

dad del art. 9.3 de la Constitución: si bien es *razonable* que se busquen técnicas para asegurar el pago de deudas no sancionadoras (un tributo), esto podría ser *arbitrario* cuando se trata de sanciones administrativas cuya única y exclusiva finalidad es, simplemente, castigar a quien haya cometido una infracción. Si se acojiese este planteamiento, innovador y sumamente sugerente, la responsabilidad por el pago de una multa, incluso cuando se revista con todas las garantías posibles, quedaría herida de muerte, salvo que se acreditase, con grandes esfuerzos, que la falta del pago de la multa «cree una sensación general de impunidad que erosione la función de prevención general propia de las penas y sanciones» (podría ser el caso anteriormente mencionado de la extinción de las personas jurídicas). La alternativa sería, sencillamente, convertir a esos responsables en autores o partícipes de una infracción e incoar contra ellos los procedimientos sancionadores pertinentes, siempre y cuando se den los requisitos constitucionalmente exigibles para la imposición de sanciones.

Termino esta recensión destacando y admirando el ingente trabajo «de campo» que subyace a este libro. Son muchas las sentencias, leyes sectoriales, e, incluso, resoluciones administrativas que sirven para reflejar el estado actual de la cuestión. Todo ello se aderezza, además, con un montón de reflexiones, sugerencias y referencias en las notas al pie de página; si no se quiere perder parte de la sustancia, su lectura en este caso me parece imprescindible. Es una forma ejemplar, artesanal, de tratar el derecho que además también se puede percibir en los trabajos de sus discípulos, prueba evidente de que estamos ante una auténtica Escuela y de que esta monografía lleva la denominación de origen cordobesa.

Diego Rodríguez Cembellín  
Universidad de Oviedo

DIEGO RODRÍGUEZ CEMBELLÍN: *Potestad sancionadora y grupo de empresas*, Madrid, Iustel, 2024, 418 págs.

La realidad empresarial contemporánea, cada vez más compleja y caracterizada por estructuras de grupo, ha planteado importantes retos al derecho. Desde diversas ramas se ha tratado de dar respuesta a algunas de esas cuestiones con diferentes técnicas: piénsese en el levantamiento del velo, propio del derecho civil, o en la concepción de «grupo patológico» propia del derecho del trabajo. En el derecho administrativo no se cuenta, por ahora, con una técnica que permita una aproximación a los grupos de empresas. Una excepción se encuentra en el ámbito del derecho administrativo sancionador de la competencia. Esa solución es, precisamente, la explorada por el autor de la obra que ahora se recensiona. Pero no lo hace limitándose a ese concreto ámbito material de actuación, sino en términos generales, para considerar su aplicación en todo el campo de las sancio-

nes administrativas, dado que los grupos de empresas pueden actuar y cometer infracciones en los más variados sectores.

*Potestad sancionadora y grupos de empresas* es una obra oportuna y relevante porque de un tiempo a esta parte en el derecho administrativo sancionador se ha venido construyendo la responsabilidad de las personas jurídicas partiendo de una visión atomizada de las sociedades mercantiles, como si todas operasen de forma autónoma, desligadas de otras entidades del mismo grupo. Sin embargo, esta concepción se ha visto confrontada con una dinámica empresarial que pone de manifiesto la necesidad de repensar algunos principios, como el de personalidad de las sanciones. Eso es, precisamente, lo que hace Diego Rodríguez Cembellín en este libro, que encuentra su origen en la brillante tesis doctoral que defendió en la Universidad de Oviedo bajo la dirección del profesor Alejandro Huergo Lora, responsable solidario de los éxitos de este libro y de aquella tesis.

La obra constituye una contribución particularmente significativa en un ámbito de gran relevancia práctica y complejidad jurídica. El autor contrapone nuestro derecho administrativo sancionador, para el que ciertos principios y garantías son irrenunciables, con el derecho europeo, que prima la eficacia y disuasión de las sanciones. Y, conforme a ello, parte de una afirmación fundamental: la necesaria revisión de algunos principios clásicos del derecho administrativo sancionador —como el de culpabilidad o el de personalidad de las sanciones— cuando se aplican a sujetos colectivos que forman parte de una unidad económica superior. A lo largo de sus páginas, el autor ofrece un estudio completo, sistemático y solvente sobre cómo debe articularse la responsabilidad sancionadora en el marco de los grupos de empresas, teniendo en cuenta tanto las exigencias propias del *ius puniendi* como las demandas de eficacia administrativa. Lo más valioso de su construcción es que, siguiendo a la mejor doctrina, no claudica frente a las demandas de eficacia, sino que realiza un esfuerzo ímprobo para lograr que los principios de personalidad de las sanciones y de culpabilidad se realicen en el grado óptimo (Rebollo Puig).

La estructura de la obra es un reflejo de su claridad metodológica. En la introducción se dibuja el estado actual del derecho administrativo sancionador y se plantean los objetivos y enfoques generales del trabajo: el estudio del ejercicio de la potestad sancionadora frente a los grupos de empresas o empresas «policorporativas» o «multisociedades», términos que el autor comienza a identificar y a caracterizar, dado que sobre ellos pivotará todo lo demás. Se deja claro, desde el principio, que los grupos de empresas no son siempre grandes grupos de empresas ni grupos de grandes empresas. Cualquier empresa, con independencia de su tamaño, puede organizarse en un grupo y ello tiene que ser muy tenido en cuenta a la hora de realizar propuestas de regulación que puedan acabar afectando a todos los grupos por igual. Diego Rodríguez Cembellín es consciente de ello y actúa en consecuencia. Es este un aspecto encomiable de su trabajo, teniendo en cuenta que en España la mayor parte de las empresas son pymes.

A continuación, el capítulo I aborda los fundamentos de la responsabilidad de las personas jurídicas. Se analizan las principales vías de imputación —responsabilidad directa y teoría del órgano, defecto de organización y culpa *in vigilando*— y se examina críticamente su diversa aplicación en los ámbitos penal y administrativo. El autor señala que el mero reconocimiento de la responsabilidad de las personas jurídicas ya implica una modulación del principio de personalidad. Pero después va más allá y pone de relieve cómo en el derecho administrativo sancionador la teoría del órgano y de la culpa *in vigilando* han ido evolucionando hasta convertirse en una traslación automática de responsabilidad de los representantes y trabajadores a la persona jurídica, al margen de cualquier prueba directa de culpabilidad, en parte por los fuertes deberes de diligencia que imponen las leyes a las empresas. Acaba afirmando una importante relajación del principio de responsabilidad personal en este ámbito y dando la razón a Nieto cuando afirmaba que «la culpabilidad no ha desempeñado nunca papel alguno en la impunidad de las personas jurídicas». Para finalizar el capítulo, Rodríguez Cembellín analiza la posibilidad, planteada fervientemente por Gómez Tomillo, de importar al ámbito administrativo el modelo de responsabilidad penal de las personas jurídicas basado en el defecto de organización y los programas de *compliance*. La acaba rechazando por no resultar adecuada en todos los sectores en los que la Administración sanciona. A su juicio, la traslación de este sistema podría complicar enormemente el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración y propiciar que la mayor parte de las sanciones administrativas fuesen anuladas por los tribunales, lo que conllevaría, en última instancia, una menor protección de los intereses generales.

El capítulo II introduce el núcleo específico del trabajo: el tratamiento jurídico de los grupos de empresas y las dificultades para identificar al verdadero sujeto infractor cuando existen vínculos estructurales, organizativos y económicos entre varias sociedades. Rodríguez Cembellín comienza advirtiendo que la regulación de autores y partícipes en el derecho penal y en el administrativo sancionador no resulta adecuada a la realidad empresarial, siendo más realista la visión del TJUE, que ha acuñado el término «empresa» en el ámbito del derecho de la competencia para poder sancionar a las sociedades que verdaderamente habían sido responsables o habían participado en la infracción.

Tras ello, realiza un riguroso análisis, partiendo del derecho penal y de las soluciones que se han dado allí a este tema (autoría mediata, comisión por omisión, doble castigo), para explorar su aplicación en el ámbito administrativo. Se señala la posible aplicación de la autoría mediata para sancionar a la entidad matriz por las infracciones de acción u omisión que ha cometido su filial (siempre y cuando se den los requisitos para ello, es decir, dominio del hecho e intervención de la sociedad matriz en la conducta de la filial). Se admite incluso sin previsión legal, aunque se pone de manifiesto la conveniencia de contemplar legalmente la figura para una mayor seguridad jurídica y, sobre todo, para evitar la impunidad de la matriz en aquellos casos en los que la filial cometa

una infracción especial o en los supuestos de predeterminación legislativa de los responsables de la infracción. Por otra parte, el autor contempla la posibilidad de que la sociedad matriz resulte sancionada por las infracciones cometidas por los trabajadores de su filial. La basa en la idea de la culpa *in vigilando*, así que para que ello sea posible la matriz habrá tenido que situarse en una posición de garante.

Dejando a un lado las tesis penalistas, Rodríguez Cembellín pasa a analizar qué figuras propias del derecho administrativo sancionador podrían ser tenidas en cuenta para regular la responsabilidad de los grupos de empresas. Por razones obvias, presta especial atención al art. 28 LRJSP. Descarta el autor la posibilidad de aplicar las previsiones del precepto respecto de los entes sin personalidad jurídica a los grupos de empresas, por estar pensadas para un supuesto totalmente diferente. Admite, por el contrario, que determinadas leyes sectoriales, en virtud del apdo. 4 del precepto (el deber de evitar la infracción de otro), contemplen la responsabilidad sancionadora de la matriz por las infracciones cometidas por la filial y rechaza, así, la responsabilidad global de la matriz por cualquier tipo de infracción de la filial. No obstante, llama la atención sobre el hecho de que algunas normas, en el ámbito de la lucha contra la corrupción internacional, acogen esa idea y sitúan a la matriz en una posición de garante, lo cual puede acabar incidiendo sobre las empresas españolas a las que le resulte aplicable esa normativa. Es lo que ocurre, por ejemplo, con la *Foreign Corrupt Practice Act* estadounidense, en cuya virtud se puede sancionar a empresas españolas que coticen en un mercado bursátil estadounidense o que cometan un acto de corrupción desde el territorio de los EE. UU. Para evitar este tipo de sanciones, el autor recomienda a las empresas multinacionales que introduzcan fuertes controles a niveles de grupo. Por otra parte, acepta que la matriz responda del pago de las sanciones impuestas a su filial cuando el patrimonio de esta no haya podido satisfacerlo, y viceversa, pero no admite con carácter general que ese pago acabe recayendo sobre los administradores.

Para cerrar el capítulo, se estudia la posible regulación de un régimen sancionador específico para los grupos de empresas. Para ello, el autor acude a las leyes que en la actualidad ya prevén regulaciones concretas: las relativas a la supervisión bancaria y aseguradora y las tributarias.

El capítulo III está dedicado al derecho de la competencia, donde se han producido los desarrollos más avanzados en esta materia. El concepto de «empresa» como unidad económica construido por el TJUE —y consolidado en la sentencia *Akzo Nobel*— ha acabado permitiendo atribuir responsabilidad a la sociedad matriz sin necesidad de probar su participación directa en la infracción cometida por la filial. Explica el autor que lo determinante en ese modelo es precisar bajo qué circunstancias una matriz y su filial forman parte de la misma empresa. Esas circunstancias conforman el concepto de «influencia decisiva»; influencia que, lejos de ser referida a la concreta comisión de una infracción, hace referencia al comportamiento general de la empresa, por lo que resulta muy fácil imputar a

la matriz las conductas infractoras de su filial. Como sostiene con tono crítico Rodríguez Cembellín, con esta tesis la matriz acaba siendo sancionada precisamente por el hecho de ser una matriz. De hecho, el TJUE llega a apreciar una presunción de influencia *iuris tantum* y hasta ahora nunca una matriz ha sido capaz de demostrar la autonomía de su filial en el mercado.

Después de exponer de forma detallada las ventajas e inconvenientes de este enfoque, se aboga por su positivización para evitar tensiones del principio de legalidad administrativa sancionadora. En todo caso, se trataría de compatibilizar la eficacia y disuasión de las sanciones con los principios propios del derecho punitivo, admitiendo la matización de algunos de estos cuando se trata de sancionar a las personas jurídicas y, en concreto, a grupos de empresas. Ello permitiría establecer distinciones para los casos en los que las matrices son personas físicas o Administraciones públicas y contribuiría también a evitar la vasta discrecionalidad que actualmente el TJUE viene concediendo a la Comisión Europea para la identificación de los sujetos responsables y que el autor de la obra recensionada critica con razón, dado que acaba distorsionando los caracteres más básicos de la potestad discrecional.

A continuación, el doctor Rodríguez Cembellín aborda otras aplicaciones algo llamativas del concepto de «empresa» en el ámbito europeo. Explica, en primer lugar, su utilización para sancionar o reclamar daños a las filiales que han participado de alguna forma en las infracciones cometidas por la matriz o por otras filiales del grupo (a raíz de la sentencia *Sumal*) y destaca su conveniencia frente al recurso a la teoría clásica de la autoría y participación (tal y como se hizo en la sentencia *Biogarán*). En sus propias palabras: «si ya hace mucho tiempo que en el Derecho de la competencia se abandonó la teoría clásica de la autoría y la participación para sancionar a la matriz, no tiene sentido recuperarla —y además mal— para sancionar a una filial». En segundo lugar, aborda la posibilidad de sancionar a una empresa por las infracciones que cometa su «hermana» (de nuevo, a raíz del impulso de la sentencia *Sumal*) y concluye que para hablar de «empresa» no hace tanta falta una dirección unitaria y común como una serie de vínculos entre las sociedades.

Para finalizar, se analiza la aplicación del concepto de «empresa» por parte de la CNMC. Se señala la influencia de la jurisprudencia del TJUE, aunque también algunas deficiencias, como la derivada de la determinación de la multa en función del volumen de negocios de la empresa infractora y no del total, lo que hace que la matriz se convierta en una aseguradora del pago de la multa impuesta a la filial y, con ello, que se incumpla la Directiva ECN+. Se estudia hasta qué punto el principio de autonomía institucional de los Estados miembros permitiría a la CNMC apartarse del concepto de «empresa» europeo y se concluye que, conforme a la mencionada directiva, los Estados miembros solo están obligados a seguir la jurisprudencia del TJUE en relación con la responsabilidad de la matriz y de la sucesora, pero no en aquellos otros casos más particulares (responsabilidad de la filial y de las empresas hermanas). Llegados a este punto, pasa a preguntarse qué ocu-

rre cuando esa aplicación del concepto supone una vulneración de los derechos fundamentales que rigen en los Estados miembros. Se lo cuestiona, sobre todo, por su posible colisión con el principio de culpabilidad, ya que la jurisprudencia del TJUE, como se dijo al principio, ha acabado permitiendo sancionar a la matriz por el mero hecho de serlo y no porque haya participado de alguna forma en la conducta de su filial. Según Rodríguez Cembellín nos encontramos ante un nuevo caso *Melloni* y hay que concluir que rige el principio de primacía del derecho de la Unión porque existe una regulación completa de la materia a nivel europeo. Ahora bien, en los casos en los que no haya que aplicar el derecho de la Unión, sostiene que la CNMC debería respetar los derechos fundamentales de los arts. 24 y 25 CE, aunque no lo está haciendo y ello no está siendo reprobado por nuestro TS. Por todos estos inconvenientes, acaba rechazando la generalización de la doctrina de la «empresa», aunque no descarta la conveniencia de adoptarla en determinadas leyes sectoriales, y apuesta por la regulación de la autoría mediata en la LRJSP.

El capítulo IV se ocupa del cálculo y ejecución de las multas administrativas. Aquí se abordan cuestiones clave, como la determinación de la cuantía de las sanciones a partir del volumen de negocios u otras magnitudes alternativas, el recurso o no al volumen de negocios consolidado y el problema de la reincidencia cuando se sanciona a distintas sociedades de un mismo grupo. Se aborda también qué sucede cuando el grupo de empresas resulta sancionado con una sanción no pecuniaria y se ofrecen pautas para que la imposición de una sanción de ese tipo a la matriz por una conducta de su filial no resulte desproporcionada. En todo caso, el análisis parte de una preocupación central: garantizar que las multas sean efectivas y disuasorias para lograr su finalidad preventiva sin que ello suponga una vulneración de principios tan esenciales como el de legalidad y proporcionalidad. Se aboga por valorar el concreto grado de participación de la matriz en la infracción de la filial, distinguiendo si ha actuado como una autora mediata o si simplemente entre ambas existe una unidad económica.

Destaca también el estudio de la relación entre el principio de proporcionalidad de las sanciones y la consideración de la capacidad económica del infractor para la determinación de la sanción. Igualmente reseñable es la crítica del autor al excesivo margen de apreciación del que en ocasiones disponen las Administraciones para determinar las sanciones y su apuesta por una mayor predeterminación normativa, con instrumentos reglamentarios que delimiten los criterios que han de ser valorados durante la concreción de la sanción.

Para finalizar ese capítulo, se aborda con profundidad la cuestión del *non bis in idem* en contextos transnacionales, a raíz de las sentencias del TJUE (*Menci, Bpost, Nordzucker*), que han matizado esta garantía y exigen, en algunos casos, valorar si se trata de la misma «empresa» para considerar la identidad de sujeto. En este sentido, el autor propone utilizar el principio de proporcionalidad como herramienta para tener en cuenta las sanciones impuestas en otros países, especialmente cuando no se aplica directamente el derecho de la Unión.

El último capítulo (el V) se centra en las modificaciones estructurales de empresas y en los problemas que plantea la transmisión de responsabilidad sancionadora en casos de disolución, fusión, absorción o escisión, también cuando afecta a los grupos de empresas. Aquí se recogen los desarrollos más recientes del TJUE sobre el criterio de la «continuidad económica» y se examina la recepción de la doctrina del «sucesor económico» en la jurisprudencia y legislación españolas. La cuestión no es menor: sin mecanismos adecuados, las transformaciones societarias podrían utilizarse para eludir sanciones. El autor ofrece propuestas razonables para garantizar la eficacia del sistema sin comprometer los principios del derecho administrativo sancionador.

No menos relevante es la atención que presta la obra a los efectos de la inminente transposición de la directiva europea sobre diligencia debida empresarial, que impondrá deberes preventivos y correctivos a las empresas respecto de sus filiales y socios comerciales. Esta nueva normativa, como señala el autor, reforzará el papel de las Administraciones públicas como actores de acompañamiento y vigilancia, ampliando las funciones de control más allá de la sanción y acercándose a un modelo preventivo, orientado a la gestión del riesgo y al cumplimiento normativo.

A lo largo del libro, Rodríguez Cembellín muestra un conocimiento profundo del complejo tema al que se enfrenta y un manejo excepcional y brillante de la normativa, jurisprudencia y doctrina, tanto nacional como internacional. El recurso continuo a legislación general y sectorial, a normas europeas e internacionales y a resoluciones judiciales de todas las instancias, la comparación continua entre diferentes ordenamientos jurídicos y la cita de la doctrina más autorizada de diferentes países enriquecen sumamente la obra. Su análisis combina con acierto la reconstrucción dogmática y el pragmatismo. Uno de los logros más notables del libro es su capacidad para plantear soluciones que no caen en el «garantismo paralizante» ni en el «eficacismo indecente», buscando un equilibrio entre garantías y eficacia, tal y como sugiere citando la expresión de Lascuraín. En suma, *Potestad sancionadora y grupos de empresas* es una obra rigurosa, sistemática y altamente relevante, que ofrece un análisis profundo de los principales problemas dogmáticos y prácticos que plantea la imputación de responsabilidad sancionadora en estructuras empresariales complejas. Aporta claridad conceptual, propuestas normativas valiosas y criterios interpretativos que resultarán de gran utilidad tanto para quienes estudian el derecho administrativo como para quienes lo aplican en la práctica diaria.

El trabajo se enmarca, además, dentro de una sólida tradición investigadora del Área de derecho administrativo de la Universidad de Oviedo y evidencia el papel fundamental que sigue desempeñando esta institución en la producción de conocimiento jurídico riguroso y comprometido con la mejora del derecho público. Desde el prólogo hasta la última página del libro se aprecia la influencia y magisterio del profesor Huergo Lora, que ha sabido orientar y dirigir la curio-

sidad, el intelecto y la lógica jurídica de su doctorando y discípulo hacia los más acertados razonamientos y conclusiones.

*Carmen Martín Fernández*  
Universidad de Córdoba

PAULA MARÍA TOMÉ DOMÍNGUEZ: *Técnicas jurídicas de intervención para la conectividad rural*, A Coruña, Colex, 2024, 280 págs.

La obra objeto a recensionar trae causa de la tesis doctoral de la profesora Tomé Domínguez, centrada en el estudio del servicio de comunicaciones electrónicas como Servicio de Interés Económico General y en los diversos mecanismos empleados tanto históricamente como en el momento actual para garantizar la prestación de este en las entidades locales ubicadas en el medio rural. Por ello, la presente monografía se encuentra incluida en la *Colección Derecho Rural* de la editorial Colex.

La obra, dividida en cuatro capítulos, aborda, desde un análisis crítico, el régimen jurídico europeo de los Servicios de Interés Económico General (SIG) de Telecomunicaciones, concretamente, el régimen jurídico de los servicios de conectividad digital tanto en el ámbito europeo como su impacto en el régimen jurídico nacional. Para ello, su autora ha realizado un análisis comparado entre los mecanismos particulares elegidos por nuestro legislador para adaptar la normativa europea —fundamentalmente en lo que tiene que ver con el papel de las entidades locales en la provisión de este tipo de servicios de conectividad digital— y los elegidos por nuestro país vecino, Francia.

De esta manera, en los dos primeros capítulos de la obra a recensionar, su autora aborda todo el proceso histórico-legislativo y político de liberalización y armonización del mercado de las telecomunicaciones a nivel europeo, para terminar con el análisis del modo en el que se ha llevado a cabo esta cuestión en nuestro país. Concretamente, en sus primeros capítulos, la obra se centra en el estudio del origen y la evolución que ha tenido históricamente el sector de las comunicaciones en España y el régimen jurídico de intervención pública y configuración de este como un servicio público en sentido estricto bajo el que se amparó desde el primer momento a pesar de los vaivenes que sufrió esta consideración por las circunstancias políticas de cada periodo —fundamentalmente, durante el siglo XIX y principios del siglo XX— para, acto seguido, continuar con el análisis de las implicaciones que tuvo la entrada de España en la Unión Europea respecto de la liberalización de la prestación del servicio de comunicaciones electrónicas y la construcción del régimen jurídico europeo de prestación de Servicios de Interés General.

De ese modo, fruto de esa liberalización aparecen las diferentes técnicas de intervención en el mercado, de tipo jurídico-administrativas, reguladas a nivel