser el mismo en el Derecho administrativo sancionador y en el Derecho de daños. Hasta ahora, esta comunicación solo había operado en una dirección, del Derecho sancionador al Derecho civil, pero en la STJUE de 6 de octubre de 2021, Sumal, C-882/19, ECLI:EU:C:2021:800, (en adelante, Sentencia Sumal) por primera vez se introduce una nueva aplicación del concepto de empresa en el ámbito del derecho de daños, cuya extensión al Derecho sancionador puede ser problemática.

II. LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA DE LA PERSONA JURÍDICA POR LA CONDUCTA DE SUS TRABAJADORES.

La doctrina explica la configuración de la responsabilidad sancionadora de la persona jurídica en función de quién haya sido el autor material de la infracción. Si son sus representantes, administradores o directivos en sentido amplio, se entiende que sus acciones son las de la persona jurídica, al ser ellos los encargados de expresar su voluntad (teoría del órgano)⁸. Este argumento lógicamente no es reproducible para las infracciones cometidas por los trabajadores de la persona jurídica (ya que no emiten “su voluntad”), por lo que aquí se habla de una responsabilidad por *culpa in vigilando*, o, en términos más precisos, por un *defecto de organización*. En este caso, se dice que la empresa responde por su propia conducta, y no por la de su trabajador, en concreto, por no haber adoptado las medidas necesarias para evitar la infracción⁹.

Estas construcciones de la *culpa in vigilando* no son necesarias en el ámbito de la responsabilidad civil donde ya hemos visto que se admite sin mayores problemas la responsabilidad por el hecho ajeno. En este sentido, el artículo 1903 del Código Civil

⁸ Al respecto, *vid.* Rebollo Puig, M., “Responsabilidad sancionadora de personas jurídicas, entes sin personalidad y administradores”, en Parejo Alfonso, L. y Vida Fernández, J. (coords.), *Los retos del Estado y de la Administración en el Siglo XXI. Libro homenaje al Profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo* Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 1041-1078, pp. 1042-1054. También, Laguna de Paz, J.C., “El principio de responsabilidad personal en las sanciones administrativas”, *RAP*, n.º 211, 2020, pp. 37-69, pp. 47-50, Cano Campos, T., *Sanciones Administrativas*, Madrid, Francis Lefebvre, 2018, pp. 107-110, Lozano Cutanda, B., “Persona jurídica, sujeto activo y responsable de las infracciones administrativas”, *Diccionario de Sanciones Administrativas*, Madrid, Iustel, 2010, págs. 611-613 y De Palma del Teso, A., *El principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Tecnos, 1996, pp. 188-212.

⁹ Es importante aclarar que la responsabilidad de la empresa respecto de las conductas de sus trabajadores se fundamenta desde luego en la posición de garante en la que la coloca el ordenamiento jurídico, lo que hace que los supuestos de responsabilidad por *culpa in vigilando* puedan estar presentes también en personas físicas (empresarios, titulares de licencia o los padres respecto de sus hijos). *Vid.* al respecto, Rebollo Puig, M., “Responsabilidad de los autores de las infracciones y de los partícipes”, *RVAP*, n.º 99-100, 2014, pp. 2527-2546, p. 2534. De hecho, también el artículo 1903 del CC hace referencia a los “dueños de establecimientos o empresas” lo que desde luego no se circunscribe a las personas jurídicas. A pesar de esto, hacer la comparativa entre el artículo 1903 del CC y la responsabilidad de la persona jurídica tiene sentido. En primer lugar, porque la actividad empresarial se ejerce en su mayoría por sociedades mercantiles y, en segundo lugar, porque el hecho de que exista un sistema de responsabilidad sancionadora dual de las personas jurídicas provoca que uno (el de los administradores) contamine al otro (el de los trabajadores), lo que no sucede en otros casos. Pese a todo, como se verá, algunas de las conclusiones que más adelante se expondrán (la vaguedad del concepto *culpa in vigilando*) son trasladables a esos otros supuestos mencionados.

establece la responsabilidad de los dueños o directores de un establecimiento o empresa “respecto de los perjuicios causados por sus dependientes en el servicio de los ramos en que los tuvieran empleados, o con ocasión de sus funciones”. Por lo tanto, siempre que se cumplan los requisitos ahí mencionados, el empresario responderá por los daños de sus trabajadores, sin necesidad de entrar a valorar su propia conducta al respecto¹⁰.

El problema surge cuando en la práctica la responsabilidad sancionadora de la persona jurídica se acerca más al modelo de responsabilidad vicaria del Derecho civil que al ideal teórico previamente descrito. Nada impediría que el camino fuera el inverso, esto es, que el Derecho de daños se acercase al modelo de responsabilidad sancionadora. Sin embargo, que el Derecho sancionador siga criterios civilísticos a la hora de determinar el responsable de una infracción es controvertido, porque, en principio, este debería ser más exigente que aquel, y, sobre todo, porque el principio de culpabilidad opera, en teoría, como un límite infranqueable, lo que no sucede con la responsabilidad civil.

1. La aplicación de la teoría del órgano en las infracciones cometidas por los trabajadores.

Un ejemplo de lo hasta aquí comentado lo constituye la STS de 15 de febrero de 2021, ECI:ES:TS:2021:705. En este caso se trataba de una infracción grave en materia de protección de datos impuesta al Ayuntamiento de San Sebastián por la filtración por parte de un concejal al Diario Vasco de un expediente sancionador que contenía datos personales. La cuestión que presentaba interés casacional era la siguiente: “precisar la responsabilidad de una Administración pública, en el presente caso, un Ayuntamiento, en relación con las infracciones de la Ley de Protección de Datos que pudieran cometer los cargos y empleados públicos de la misma, y si tal responsabilidad puede o no ser atribuida a la Administración, con independencia de la identificación del cargo o empleado que materialmente haya cometido la infracción”. En primera instancia, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo estimó la demanda del Ayuntamiento y anuló la sanción de la Agencia Vasca de Protección de Datos. Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia del PV revoca la sentencia de instancia con unos argumentos que el propio TS hace suyos. Así, para el Alto Tribunal **“la Administración no puede excusarse en su actuación diligente, separadamente de la actuación de sus empleados o cargos, sino que es la actuación culpable de éstos [...] la que fundamenta la responsabilidad de la primera en el ámbito sancionador** de cuya aplicación se trata; por actos “propios” de sus empleados o cargos, no de terceros”¹¹.

¹⁰ Es cierto que en el propio artículo 1903 del Código Civil excluye la responsabilidad del empresario cuando “prueben que emplearon toda la diligencia de un buen padre de familia para prevenir el daño”, lo que lo acercaría a la responsabilidad por *defecto de organización* que mencionamos para el Derecho administrativo sancionador. Sin embargo, los tribunales han terminado por convertir la responsabilidad del artículo 1903 del Código Civil en una responsabilidad vicaria u objetiva. La doctrina civilista experta en la materia es unánime al respecto. Baste con citar las palabras de Yzquierdo Tolsada: “Pero todo acaba siendo una trampa. El sistema de Código Civil, aparentemente presuntivo, ha terminado actuando como el propio de la responsabilidad vicaria, pues difícilmente se encuentra una sentencia civil que permita al empresario probar su diligencia”. *Vid.* Izquierdo Tolsada, M., *Responsabilidad civil extracontractual. Delimitación y especies, elementos, efectos o consecuencias*, Madrid, Dykinson, 2019, p. 312. En términos similares, Gázquez Serrano, L., *Las nuevas tendencias jurisprudenciales en materia de responsabilidad civil del empresario*, Madrid, Editorial Reus, 2012, pp. 18-19.

¹¹ Estos argumentos ya fueron empleados por el Tribunal Supremo en otro caso muy similar. Se trata de la STS de 2 de junio de 2010, ECLI:ES:TS:2010:3006. En este caso se trataba de una sanción de la Agencia Española de Protección de Datos a una empresa debido a que un empleado depositó en un contenedor el historial clínico de un paciente. El Tribunal Supremo fundamenta la responsabilidad de la empresa en que

Lo que viene a decir esta Sentencia es que la “conducta diligente” de la persona jurídica, es decir, lo que en principio debería excluir su responsabilidad, no es suficiente, es más, es irrelevante. Acto seguido, el TS aclara que no estamos ante una responsabilidad por hecho ajeno, pero si la conducta diligente del ayuntamiento no impide que sea sancionado, entonces de qué sirve o qué papel juega el principio de culpabilidad.

2. La culpa in vigilando como excusa para sancionar a la persona jurídica.

Es justo reconocer que existen sentencias que aluden a la culpabilidad diferenciada de la persona jurídica con respecto a la de su empleado. No obstante, esto no deja de ser un mero formalismo, una suerte de pretexto para sancionar. Así pues, no se encuentra sentencias que eximan de responsabilidad a la persona jurídica por falta de su propia culpabilidad, al igual que tampoco se encuentran sentencias que aprecien una conducta diligente del empresario para exonerarle del pago de los daños causados por su trabajador¹². La conclusión es la siguiente: si la infracción se produce en el seno de la actividad ordinaria, del giro o tráfico económico de esa persona jurídica, esta resulta responsable.

Hay que apuntar que a esta situación contribuye la propia configuración del Derecho administrativo sancionador, sobre todo en sectores donde la actividad de las empresas está sometida a fuertes deberes de diligencia y donde se castigan conductas que solo generan un “peligro abstracto”. En estas condiciones, la persona jurídica tendrá muy difícil probar que no existe tal defecto de organización, porque la mera constatación de la infracción ya es un claro indicativo¹³. Sin embargo, puede haber situaciones en las que la empresa sea completamente ajena a la conducta de su trabajador, o haya hecho todo lo posible para evitar tal infracción. En estos casos, en los que la sanción a la persona jurídica parece más cuestionable, la *culpa in vigilando* ha sido utilizada como una excusa para sancionar, como un mero formalismo¹⁴.

Tampoco el TC ha frenado esta objetivación de la responsabilidad administrativa sancionadora, lo que se pone de manifiesto con una lectura del ATC 193/2007. Se trataba de un caso de responsabilidad solidaria del titular de la licencia de ocio nocturno (en este

la infracción había sido cometida por un trabajador y no por un tercero ajeno a la misma lo que “comporta la atribución de responsabilidad para la actora”. Se pueden encontrar más ejemplos en la obra colectiva de Rebollo Puig, M., Izquierdo Carrasco, M., Alarcón Sotomayor, L., Bueno Armijo, A.M., *Derecho administrativo sancionador*, Valladolid, Lex Nova, 2010, pp. 278-281. Los citados autores también se muestran críticos con esta confusión entre responsabilidad por conductas de los representantes y por la de los trabajadores, la cual, por cierto, ya se remonta a la conocida STC 246/1991 en que se admite por primera vez la constitucionalidad de las sanciones a la persona jurídica. Se trataba de una infracción cometida por el empleado de una sucursal bancaria por no activar las medidas de seguridad pertinentes ante un robo. El TC no fundamenta la responsabilidad del banco en la *culpa in vigilando* sino en que la responsabilidad de la persona jurídica se basa en el “traslación de la responsabilidad a la entidad bancaria”, es decir, lo que la doctrina ha empleado para justificar la responsabilidad de la persona jurídica por actos de sus representantes. Señala esta confusión, Lozano Cutanda, B., “La responsabilidad de la persona jurídica en el ámbito sancionador administrativo (a propósito de la STC 246/1991, de 19 de diciembre)”, *RAP*, n.º 129, 1992, p.226.

¹² *Vid.* Nota al pie 10.

¹³ De ahí que algún autor haya calificado esta situación de responsabilidad “cuasi-objetiva”. *Vid.* Pemán Gavín, J. M.ª, *Derecho sancionador bancario. El régimen sancionador de las entidades supervisadas por el Banco de España*, Madrid, Iustel, 2022, p.85.

¹⁴ De la misma opinión es Nieto García, A., *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Tecnos, 2012, p. 393, que se refiere a la *culpa in vigilando* como “juegos formales realizados por juristas habilidosos”.

caso una empresa) por las infracciones cometidas por la empresa que explotaba dicho local. No es una responsabilidad por la conducta de los empleados de la persona jurídica pero los razonamientos del TC ponen de relieve lo poco que aporta el concepto de *culpa in vigilando*. La sanción derivaba del incumplimiento de los horarios de cierre del establecimiento, que en aquel momento era explotado por otra empresa, a la que también se sanciona. En esta situación, entender que el titular de la licencia ha incumplido sus deberes a mí me parece excesivo. Ello lleva a imponer una diligencia que difícilmente se puede cumplir, lo que se traduce en una auténtica responsabilidad objetiva. Piénsese, por ejemplo, lo que sucedería si en dicho local nocturno una persona menor de edad consume alcohol por negligencia de los porteros que le han permitido el acceso. La titular de la licencia terminaría también siendo responsable de la infracción, y todo ello justificado en una culpa (por llamarlo de alguna forma) *in vigilando*.

En este sentido, la Sentencia del TSJ de Andalucía de 14 de mayo de 2020, ECLI:ES:TSJAND:2020:11585 pone perfectamente de relieve hasta donde se ha llegado con el concepto de *culpa in vigilando*. El asunto trataba sobre una sanción impuesta a una entidad mercantil propietaria de varias clínicas de oftalmología. En una consulta, un determinado empleado (perfectamente identificado) dispensa a una paciente un medicamento sin que la clínica estuviera autorizada para ello, lo que constituye una infracción grave según el artículo 101.2 b) Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios. El acceso a ese medicamento en ningún caso fue facilitado por la clínica, sino que el propio empleado tenía dosis en su maletín particular fruto de unos estudios clínicos que realizaba en un hospital universitario. Pese a todo, el TSJA entiende que no se produce ninguna vulneración del principio de culpabilidad. Lo justifica por el hecho de que la conducta se lleva a cabo en las instalaciones de la empresa y dentro del horario de apertura para posteriormente añadir que “en ocasiones se debe responder por actos realizados por terceros, art. 1903 del Código Civil. La asunción de este riesgo es trasladable a las personas jurídicas, como sucedió en el caso enjuiciado al denotar los hechos imputados un déficit de vigilancia empresarial en la actuación de su dependiente o en la inadecuada elección laboral del mismo por el que ha de responder la sociedad apelante”.

3. Una explicación compartida para la responsabilidad objetiva de las personas jurídicas.

En vista de lo anterior, parece evidente que en el ámbito de la responsabilidad por las conductas de los trabajadores se produce una comunicación de principios entre el Derecho administrativo sancionador y el Derecho civil. Al respecto, es importante destacar que probablemente alguno de los motivos que desde el análisis económico del derecho se han aducido para explicar la conveniencia de sistemas de responsabilidad vicaria en el ámbito de las relaciones empresariales puedan ser trasladables al Derecho administrativo sancionador. Así pues, se argumenta que, en el contexto de organizaciones empresariales de cierta complejidad, las cuales recordemos se benefician de la actividad de su trabajador, la responsabilidad por el hecho ajeno facilita la reparación íntegra de la víctima ya que será mucho más sencillo identificar a la empresa (que también es más solvente) que al trabajador causante del daño¹⁵. La empresa, que está en mejor posición que la víctima para identificar al autor material del daño, podría posteriormente repercutir

¹⁵ Para una exposición más detallada sobre el análisis económico del derecho y la responsabilidad por hecho ajeno, *vid.* Salvador Coderch, P., Gómez Ligüerre, C.I., Ruiz García, J.A., Rubí Puig, A. y Salguero Piñeiro, J., “Respondeat Superior I”, *InDret*, nº 2, 2002, pp. 1-19.

el monto de la indemnización al trabajador mediante la acción de repetición que le reconoce el artículo 1904 del CC.

Esto es perfectamente reproducible para el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora. La responsabilidad de la persona jurídica sirve para “descargar” a la Administración en el ejercicio de tal potestad. Cuando se cometa una infracción, no se deberá identificar a su autor material, lo que llevaría a procedimientos sancionadores mucho más largos y costosos (y podría disuadir a la Administración de iniciarlos) sino que se la puede atribuir directamente a esa persona jurídica, la cual podría repercutírsela posteriormente al trabajador¹⁶. Tal es así, que alguna Ley ya reconoce abiertamente este modelo. Por ejemplo, el artículo 9.2 del reciente Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña de 9/2022, de 5 de julio, de medidas urgentes en materia de alquiler de vehículos con conductor, establece que “la responsabilidad administrativa se exigirá a las personas físicas o jurídicas a las que se refiere el apartado 1, **independientemente de que las acciones u omisiones de las que derive esta responsabilidad hayan sido materialmente realizadas por ellas o por el personal de su empresa**, sin perjuicio de que puedan iniciar las acciones que a su juicio procedan contra las personas a las que sean materialmente imputables las infracciones”¹⁷.

Otra cuestión, es, desde luego, si esa justificación o ese trasfondo es suficiente para admitir la constitucionalidad de este sistema de sanciones a las personas jurídicas. Esto se enmarca dentro un debate más amplio como es el del alcance del principio de eficacia en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, que excede de las posibilidades de esta comunicación. Lo que desde luego parece evidente es que existe una verdadera comunicación de principios entre la responsabilidad civil y sancionadora cuando se origina por hechos cometidos por sus trabajadores.

III. UNIDAD DEL CONCEPTO DE EMPRESA EN LA APLICACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA DEL DERECHO DE LA COMPETENCIA.

Otro ejemplo de la comunicación de principios entre los procedimientos sancionadores y los de reclamación de daños lo encontramos en el Derecho de la competencia. En este sector tan particular del ordenamiento sancionador se identifica al sujeto responsable de

¹⁶ Este razonamiento está en los propios argumentos del TC cuando justifica, en la STC 246/1991, que la responsabilidad de la persona jurídica “deriva del bien jurídico protegido por la norma que se infringe y la necesidad de que dicha protección sea realmente eficaz (en el presente caso se trata del riguroso cumplimiento de las medidas de seguridad para prevenir la comisión de actos delictivos) y por el riesgo que, en consecuencia, debe asumir la persona jurídica que está sujeta al cumplimiento de dicha norma”. Por otro lado, la posibilidad de ejercer una acción de repetición parece deslizarse del ATC 237/2012 cuando, en el caso en concreto, el TC afirma que la responsabilidad le corresponde al titular de la licencia “sin perjuicio de que puedan deducir las acciones que, a su juicio, resulten procedentes contra las personas a las que sean materialmente imputables las infracciones”. En Alemania, por ejemplo, ha sido la jurisprudencia la que ha censurado esta posibilidad sobre la base de que se socavaría el deseo del legislador de sancionar a la persona jurídica y no a la persona física. *Vid.* Jürss, L., *Der Verbandssanktionsregress gegen Organmitglieder in der Aktiengesellschaft*, Berna, Peter Lang, 2022, *in totum*.

¹⁷ No es este el único aspecto controvertido en materia de Derecho administrativo sancionador de este Decreto Ley de la Generalitat de Cataluña, ya que permite que los agentes de policía fijen provisionalmente en la denuncia el importe de la sanción y obliga a que esta sea abonada en el momento de dicha denuncia “en concepto de depósito”. Para un análisis más detallado al respecto, *vid.* Doménech Pascual, G., “Sin pudor: Sobre el Decreto-ley catalán de medidas urgentes de regulación de los VTC”, *Almacén del Derecho*, consultado por última vez el 28/08/2022.

una infracción con la “empresa” y no con la persona jurídica. La empresa por tanto es una “unidad económica”, que puede estar formada por varias personas físicas o jurídicas que comparten una serie de vínculos jurídicos, organizativos o económicos.

Originalmente, este concepto se empleaba en procedimientos administrativos sancionadores con el objetivo de hacer responsable a la matriz por las conductas de su filial, siempre y cuando la primera ejerciese una influencia decisiva sobre la segunda, lo cual se presume cuando la matriz posee directa o indirectamente la totalidad o la práctica totalidad de acciones de su filial, y también para atribuir la responsabilidad al sucesor jurídico o económico en caso de extinción o disolución del sujeto infractor. Es decir, era un concepto, ciertamente controvertido, que se aplicaba únicamente en procedimientos sancionadores (aplicación pública) y para atribuir una responsabilidad que llamaremos de “aguas arriba” (de la filial a la matriz). Sin embargo, dos sentencias recientes del TJUE han provocado cambios en este planteamiento.

1. La Sentencia Skanska: del Derecho administrativo sancionador al Derecho civil.

El primero de ellos se produce con la Sentencia Skanska. Aquí el TJUE ha establecido que el sujeto responsable de los daños y de las sanciones de competencia tiene que ser el mismo, esto es, la empresa, lo que supone, por ejemplo, que en el ámbito de la reclamación de daños también la matriz puede verse obligada a reparar los cometidos por su filial o que el sucesor jurídico de la persona infractora asuma esta obligación¹⁸.

Hasta ese momento, la comunicación de principios se producía tan solo en una dirección, esto es, del Derecho administrativo sancionador al Derecho civil, ya que, como se apuntaba al principio, la aplicación del concepto de empresa se ceñía originalmente al ámbito sancionador. Dogmáticamente podríamos afirmar, *a priori*, que este trasvase de principios vuelve a poner en cuestión la idea de que los criterios para atribuir la responsabilidad en el Derecho sancionador son más estrictos que los del Derecho civil. Sin embargo, lo que sucede en este caso es que es el propio “Derecho sancionador” el que a través del concepto de empresa rebaja los criterios de imputación de un acto ilícito. Por ello, lo que realmente es cuestionable, es esta relajación del principio de personalidad en el propio Derecho sancionador, no su traslado al Derecho civil. De hecho, sería dogmáticamente más controvertido que resultase más sencillo imponer una sanción a un tercero (la matriz o el sucesor jurídico) que reclamarle un daño.

2. La Sentencia Sumal: del Derecho civil al Derecho administrativo sancionador.

¹⁸ En el asunto Skanska, la sociedad que había sido previamente declarada infractora fue traspasada a otra sociedad, que decidió absorberla y continuar ella misma con su actividad económica. La legislación finlandesa tan solo permitía reclamar los daños a las personas jurídicas que habían sido declaradas responsables de la infracción, lo que impedía reclamar daños en los casos en los que esta hubiera desaparecido. El Tribunal Supremo finlandés decide plantear una cuestión prejudicial ante el TJUE sobre la compatibilidad de las leyes finesas con el Derecho de la Unión. El TJUE entiende que la determinación del sujeto responsable de los daños se rige por el Derecho Comunitario y este es, al igual que para las sanciones, la empresa. Por lo tanto, la aplicación de este concepto (en este caso, para hacer responsable al sucesor jurídico) debe ser idéntica en el ámbito de la aplicación pública y privada.

Por primera vez, en un caso de aplicación privada del Derecho de la competencia, el TJUE desarrolla una nueva aplicación del concepto de empresa. Se trata de la Sentencia Sumal en la que, tras una cuestión prejudicial de la AP de Barcelona, el TJUE permite que una filial, que no ha sido previamente sancionada, responda de los daños producidos por su sociedad matriz como consecuencia de una infracción de Derecho de la competencia. El único límite que impone el TJUE a esta extensión de responsabilidad es que la actividad económica de la filial tiene que estar directamente relacionada con aquella en la que se produce la infracción, con el fin de evitar que se pueda reclamar cualquier daño a cualquier sociedad filial del grupo.

Esta extensión de la responsabilidad puede tener cierta lógica desde el punto de vista de la reclamación del Derecho de daños ya que evitaría ciertos costes asociados a los litigios transfronterizos¹⁹. Es decir, el perjudicado por la conducta ilícita no tendría por qué demandar a la matriz infractora residente en otro Estado Miembro (o incluso en un tercer Estado) sino que bastaría con que demandase a la filial de su país²⁰. Lo que sí que podría plantear problemas es su traslado a la aplicación pública del Derecho de la competencia, que recordemos que es obligatorio en base a la idea de un “único infractor y responsable de las normas de competencia”.

En principio, podría pensarse que la Sentencia Sumal no tiene apenas relevancia práctica para el Derecho sancionador de la competencia donde lo que se busca es ampliar el círculo de responsables, pero para elevar la cuantía de la multa y dirigir, por tanto, los procedimientos contra entidades económicamente más solventes. Esto se consigue mediante la responsabilidad de la matriz por las conductas de su filial, pero no a la inversa²¹. Sin embargo, la trascendencia de la Sentencia Sumal es mayor de la que aparenta, sobre todo, por algunas de las explicaciones del TJUE sobre el concepto de empresa.

En este sentido, y como se apuntaba al principio, el TJUE busca un criterio para delimitar el alcance de la responsabilidad de las filiales y lo encuentra en el ámbito de actividad

¹⁹ Así lo señala Herrero Suárez, C., “Responsabilidad de la filial por los daños derivados de infracciones del Derecho de la Competencia de la Matriz. ¿Está en juego el principio de efectividad del derecho europeo?”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol. 13, nº1, 2021, pp. 364-387., p. 385. La autora entiende que el demandante podría elegir una filial de su propio país para evitar los costes de traducción de la demanda, posibles retrasos en la notificación o incluso problemas derivados de ejecutar la sentencia en una jurisdicción extranjera.

²⁰ La Sentencia Sumal tiene origen en una cuestión prejudicial planteada por la AP de Barcelona sobre la posibilidad, en síntesis, de extender el concepto de empresa para permitir la reclamación de daños producidos por una matriz contra su filial. En el caso en concreto, la empresa Sumal demandó a Mercedes Benz Truck España, filial de Daimler AG, matriz del grupo mercedes que previamente había sido sancionada por la Comisión Europea en el conocido como cártel de los camiones (Decisión C 2016/4673). El Juzgado de lo Mercantil nº7 de Barcelona desestimó la demanda en primera instancia, al apreciar la falta de legitimación pasiva de la filial por considerar que el concepto de empresa solo operaba “aguas arriba”, lo que, tras el oportuno recurso ante la AP y la subsiguiente cuestión prejudicial, rechazó el TJUE.

²¹ Es cierto que en la práctica tanto comunitaria como española se plantearon supuestos en los que se había sancionado también a una filial que participaba de forma accesorio en la conducta infractora de su matriz. Son casos en los que a través de la filial se realizan determinadas acciones que facilitan la consumación del ilícito de su matriz. Con la Sentencia Sumal se despeja cualquier duda sobre la posibilidad de sancionar a la filial, de forma conjunta y solidaria con su matriz. Profundizo sobre esta cuestión en Rodríguez Cembellín, D., “Las implicaciones de la Sentencia Sumal para el Derecho administrativo sancionador de la competencia”, en Rebollo Puig, M., Huergo Lora, A., Cano Campos, T. y Guillén Caramés, J. (dirs.), *Anuario de Derecho administrativo sancionador 2022*, Cizur Menor, Thomson Reuters, 2022, pp. 573-604.

económica. Si la filial no tiene relación con el sector donde se produce la infracción, esta, dice el TJUE, no pertenece a la empresa o unidad económica infractora, y, por tanto, no se le podrá imputar la conducta de su matriz. De ahí que el TJUE llegue a afirmar que dentro de un mismo grupo de sociedades puedan existir varias empresas, tantas como actividades económicas existan en ese grupo. En consecuencia, lo determinante para la formación del concepto de empresa ya no es solo el control o influencia de la matriz sobre su filial (que justificaba que todas las sociedades sobre las que la matriz ejercitara esa influencia formasen parte de la empresa), sino el ámbito de actividad económica en el que ese control se desarrolla, por lo que el círculo de integrantes de la empresa se reduce notablemente. Empresa y grupo de empresa no son lo mismo, incluso cuando se trate de grupos de empresas absolutamente integrados y con una participación muy alta de la matriz en el capital social de sus filiales; lo determinante será el ámbito de actividad de esas filiales. Esta forma novedosa de delimitar el concepto de empresa en relación con el de grupo, podría provocar algunos cambios en aspectos tan importantes como el cálculo de la multa o la responsabilidad de la matriz por las conductas de su filial.

En cuanto al cálculo de las multas, el artículo 23.2 del Reglamento 1/2003 establece que no podrán superar en ningún caso el 10 % del volumen de negocios total de la empresa realizado en el ejercicio social anterior al de la imposición de la sanción. En aquellos casos en los que la Comisión declara también responsable de la infracción a la matriz del grupo, el cálculo del volumen de negocios se realiza tomando en consideración las cuentas anuales consolidadas, de tal manera que se incluyen las ventas provenientes de cualquier actividad económica del grupo. Esto supone no sólo que se incluyan volúmenes de filiales que no han sido sancionadas, sino también de filiales que realizan actividades totalmente distintas a aquella o aquellas relacionadas con la infracción. Si se aplicase la jurisprudencia “Sumal”, estas filiales no formarían en ningún caso parte de la empresa (a los efectos de ese procedimiento sancionador), aun cuando la matriz ejerciese una influencia decisiva sobre ellas y, por tanto, no podrían tenerse en cuenta a la hora del cálculo de la multa, lo que reduciría notablemente su importe²².

Parece difícil que el TJUE llegue a tal punto, sobre todo si tenemos en cuenta que la fórmula de cálculo mencionada fue expresamente avalada en la Sentencia de 26 de noviembre de 2013, *Groupe Gascogne*, C-58/12 P, ECLI:EU:C:2013:770, que admitió que el término “empresa” del artículo 23.1 del Reglamento 1/2003 puede equipararse, a los efectos del cálculo de multas, al de grupo “contable” de empresas²³. No obstante, lo

²² Estas consideraciones no son trasladables al sistema de cálculo de multas de la CNMC ya que aun cuando se sanciona a la sociedad matriz de forma solidaria con su filial, se toma en consideración únicamente el volumen de negocios de la sociedad materialmente infractora, esto es, de la filial, y no del grupo en su conjunto. Me muestro crítico con esta práctica en Rodríguez Cembellín, D., “El cálculo del volumen de negocios...”, *cit.*

²³ Es conveniente aclarar que el término clásico de empresa, esto es, el conjunto formado por matriz y filiales sobre las que la primera ejerce una “influencia decisiva” no equivale al grupo de empresas “contable”. La empresa en el sentido del Derecho de la competencia se determina por la influencia decisiva de la matriz sobre la filial, la cual se puede presumir en sociedades unipersonales o “cuasi” unipersonales. Sin embargo, el grupo contable se determina en base a unas presunciones de control (no por el ejercicio efectivo del mismo) que vienen recogidas en el artículo 42 del Código de Comercio (mayoría de los derechos de voto, posibilidad de designar a la mayor parte de los miembros del órgano de administración...). Esto lo explica perfectamente el Tribunal General al afirmar que el término empresa del artículo 23.2 no debe interpretarse de conformidad con las reglas de competencia (Sentencia del TG de 16 de noviembre de 2011, *Groupe Gascogne*, T-72/06, ECLI:EU:T:2011:671). El recurrente pretendía que la Comisión solo pudiera tener en cuenta el volumen agregado de la matriz y de la filial, o, al menos, de aquellas filiales sobre las que hubiera demostrado que la matriz ejercía una influencia decisiva, lo que fue rechazado tanto por el TG como por el TJUE.

cierto es que el TJUE introduce un elemento de incertidumbre en un ámbito que de por sí ya genera bastantes complicaciones y litigiosidad, como es el del cálculo de las multas²⁴.

Otra de las cuestiones relacionadas con el cálculo de las multas que podría verse afectada por la Sentencia Sumal es la apreciación del agravante de reincidencia. En la Sentencia de 5 de marzo de 2015, Versalis, C- 93/13 P y C-123/13 P, EU C:2015:150, el TJUE permite que la Comisión Europea considere que concurre la circunstancia agravante de reincidencia respecto de una sociedad matriz, cuya filial (una de ellas) había sido previamente sancionada por otra infracción de competencia, en la que la matriz no fue sancionada. El TJUE no exige que coincidan formalmente las entidades declaradas infractoras, pero sí que formen parte de la misma empresa. Esto es, que la matriz, a pesar de no ser sancionada, haya ejercido una influencia decisiva sobre esa primera filial cuya sanción se quiere tener en cuenta para la reincidencia (cuestión que la Comisión deberá probar). En definitiva, el agravante de reincidencia que recoge el apartado 28 de las Directrices para el cálculo de las multas se aprecia sobre la empresa y no sobre la persona jurídica en concreto. En consecuencia, el problema será determinar si de aquí en adelante, para poder aplicar esta circunstancia agravante, se podrán tener en cuenta sanciones anteriores impuestas a otras filiales del grupo pero que no guardan relación con la actividad que origina la nueva sanción.

De nuevo, llevar hasta el final la sentencia Sumal, podría provocar una rebaja injustificada de la cuantía de las sanciones. La reincidencia pretende imponer un castigo más severo a aquellos que incumplen de forma reiterada. Si una filial sobre la cual la matriz ejerce el control comete una infracción, lo lógico es que esa sanción se aprecie para agravar una sanción futura de competencia, independientemente del sector en el que se dé, porque pone de relieve la existencia de una práctica infractora continua en el seno de un grupo de empresas²⁵.

Ya, por último, se ha señalado que la Sentencia Sumal podría suponer un cambio en la manera de concebir la responsabilidad de la matriz por la conducta de su filial²⁶. Si al criterio del ejercicio de una influencia decisiva hay que añadirle el de la existencia de una actividad económica común, se dejarían de sancionar muchas matrices que actúan como meras “holdings” o fondos de inversión que, a pesar de poder ejercer una influencia decisiva sobre sus filiales, en absoluto comparten su actividad económica²⁷.

Se desconoce, por el momento, si la Sentencia Sumal va a provocar alguno de los cambios que anteriormente hemos mencionado. En definitiva, si la Sentencia Sumal es una

²⁴ Advierte sobre la posibilidad de un cambio de sistema de cálculo de las multas, Araujo Boyd, M. “Of undertakings, legal entities and groups of companies. The CJEU’s judgment in Sumal”, en el blog *Chilling Competition*, <https://chillingcompetition.com/2021/10/07/of-undertakings-legal-entities-and-groups-of-companies-the-cjeus-judgment-in-sumal-c-882-19/>, consultado por última vez a 30/08/2022.

²⁵ Se muestra partidario a esta forma de aplicación de la reincidencia, es decir, la que prescinde de la persona jurídica concreta que comete la infracción y atiende a la realidad económica subyacente, Izquierdo Carrasco, M., “¿Tienen que adaptarse las multas a empresas a su situación económica? Un estudio del principio de proporcionalidad en materia sancionadora”, en Rebollo Puig, M., Guillén Caramés, J., Huergo Lora, A., y Cano Campos, T. (dirs.), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador (2021)*, Cizur Menor, Thomson Reuters, 2021, p. 150.

²⁶ En particular, *vid.* Górriz López, C., “Responsabilidad de la filial por los ilícitos anticoncurrenciales de la matriz: (Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 2021: Asunto C-882/19: Sumal). *La Ley Unión Europea*, nº99, 2022, pp. 7-9.

²⁷ Recientemente el TJUE ha avalado la sanción a un fondo de inversión que controlaba a la filial infractora a través de varias sociedades interpuestas (STJUE de 27 de enero de 2021, The Goldman Sachs Group/Comisión, C-5965/18 P, ECLI:EU:C:2021:73).

“reconsideración” del concepto de empresa o su doctrina debe acotarse a la limitación de las filiales responsables de los daños de la matriz. Desde luego que la segunda opción es la más conveniente y creo que es la que va a adoptar el TJUE²⁸. No parece plausible que una Sentencia dictada en el ámbito de la reclamación de daños provoque la modificación de una jurisprudencia que hasta el momento ha ido evolucionando en el sentido de facilitar y ampliar la cuantía de las sanciones y el círculo de responsables²⁹.

Pese a todo, convendría reconsiderar esta “comunicación” entre el Derecho civil y el Derecho sancionador, porque como se puede apreciar, las soluciones que en ocasiones requiere uno no son trasladables, o provocan distorsiones en el otro. Y, por supuesto, sería deseable que se empezase a legislar de forma más clara y extensa sobre el alcance del concepto de empresa, y no confiarlo todo a la jurisprudencia del TJUE, que en este campo ha actuado, más que como intérprete de la norma, como creador del Derecho, con todo lo que ello supone. En definitiva, el *law enforcement* requiere de la utilización coordinada y coherente de sus instrumentos, y aunque en ocasiones se produzcan roces o influencias inevitables, es conveniente diferenciar los principios y el ámbito de aplicación de cada uno.

IV. BIBLIOGRAFÍA

Araujo Boyd, M. “Of undertakings, legal entities and groups of companies. The CJEU’s judgment in Sumal”, en el blog *Chilling Competition*, <https://chillingcompetition.com/2021/10/07/of-undertakings-legal-entities-and-groups-of-companies-the-cjeus-judgment-in-sumal-c-882-19/>, consultado por última vez a 30/08/2022.

Cano Campos, T., *Sanciones Administrativas*, Madrid, Francis Lefebvre, 2018.

De Palma del Teso, A., *El principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Tecnos, 1996.

Díez-Picazo Giménez, L.M., “Unfair clauses and administrative sanctions”, *InDret*, n.º 4, 2020.

Doménech Pascual, G., “Sin pudor: Sobre el Decreto-ley catalán de medidas urgentes de regulación de los VTC”, *Almacén del Derecho*, consultado por última vez el 28/08/2022. Gázquez Serrano, L., *Las nuevas tendencias jurisprudenciales en materia de responsabilidad civil del empresario*, Madrid, Editorial Reus, 2012.

Górriz López, C., “Responsabilidad de la filial por los ilícitos anticoncurrenciales de la matriz: (Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 2021: Asunto C-882/19: Sumal). *La Ley Unión Europea*, nº99, 2022.

Herrero Suárez, C., “Responsabilidad de la filial por los daños derivados de infracciones del Derecho de la Competencia de la Matriz. ¿Está en juego el principio de efectividad del derecho europeo?”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol. 13, nº1, 2021.

²⁸ De la misma opinión, Górriz López, C. (2021:12).

²⁹ Sin ir más lejos, sirve de ejemplo la ya citada STJUE de 27 de enero de 2021, *The Goldman Sachs Group/Comisión*, C-5965/18 P, ECLI:EU:C:2021:73 en la que el TJUE avaló que la Comisión aplicase la presunción de control efectivo en un caso en el que la matriz última (Goldman Sachs), no poseía la totalidad de las acciones (tan solo el 33%) pero sí la de los derechos de voto.

Huergo Lora, A., “Las sanciones administrativas en el marco del "law enforcement", en Zegarra Valdivia, D. (coord.), *La proyección del Derecho Administrativo peruano*, Lima, Palestra Editores, 2019.

Huergo Lora, A., *Las sanciones administrativas*, Madrid, Iustel, 2007.

Izquierdo Carrasco, M., “¿Tienen que adaptarse las multas a empresas a su situación económica? Un estudio del principio de proporcionalidad en materia sancionadora”, en Rebollo Puig, M., Guillén Caramés, J., Huergo Lora, A., y Cano Campos, T. (dirs.), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador (2021)*, Cizur Menor, Thomson Reuters, 2021.

Izquierdo Tolsada, M., *Responsabilidad civil extracontractual. Delimitación y especies, elementos, efectos o consecuencias*, Madrid, Dykinson, 2019.

Jürss, L., *Der Verbandssanktionsregress gegen Organmitglieder in der Aktiengesellschaft*, Berna, Peter Lang, 2022.

Laguna de Paz, J.C., “El principio de responsabilidad personal en las sanciones administrativas”, *RAP*, n.º 211, 2020.

Lozano Cutanda, B., “La responsabilidad de la persona jurídica en el ámbito sancionador administrativo (a propósito de la STC 246/1991, de 19 de diciembre)”, *RAP*, n.º 129, 1992.

Lozano Cutanda, B., “Persona jurídica, sujeto activo y responsable de las infracciones administrativas”, *Diccionario de Sanciones Administrativas*, Madrid, Iustel, 2010.

Nieto García, A., *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Tecnos, 2012.

Pemán Gavín, J. M.^a, *Derecho sancionador bancario. El régimen sancionador de las entidades supervisadas por el Banco de España*, Madrid, Iustel, 2022.

Rebollo Puig, M., “Responsabilidad de los autores de las infracciones y de los partícipes”, *RVAP*, n.º 99-100, 2014.

Rebollo Puig, M., “Responsabilidad sancionadora de personas jurídicas, entes sin personalidad y administradores”, en Parejo Alfonso, L. y Vida Fernández, J. (coords.), *Los retos del Estado y de la Administración en el Siglo XXI. Libro homenaje al Profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo* Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.

Rebollo Puig, M., Izquierdo Carrasco, M., Alarcón Sotomayor, L., Bueno Armijo, A.M., *Derecho administrativo sancionador*, Valladolid, Lex Nova, 2010.

Rodríguez Cembellín, D., “El cálculo del volumen de negocios de la empresa infractora a los efectos de la imposición de sanciones en el marco del derecho de la competencia”, *RDCD*, n.º 28, 2021.

Rodríguez Cembellín, D., “Las implicaciones de la Sentencia Sumal para el Derecho administrativo sancionador de la competencia”, en Rebollo Puig, M., Huergo Lora, A., Cano Campos, T. y Guillén Caramés, J. (dirs.), *Anuario de Derecho administrativo sancionador 2022*, Cizur Menor, Thomson Reuters, 2022.

Salvador Coderch, P., Gómez Ligüerre, C.I., Ruiz García, J.A., Rubí Puig, A. y Salguero Piñero, J., “Respondeat Superior I”, *InDret*, nº 2, 2002.