

En el capítulo séptimo de la obra «Cine», DE LA SIERRA explica el régimen jurídico, la organización y las medidas de ordenación y de fomento del cine, vehículo de comunicación con una importante dimensión económica, cultural y social, que refleja las sociedades. Sobre estas cuestiones, señala su autora que si bien existe un conjunto amplio y reciente de normas nacionales reguladoras de la cinematografía, éstas no pueden ser entendidas sin prestar atención al Derecho de la Unión Europea. En cuanto a las formas de intervención que tiene el Derecho, destaca la autora, por un lado, la regulación de un sistema de ayudas que permitan afrontar los gastos calificación, y por otro, los instrumentos de clasificación y calificación que identifican las películas, respectivamente, en función de la edad del público y el singular valor cultural de la cinta.

Finalmente, en el último capítulo «Derechos de autor en el ámbito comunicativo», BOIX PALOP analiza los aspectos más relevantes de la protección jurídica de los derechos de los autores, así como los problemas que existen en este ámbito, especialmente por la situación de crisis que enfrenta el sector de la comunicación. En este contexto, destaca el autor la gestión de los derechos de propiedad intelectual a través de entidades colectivas, y la tutela civil, penal y administrativa que prevé el ordenamiento para estos derechos.

En definitiva, se trata de una valiosísima aportación doctrinal, con gran claridad de ideas y explicaciones sobre el Derecho de la Comunicación, fundamentales para cualquier persona que quiera acercarse a la materia. Además, de servir, sin duda, para enjuiciar con fundamento las nuevas tendencias de futuro que nos esperan, ya que, como indica GUICHOT REINA, sólo conociendo lo que hay, podremos pensar en cómo podría ser lo que habrá y formarnos una opinión crítica al respecto.

María de los Ángeles Fernández Scagliusi

**CASARES MARCOS, Anabelén, *Principio de Legalidad y Ejercicio de la Potestad Administrativa Sancionadora*. Instituto Andaluz de Administración Pública, 2012, 424 páginas.**

Con el libro que presento la autora ha conseguido dos objetivos, uno evidente que, sin duda ha pretendido, y otro menos evidente, pero no menos real que no me consta haya pretendido pero que, a mi juicio, se desprende del trabajo realizado. El primero está presente desde la primera línea hasta el final y consiste en destacar los titubeos, ambigüedades y consecuencias colaterales,

tantas veces no queridas, de haber justificado el derecho administrativo sancionador como una especie de subproducto del derecho penal. Es un lugar común que se acepta este sector del derecho administrativo precisamente porque se nos presenta la potestad sancionadora de las administraciones públicas como una participación de éstas en el superior *ius puniendi* del Estado que, a su vez, sólo es admisible en el contexto del Estado de derecho, bajo las pautas y principios del derecho penal. De esta manera el art. 25 de nuestra Constitución hace discurrir las infracciones y sanciones administrativas en riguroso paralelo con la teoría del delito y de la pena que acuña el moderno derecho penal. La Constitución avanza, pues, en un terreno ya roturado por una doctrina y una jurisprudencia aceptadas en los últimos años del franquismo. Sin embargo, una vez justificadas las infracciones y sanciones administrativas la evolución posterior se cifra precisamente en relativizar esa dependencia so pena de privarlas de la funcionalidad que se les ha otorgado. Se genera de esta forma una conocida tensión derecho penal-derecho administrativo sancionador que aparece en una copiosísima jurisprudencia y da lugar a las más agudas reflexiones doctrinales. Al final parece que resulta una suerte de decepción doctrinal que se apoya en una cierta frustración de los presupuestos justificadores.

El otro objetivo que, en mi opinión alcanza el trabajo de la profesora Casares, está implícito porque forma parte de la génesis de muchas de las instituciones más características de nuevo derecho administrativo. Me refiero precisamente a una actitud metodológica que ha buscado su justificación y explicación desde perspectivas, técnicas y principios ajenos al mismo. El resultado, como no podría ser de otra manera, es la incomprensión, la ambigüedad y la sensación de que se dice una cosa y su contraria al mismo tiempo. Solo con un empeño notoriamente voluntarista es posible obtener algo que no sea el desconcierto final de semejantes actitudes. Me viene a la cabeza multitud de ejemplos de instituciones en las que nos ha ocurrido algo parecido a lo que ha pasado con la potestad sancionadora. Se ha desdeñado su construcción desde los principios y técnicas propis del derecho administrativo, como hace ya algunos lustros señalara Nieto<sup>1</sup> y hemos terminado en la confusa situación en que nos encontramos que se describe en el libro reseñado. Así ocurrió hace un siglo con el dominio público. La doctrina que patrocinó Hauriou provocó un notable giro en la comprensión de la institución, sustituyendo por la idea de propiedad especial la dinámica más genuina de la de potestad pública en que pa-

---

<sup>1</sup> NIETO, A. Derecho administrativo sancionador, Tecnos 4ª edición, 2005, pág. 25.

recía apoyarse con anterioridad. A partir de ahí todo se explica merced a en una especie de tejer y destejer cuyo centro de gravedad se situó precisamente en un conjunto de principios de formulación negativa: inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad como rasgos configuradores. Creo que no puede haber mayor aberración que explicar negando. La consecuencia la extraía un importante ramillete de autores que a mediados del siglo pasado no podían menos que propugnar su desaparición por entender que el dominio público era inútil, confuso, etc<sup>2</sup>. Afortunadamente tal deriva se pudo corregir a tiempo, al menos en parte y sin perjuicio del largo camino que queda por recorrer si se desea una configuración racional, armónica y verdaderamente útil de la institución. No quiero hacer aquí un elenco de errores doctrinales en los que cada uno podemos haber colaborado de alguna manera pero algo muy semejante podríamos decir quizá también del contrato administrativo y otras figuras no menos importantes. Con esto no estoy defendiendo una especie de autarquía doctrinal del derecho administrativo cerrada a influencias de otras disciplinas jurídicas que, en ocasiones y una es precisamente la que consideramos de la potestad sancionadora, pueden resultar muy enriquecedoras y convenientes o incluso necesarias. Me hago cargo de que, por sus orígenes, el derecho administrativo ha tenido que estar expuesto al influjo de otras ramas del derecho más antiguas y que semejanzas son inevitables en virtud de la unicidad del derecho. Lo que estoy queriendo poner de relieve es que muchas veces se han seguido atajos pretendidamente dotados de mayor eficacia y que, también hay que reconocerlo, han contribuido a salvar determinadas cuestiones en momentos de apuro aún a costa de dificultades posteriores que ha costado años rectificar.

A esta rectificación, es la tarea a que alerta la profesora Casares en un libro riguroso que desciende al análisis, diría que exhaustivo, de los problemas que plantea la aplicación del principio de legalidad a la potestad sancionadora y su adaptación al entorno de las diversas administraciones públicas: flexibilización, colaboración de la potestad reglamentaria., la titularidad de la potestad sancionadora de los entes institucionales y corporaciones de derecho público. Todo ello ilustrado con una bibliografía muy actual y abundantísima jurisprudencia que revela como han afrontado el problema nuestros principales tribunales. En definitiva un libro muy útil cuya lectura es un placer recomendar.

José Ignacio Morillo-Velarde Pérez

---

<sup>2</sup> Puede verse al respecto mi trabajo Dominio público, Trivium, 1992, pág. 13.