

<b>Prólogo</b> .....	7
<b>Presentación</b> .....	11

**PARTE I  
DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO PENAL**

<b>CAPÍTULO I. De la huida del Derecho Administrativo a la huida al Derecho Penal</b> .....	29
1. Introducción .....	29
2. Los delitos contra la administración pública; la necesaria referencia jurisprudencial .....	32
2.1. La perversión en la contratación pública: los fraccionamientos ilícitos.....	32
2.2. Simulación negocial en contrato negociado sin publicidad. Los licitadores comparsa .....	33
3. El fraude a la administración del art. 436 CP y su relación concursal con la malversación del art. 432 CP.....	34
4. A vueltas con las empresas públicas de Derecho privado: la malversación de caudal público y la prevaricación; los conceptos de caudal público y asunto administrativo .....	34
5. El tráfico de influencias de los arts. 429 y ss. La doctrina jurisprudencial.....	36
6. El efecto de las sentencias penales en el orden administrativo; la nulidad; terceros y el principio de audiencia como problema procesal a resolver.....	36
7. Bibliografía .....	38

**PARTE II  
URBANISMO**

<b>CAPÍTULO II. Los convenios urbanísticos. De la negociación al delito</b> .....	43
1. Introducción .....	44
2. El convenio urbanístico desde la óptica del Derecho administrativo: capacidad de negociación de las Administraciones y negociaciones prohibidas .....	46
2.1. Capacidad de negociación de las Administraciones en materia de convenios urbanísticos.....	46
2.2. «Negociaciones prohibidas» en los convenios urbanísticos desde la óptica administrativa .....	50

2.2.1.	<i>La consecución del interés público (art. 103 CE)</i> .....	50
2.2.2.	<i>No es posible renunciar a potestades administrativas, ni limitar, por tanto, la potestad de planificación</i> .....	51
2.2.3.	<i>Los Convenios no pueden ir en contra de normas imperativas</i> .....	53
2.2.4.	<i>No pueden encubrir un contrato administrativo a fin de subvertir la normativa sobre contratación pública</i> .....	54
2.2.5.	<i>La prohibición de reservas de dispensación</i> .....	55
2.2.6.	<i>Los Convenios no pueden perjudicar derechos o intereses de terceros</i> .....	55
2.2.7.	<i>Mediante Convenio no pueden pactarse determinaciones que impliquen derogación del planeamiento</i> .....	56
2.2.8.	<i>Los convenios están sujetos al principio de buena administración</i> .....	56
3.	Negociaciones prohibidas de los convenios urbanísticos desde la óptica del Derecho penal .....	58
3.1.	Participación ilegal de funcionario público en operaciones que deba realizar por razón de su cargo.....	60
3.1.1.	<i>Análisis general de los elementos estructurales del delito</i> .....	60
3.1.2.	<i>Causas que exigen la abstención de la autoridad o funcionario en un convenio urbanístico: abstención administrativa versus abstención a efectos penales</i> .....	65
3.1.3.	<i>Sujeto activo y conducta típica</i> .....	70
3.2.	Actividad profesional o de asesoramiento dependiente o al servicio de entidades privadas o particulares.....	72
3.2.1.	<i>Análisis general de los elementos estructurales del delito</i> .....	73
3.2.2.	<i>Incompatibilidad administrativa versus incompatibilidad a efectos penales..</i>	75
3.2.3.	<i>Sujeto activo y conducta típica</i> .....	75
4.	El delito de prevaricación y los convenios urbanísticos .....	79
4.1.	Convenios urbanísticos: prevaricación .....	79
4.2.	Sujeto activo .....	82
4.3.	Necesidad de una «resolución administrativa» .....	83
4.4.	La resolución aprobatoria del convenio exige ilegalidad más arbitrariedad ..	84
4.5.	La arbitrariedad ha de ser conocida, «a sabiendas» .....	86
4.5.1.	<i>Los supuestos que pueden dar lugar a la «arbitrariedad»</i> .....	87
4.5.2.	<i>Supuestos eliminan la existencia de «arbitrariedad»</i> .....	91
5.	Los «aprovechamiento urbanísticos municipales» a efectos del delito de malversación de caudales público (STS 185/20016, «Caso Malaya») .....	94
6.	Recapitulación.....	95
7.	Bibliografía .....	96
<b>CAPÍTULO III. Anulación de licencias urbanísticas por sentencias penales..</b>		99
1.	Derecho penal y Derecho administrativo .....	99
1.1.	Entre el delito y la validez en sede administrativa.....	101
1.2.	Distorsiones entre el derecho penal y el administrativo. En especial, entre la prevaricación y la nulidad administrativa .....	104
1.2.1.	<i>El sujeto del delito y el autor del acto administrativo</i> .....	105
1.2.2.	<i>La arbitrariedad en el tipo penal</i> .....	106
1.2.3.	<i>Comisión por omisión</i> .....	108

1.2.4.	<i>Límites a la revisión de oficio</i> .....	109
1.2.5.	<i>Prescripción y caducidad</i> .....	110
1.2.6.	<i>Responsabilidad patrimonial</i> .....	111
2.	Licencias urbanísticas.....	112
2.1.	Inejecución de sentencias.....	112
2.2.	Nulidad de actos urbanísticos por sentencias penales .....	113
2.2.1.	<i>Jurisdicción y competencia</i> .....	113
2.2.2.	<i>Audiencia y defensa de interesados y perjudicados</i> .....	116
2.2.3.	<i>De la prejudicialidad a la absorción</i> .....	118
2.2.4.	<i>El agravio comparativo: la jurisdicción penal no se pronuncia sobre la responsabilidad civil</i> .....	119
2.3.	Efectos jurídico-administrativos de la nulidad penal de licencias .....	120
2.3.1.	<i>Anulación de licencias y/o demolición de edificaciones</i> .....	120
2.3.2.	<i>Terceros no personados</i> .....	122
3.	Conclusiones y recomendaciones de lege ferenda .....	123
3.1.	Derecho penal y Derecho administrativo, cada uno en su lugar correspondiente .....	123
3.2.	Delimitación de ambas jurisdicciones. La cuestión prejudicial devolutiva ....	126
3.3.	Hacia una teoría de la prejudicialidad bien entendida .....	128
3.4.	Por una reforma urgente de la potestad sancionadora y una interpretación coherente de la prejudicialidad.....	130
4.	Bibliografía .....	131

### PARTE III CONTRATACIÓN

<b>CAPÍTULO IV. Sentencia penal y contrato administrativo: entre la validez y la eficacia</b> .....	137
1. Introducción: corrupción y contratación pública .....	137
2. El deber de anular los contratos afectados por corrupción .....	139
2.1. Instrumentos Internacionales en materia de lucha contra la Corrupción ....	139
2.1.1. <i>OCDE</i> .....	140
2.1.2. <i>Consejo de Europa</i> .....	141
2.1.3. <i>Naciones Unidas</i> .....	141
2.2. Instrumentos internacionales de armonización legislativa en materia de contratación pública.....	142
2.2.1. <i>Acuerdo de Contratación Pública de la OMC</i> .....	143
2.2.2. <i>Ley Modelo de la CNUDMI</i> .....	144
2.3. Derecho comunitario .....	145
3. La inoperatividad de la revisión de oficio .....	151
4. La prejudicialidad devolutiva como vía para lograr la efectiva anulación de contratos administrativos afectados por actos delictivos .....	154
4.1. Introducción.....	154
4.2. Las cuestiones prejudiciales administrativas en la jurisprudencia penal.....	155
4.3. La doctrina constitucional sobre la prejudicialidad.....	158
4.4. Conclusión .....	163

5.	La anulación de contratos administrativos por la jurisdicción penal.....	164
5.1.	La anulación de actuaciones administrativas por la jurisdicción penal como cuestión prejudicial administrativa no devolutiva.....	164
5.2.	La anulación de contratos administrativos como manifestación de la competencia civil adhesiva del juez penal.....	165
5.3.	Un caso excepcional: la jurisdicción penal se declara incompetente para anular actuaciones administrativas.....	168
6.	La anulación de actos y contratos administrativos como decomiso de los productos del delito.....	170
7.	A modo de conclusión.....	172
8.	Bibliografía.....	172
<b>CAPÍTULO V. El contrato administrativo: entre la validez y el delito.....</b>		<b>175</b>
1.	La Invalidez Del Contrato Administrativo.....	175
2.	Contratos del Sector Público y Derecho penal.....	177
3.	La infracción penal en el iter contractual.....	179
3.1.	Actos de preparación del contrato.....	179
3.1.1.	<i>Omisión del expediente de contratación: la contratación verbal.....</i>	179
3.1.2.	<i>Participación en la elaboración del contrato.....</i>	180
3.1.3.	<i>Fraccionamiento del contrato: el contrato menor.....</i>	182
3.1.4.	<i>Invitaciones a presentar ofertas en un contrato negociado sin publicidad.....</i>	183
3.2.	Selección del contratista y adjudicación del contrato del sector público.....	183
3.3.	Ejecución del contrato del Sector Público.....	186
3.3.1.	<i>Inejecución o ejecución defectuosa del contrato.....</i>	186
3.3.2.	<i>Modificación del contrato y revisión de precios.....</i>	187
3.3.3.	<i>Régimen de prórrogas.....</i>	187
4.	El plus penal en la infracción administrativa.....	187
4.1.	Infracción administrativa vs delito.....	187
4.1.1.	<i>Prevaricación y contrato del sector público.....</i>	188
4.1.2.	<i>Fraude a la Administración y contrato del Sector Público.....</i>	189
4.1.3.	<i>Falsedad en documento oficial y contrato del Sector Público.....</i>	189
4.1.4.	<i>Falsedad en documento mercantil y contrato del Sector Público.....</i>	190
4.1.5.	<i>Tráfico de influencias y contrato del Sector Público.....</i>	190
4.2.	Arbitrariedad administrativa y arbitrariedad penal.....	190
4.3.	Ausencia de daño material y utilidad pública.....	192
5.	Efectos de la infracción penal sobre el contrato del Sector Público.....	193
5.1.	No siempre existen efectos sobre el contrato administrativo.....	193
5.1.1.	<i>Si el delito invalida el contrato o no.....</i>	193
5.1.2.	<i>Si el contrato ya se ha ejecutado o no.....</i>	194
5.2.	Quién y cómo se anula el contrato administrativo.....	195
5.3.	La posición del licitador no adjudicatario.....	197
5.4.	Valoración crítica.....	198
6.	El Derecho penal, la unidad militar de emergencias de la Administración y del Derecho público.....	198
7.	Bibliografía.....	200

**PARTE IV**  
**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y DERECHO PENAL**

<b>CAPÍTULO VI. El concepto de sanción y los límites entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador .....</b>	207
1. Introducción: medidas preventivas y medidas sucesivas o de reacción .....	207
2. El concepto de sanción de la teoría general del Derecho.....	209
3. Las sanciones administrativas como actos punitivos .....	212
4. El reconocimiento constitucional de la potestad sancionadora de la Administración ...	215
5. ¿Hay diferencias entre las penas y las sanciones administrativas? .....	218
6. La libertad del legislador para optar entre penas y sanciones administrativas: ¿Debe ser el Derecho penal la <i>ultima ratio</i> ?.....	222
6.1. El postulado de la comparabilidad .....	224
6.2. La premisa de la mayor gravedad de las penas .....	224
7. La expansión del Derecho Administrativo Sancionador y su configuración como respaldo de las políticas públicas de intervención .....	228
8. Las normas del Derecho Administrativo sancionador: normas sancionadoras y normas sobre la potestad sancionadora.....	230
8.1. Normas sancionadoras .....	231
8.2. Normas sobre la potestad sancionadora .....	233
9. Bibliografía .....	234
 <b>CAPÍTULO VII. Seguridad ciudadana: una perspectiva desde el derecho administrativo sancionador .....</b>	 237
1. La expansión del Derecho Administrativo sancionador .....	237
2. Garantías de la despenalización .....	240
3. La Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana .....	242
4. Régimen de infracciones .....	244
5. Sanciones.....	246
6. Algunos aspectos procedimentales .....	248
7. Bibliografía .....	249
 <b>CAPÍTULO VIII. La imputación de infracciones administrativas a las personas jurídicas.....</b>	 251
1. Introducción.....	251
2. El hecho de conexión .....	254
2.1. La exigencia del hecho de conexión como requisito de imputación .....	254
2.2. Personas físicas con capacidad de comprometer administrativamente a una persona jurídica .....	258
2.3. Especial referencia al caso de la actuación de trabajadores, carentes de poder de decisión: incumplimiento grave de los deberes de supervisión, vigilancia y control y carga de la prueba .....	262
3. La exigencia de que el hecho de conexión aparezca externamente como hecho de empresa.....	266
3.1. La actuación en nombre o por cuenta de la persona jurídica .....	266

3.2.	La exigencia de actuación «en beneficio directo o indirecto» de la persona jurídica .....	268
4.	Excurso: la cuestión en la Sala de lo penal del Tribunal Supremo .....	270
4.1.	Planteamiento general.....	270
4.2.	Crítica al criterio de la cultura de respeto al derecho.....	272
4.3.	La carga de la prueba .....	274
5.	Conclusión .....	275
6.	Bibliografía .....	275

## PARTE V FUNCIÓN PÚBLICA

<b>CAPÍTULO IX. Derecho penal y empleo público .....</b>	<b>281</b>
1. Delitos de los funcionarios públicos .....	281
1.1. Ámbito objetivo. Tipología del ilícito penal.....	282
1.2. Ámbito subjetivo: delitos cometidos por funcionarios públicos.....	285
2. El principio non bis in idem y el régimen disciplinario en relación con la responsabilidad penal.....	288
2.1. Principio non bis in idem .....	288
2.2. Responsabilidad penal versus responsabilidad disciplinaria .....	289
2.3. Responsabilidad derivada de la normativa en materia de transparencia y buen gobierno .....	290
2.4. Responsabilidad civil de la administración.....	291
2.5. Orden jurisdiccional competente .....	292
3. Efectos y Consecuencias administrativas de la condena penal de los empleados públicos .....	293
3.1. Penas privativas de derechos .....	293
3.2. La pérdida de la condición de funcionario por condena a pena de inhabilitación y el acceso a la función pública .....	294
3.3. La rehabilitación del funcionario público inhabilitado .....	296
3.4. Suspensión de empleo o cargo público por condena penal .....	298
3.5. Otras consecuencias derivadas de la pena de inhabilitación .....	300
3.6. Carácter no sancionador de la pérdida de la condición de funcionario. Una visión jurisprudencial.....	301
4. Defensa jurídica de los empleados públicos en el ámbito de la jurisdicción penal .....	303
4.1. Aspectos formales. Derecho a la libre elección de abogado .....	303
4.2. Aspectos materiales: condiciones para el abono .....	305
4.3. Existencia de intereses contrapuestos. Actuación ante el conflicto de intereses ....	307
5. Una proyección de futuro: la responsabilidad penal de la administración pública y el Compliance .....	307
6. Bibliografía .....	310

**PARTE VI**  
**ASPECTOS PROCESALES**

<b>CAPÍTULO X. La legitimación frente al ejercicio del <i>ius puniendi</i></b> .....	313
1. Introducción .....	313
2. ¿Se encuentra obligada la Administración a ejercer su potestad sancionadora?..	314
3. Los límites constitucionales del poder sancionador de la Administración .....	317
4. Tratamiento de la potestad sancionadora de la Administración en las leyes 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público .....	321
5. Los sujetos protagonistas del expediente administrativo sancionador .....	326
6. La figura del denunciante .....	328
7. La clave de bóveda de la legitimación en el procedimiento administrativo sancionador y en el proceso contencioso-administrativo: el interesado .....	333
7.1. Legitimación en el procedimiento administrativo sancionador.....	334
7.2. Legitimación en el recurso contencioso-administrativo .....	335
7.3. El derecho o el interés legítimo.....	337
8. Los derechos e intereses legítimos en la jurisprudencia contencioso-administrativa .....	340
8.1. Procedimientos disciplinarios. En especial, los seguidos por el Consejo General del Poder Judicial contra Jueces y Magistrados .....	343
8.2. Intereses colectivos, intereses difusos y acción popular .....	345
8.3. Protección de datos de carácter personal .....	348
8.4. Defensa de la competencia.....	351
8.5. Infracciones en materia de sanidad y salud laboral .....	354
9. La participación de las administraciones públicas en el proceso penal .....	354
9.1. La Administración Pública responsable penal (inculpado o encausado).....	355
9.2. La Administración Pública como perjudicada civil y como responsable civil subsidiario .....	356
9.3. La Administración Pública como acusación. Especial mención a la acción popular .....	359
10. Bibliografía .....	365
<b>CAPÍTULO XI. Acción popular, denuncia y chantaje</b> .....	367
1. Planteamiento general .....	367
2. Aspectos penales.....	367
2.1. El bien jurídico protegido.....	368
2.2. El concepto de «mal» .....	369
2.2.1. <i>Quienes niegan el carácter penal de la acción en tales casos</i> .....	370
2.2.2. <i>Quienes afirman el carácter penal de la acción si se dan ciertos requisitos...</i>	372
2.2.3. <i>El chantaje de los artículos 171.2 y 171.3</i> .....	375
2.2.4. <i>El artículo 171.1 CP en la jurisprudencia menor</i> .....	376
2.3. Excurso sobre las denuncias administrativas .....	379
2.4. Derecho comparado .....	382
2.4.1. <i>Alemania</i> .....	382
2.4.2. <i>Austria</i> .....	384

2.4.3. Suiza.....	384
2.4.4. Portugal.....	385
3. Aspectos constitucionales.....	386
4. Toma de postura.....	389
5. Aspectos procesales.....	391
5.1. Retirada de la acusación.....	392
5.2. Cosa juzgada.....	393
6. Conclusiones .....	396
7. Bibliografía .....	397

## PARTE VII

### EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONTENCIOSAS Y DERECHO PENAL

<b>CAPÍTULO XII. Inejecución de sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad penal .....</b>	<b>401</b>
1. La ejecución de sentencias como derecho fundamental .....	401
2. Resoluciones Ejecutables: Momento De Ejecución.....	413
3. Forma de ejecución de las sentencias contenciosas: la integración del fallo .....	416
4. Plazo de ejecución voluntaria de las sentencias .....	418
5. Nulidad de actos contrarios al pronunciamiento de las sentencias .....	419
6. La imposibilidad de ejecutar la sentencia .....	421
7. El incidente de ejecución .....	423
8. La ejecución forzosa de la sentencia: modalidades, fijación de plazo y medidas coercitivas.....	424
9. Sobre la reforma del artículo 108.3 de la LJCA.....	427
10. Sobre la ejecución de las condenas dinerarias del artículo 106 de la LJCA.....	434
11. El Derecho penal como instrumento garante del Derecho fundamental a la tutela judicial efectiva .....	435
12. Responsabilidad penal por el incumplimiento de sentencias: el delito de desobediencia y el delito de denegación de auxilio .....	438
12.1. Delito de desobediencia.....	438
12.1.1. Delimitación del círculo de autores.....	438
12.1.2. Tipo objetivo .....	444
12.1.3. Tipo subjetivo.....	449
12.1.4. Punibilidad .....	449
12.2. Delito de denegación de auxilio.....	449
13. Bibliografía .....	450
<b>CAPÍTULO XIII. Normas de convalidación de actos y disposiciones administrativas anuladas en sede contenciosa .....</b>	<b>457</b>
1. Introducción .....	457
2. El concepto de las normas de convalidación .....	458
3. Sobre la invalidez de las normas de convalidación debida a la prevalencia del derecho a la tutela judicial efectiva, la ejecución de las sentencias y la reserva de jurisdicción .....	462
4. Conclusiones .....	469
5. Bibliografía .....	470



**PARTE VIII**  
**CONCLUSIONES**

<b>CAPÍTULO XIV. Reformas legislativas ante la insuficiencia de la legislación administrativa y las generalidades de los tipos penales .....</b>	<b>475</b>
1. Planteamiento general .....	475
2. El derecho penal ha llegado al ámbito público para quedarse. La pregunta es ¿con qué condiciones y con qué alcance? .....	479
2.1. Los bienes jurídicos protegidos: la tipología de los delitos en los que participan funcionarios o autoridades administrativas .....	479
2.2. La consecuencia: escasa utilización de los tipos específicos y recurrencia habitual a los tipos genéricos.....	484
3. Un intento de categorización consecuencia de los elementos diferenciales que han ido exponiéndose.....	489
4. Los instrumentos de conexión y de uniformidad interpretativa.....	491
4.1. El recurso administrativo de revisión .....	491
4.2. La revisión de oficio .....	494
4.3. La cuestión de la devolución prejudicial de carácter administrativo .....	495
4.3.1. <i>La cuestión prejudicial strictu sensu</i> .....	497
4.3.2. <i>El pronunciamiento experto como elemento de apoyo en la adopción de la resolución penal</i> .....	498
5. Una visión de conjunto y sistémica sobre las reformas necesarias para clarificar la situación.....	499
5.1. En el plano subjetivo y en referencia al empleo público.....	500
5.1.1. <i>Reformulación del régimen disciplinario de los empleados públicos</i> .....	500
5.1.2. <i>Reformulación del estatus de los altos cargos con la inclusión de conductas de no hacer o de hacer distinto</i> .....	501
5.2. La reformulación del sistema de controles administrativos y de los supuestos de responsabilidad por daños a la Administración.....	503
5.2.1. <i>Responsabilidad política</i> .....	504
5.2.2. <i>Responsabilidad administrativa</i> .....	505
5.2.3. <i>Responsabilidad contable-financiera</i> .....	506
5.3. Reconcepción de la responsabilidad contable.....	509
5.4. Redimensionamiento de la revisión de los actos y negocios administrativos	510
6. Conclusiones .....	511
7. Bibliografía .....	514

