

---

**REBOLLO PUIG, M., *Responsables de las infracciones administrativas*, Editorial Universidad de Sevilla, Colección Instituto Clavero Arévalo, Sevilla, 2023, ISBN: 978-84-472-2536-1, 370 págs.**

El profesor Rebollo es, sin duda, uno de los mayores especialistas en materia de potestad sancionadora administrativa en España. En esta obra trata de construir dogmáticamente un régimen general de los responsables de infracciones administrativas, a partir de un análisis minucioso del régimen de la potestad sancionadora contenido en las disposiciones generales, multitud de leyes sectoriales y pronunciamientos jurisprudenciales, así como de un conocimiento y cita exhaustiva de los posicionamientos doctrinales.

El trabajo se compone en seis capítulos, que abordan, sucesivamente, los principios que rigen la potestad sancionadora y su marco constitucional, el sujeto responsable de la infracción en calidad de autor o partícipe, la responsabilidad de las personas jurídicas y entes sin personalidad, la responsabilidad de las entidades empresariales respecto de sus empleados, la responsabilidad de la propia Administración pública y la responsabilidad solidaria y subsidiaria respecto de las infracciones y pago de las sanciones.

- El primer capítulo analiza cómo inciden los principios de legalidad, personalidad y culpabilidad en la determinación del sujeto responsable y su función como límites a la potestad sancionadora administrativa.

En la obra se lleva a cabo una comparativa con el Derecho penal. Para el autor, “que los principios de legalidad, de personalidad y de culpabilidad no tengan en Derecho Administrativo sancionador exactamente las mismas consecuencias que en Derecho Penal no debe ser visto ni descrito como relajaciones o flexibilizaciones de los principios penales sino simplemente como concreciones diferentes de los mismos principios”, reflexión que compartimos.

- El segundo capítulo de la obra gira en torno a la cuestión de quién puede ser responsable de una infracción.

El profesor Rebollo pone en evidencia las lagunas regulatorias sobre esta materia en las leyes administrativas generales, la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LPAC) y la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP). Realiza nuevamente una comparación con el Derecho Penal, cuyo Código (en adelante, CP) sí regula qué sujetos pueden ser responsables de un delito bien como autores, coautores o partícipes. Por el contrario, en Derecho Administrativo Sancionador, a falta de esta regulación general, para conocer qué sujetos serán responsables de las infracciones deberemos acudir a las diferentes leyes sectoriales. Esta deficiencia no es irrelevante. La realidad normativa

analizada por el profesor Rebollo muestra cómo dependiendo de la materia en la que nos encontremos y de las previsiones específicas que contenga, podrá ser responsable de una infracción solo el autor que ha realizado la conducta típica, o bien tanto el autor como el cooperador necesario que colaboró en la realización. En todo caso, esta omisión normativa no es la única en este ámbito sancionador. Como advierte el profesor Rebollo, tampoco existe una previsión general que defina a quién se considera autor o partícipe. En este punto el autor afirma que “autores son los que realizan la acción típica”, esto es, quien incumple el deber que la norma le impone; es decir, no se traslada la responsabilidad porque la acción material la haya realizado otra persona. El cumplimiento recae sobre el sujeto señalado por la norma, y, por tanto, la consecuencia de su incumplimiento también.

Expuestas estas lagunas, el autor aborda el estudio de supuestos problemáticos en la determinación de la responsabilidad, como ocurre con la responsabilidad en actos cometidos por representación, por ocupar la posición de garante o por haber sido cómplice en la conducta.

- El capítulo tercero analiza la responsabilidad sancionadora de las personas jurídicas, los entes sin personalidad y las personas que en ellos se insertan.

La responsabilidad sancionadora de las personas jurídicas se consagra legalmente en el artículo 28.1 LRJSP, por lo que cabe apreciarla sin necesidad de regulación sectorial que lo especifique. Debe su fundamento a la teoría de la imputación orgánica, que, como recuerda el profesor Rebollo, asienta sus bases sobre la idea de una única voluntad y una única acción. Pero, ¿voluntad y acción de quién? Los administradores como sujetos que representan a la persona jurídica serán quienes determinen también sus acciones. Se produce una ficción jurídica. La voluntad de aquéllos y sus actos serán los de la persona jurídica. Ahora bien, su reconocimiento general en la LRJSP no es óbice para que existan leyes sectoriales en las que se excluya la responsabilidad de la persona jurídica o se sancione tanto a ella como a las personas físicas titulares de sus órganos. En relación con esta última técnica legislativa ha de hacerse una distinción: hay supuestos en que el administrador es condenado penalmente por el mero hecho de serlo, en virtud del artículo 31 CP, y, también se impone una sanción administrativa a la entidad, y otros en los que la condena penal recae sobre un empleado de la entidad y además se sanciona a ésta. Llevada a cabo esta diferenciación y refiriéndonos al primer supuesto, no podemos sino compartir el rechazo que se muestra en la obra a la acumulación de sanciones penales y administrativas porque como bien expresa el profesor Rebollo, “lo que sucede es que la acción y culpa del administrador, como titular del órgano, son las de la entidad. No hay dos acciones y dos culpas. Son la misma, y ante ello, o bien se opta por la ficción de la persona jurídica [...] o bien [...] se castiga a la persona física que actúa por ella”.

En este capítulo también se analizan, entre otros, los problemas para determinar quién es el responsable de las acciones cometidas por la persona jurídica cuando ésta ha sufrido una escisión, fusión o incluso se ha producido su liquidación. Para abordar estas cuestiones el autor parte de una regla general: la responsabilidad sancionadora de las personas jurídicas no se extingue ni se altera porque sus administradores cambien. Ahora bien, puede ocurrir que las entidades se extingan, y es entonces cuando se plantea la problemática de qué ocurre con su responsabilidad. Para resolver estos supuestos advierte el autor que la solución no se encuentra en la legislación general administrativa, sino que ha sido determinada por la jurisprudencia, especialmente por la europea. Distingue la jurisprudencia dos clases de supuestos. Por un lado, aquellos en los que las entidades se escinden o fusionan, es decir, ha habido una modificación estructural y nace un nuevo ente. Y, de otro, aquellos en los que la sociedad se liquida. Para el primer género de supuestos, el Derecho de la Unión impone la transmisión de la responsabilidad hacia la entidad creada, en cualquier caso, tanto si el procedimiento sancionador se había iniciado “en vida de” la entidad sancionada como si se iniciare posteriormente estando extinguida. Para el segundo género, del estudio realizado se observa que no existe una solución exenta de dificultades y que en cualquier caso para encontrarla habrá de acudir al estudio del caso concreto y a la legislación tributaria, no a la administrativa.

Tanto el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) como el Tribunal Supremo (en adelante, TS) han admitido la constitucionalidad de la transmisión de la responsabilidad sancionadora, si bien el autor pone de manifiesto que de este modo se admite una excepción a los principios de responsabilidad personal, legalidad y culpabilidad en orden a evitar la impunidad de las entidades infractoras que opten por extinguirse en aras de eludir su responsabilidad.

El siguiente punto estudiado se refiere a la responsabilidad sancionadora de los administradores y las diferentes técnicas legislativas que se utilizan para hacer recaer sobre estos sujetos el peso de la infracción cometida. Coincidimos con el autor en que, si la persona jurídica es sancionada, no podrán serlo sus administradores, pues sería contrario al principio del *non bis in idem*.

Finalmente, este capítulo se cierra con el estudio de la responsabilidad sancionadora de los entes sin personalidad jurídica, a los que el artículo 28 LRJSP también reconoce la posibilidad de imponer sanciones por una responsabilidad propia y no de los sujetos que los integren. Ahora bien, en aquellos supuestos en los que no esté determinada la responsabilidad del ente y las infracciones consistan en el incumplimiento de un deber de sus integrantes, la responsabilidad será de cada uno de estos, si bien en virtud del artículo 28.3 LRSP se impondrá una única sanción de la que responderán solidariamente.

-En el cuarto capítulo la obra desarrolla el reparto de responsabilidades entre empleadores y empleados que no ostentan un cargo directivo, orgánico o con poder de decisión sobre la entidad. El autor da cuenta de una evolución jurisprudencial, desde las primeras resoluciones, en las que la comisión de infracciones por parte de los empleados desembocaba en una infracción propia de aquellos hasta la imputación de la responsabilidad a las empresas, con base en la teoría de la responsabilidad de las personas jurídicas. El profesor Rebollo —y convenimos con él— considera que esta evolución no respeta los principios de personalidad de las sanciones ni culpabilidad, ya que la mencionada teoría no es aplicable a estos supuestos, pues la voluntad y acción de un empleado común no es la voluntad y acción de la persona jurídica. Solo lo será cuando los comportamientos los hayan desarrollado sus administradores o directores como ya se ha analizado *supra*, pero no cuando la infracción es cometida por un empleado general. Afirmar lo contrario supondría admitir una responsabilidad objetiva de la entidad respecto de sus empleados, que como es sabido, está prohibida en Derecho Administrativo Sancionador.

-El siguiente capítulo, el quinto de la obra, centra su objeto de estudio en la responsabilidad de las Administraciones públicas. En el artículo 28.1 LRJSP, como se ha notado anteriormente, se admite la responsabilidad de las personas jurídicas. Pese a que no menciona expresamente a las Administraciones públicas, se ha considerado que, en tanto personas jurídicas, son sujetos responsables de las infracciones que cometan. El autor expone algunas tesis contrarias a esta responsabilidad que advierten, de un lado, que dicha responsabilidad es contraria a las funciones retributiva y preventiva que han de cumplir las sanciones, y de otro, atentan contra los principios de coordinación, colaboración y cooperación que han regir las relaciones entre Administraciones. Estas tesis han sido rechazadas de manera directa por los tribunales apelando a la posición de ejemplaridad que debe ocupar la Administración respecto de los incumplimientos que cometa y a los principios que rigen la potestad sancionadora, que nada tienen que ver con los principios de colaboración o coordinación, pues estos últimos rigen las relaciones entre las Administraciones y no las reglas de la responsabilidad sancionadora.

En otro apartado de este capítulo, el autor muestra la incidencia que tiene la presunción de validez de los reglamentos y los actos administrativos en relación con la potestad sancionadora para la Administración. Se expone cómo esta presunción no excluye, pero sí condiciona la responsabilidad de la Administración, ya que debe destruirse previamente mediante una declaración de invalidez para poder sancionar a la Administración.

Finalmente, se expone la vía que se contempla para recurrir las resoluciones que sancionan a una Administración. La solución parece encontrarse en el artícu-

lo 44 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa (en adelante, LJCA). Este precepto, como es sabido, excluye la vía de los recursos administrativos para los litigios entre Administraciones y habilita a aquella que desee litigar con otra Administración a interponer un recurso contencioso administrativo pudiendo requerirla de manera previa a la interposición para que cese en su actuación. Sin embargo, la jurisprudencia ha manifestado que la aplicación o no del artículo 44 LJCA dependerá de la posición en la que actúen las Administraciones en conflicto, que, en su caso procederá, cuando las dos Administraciones actúen “como defensoras de los intereses públicos” y no cuando la Administración demandante sea equiparable a la de un sujeto privado.

El último capítulo de la obra versa sobre los responsables solidarios y subsidiarios de infracciones y sanciones. Durante toda la obra, se hace hincapié en la idea de que no es lo mismo ser sancionado que sufrir las consecuencias de una sanción. Ser sancionado implica que el sujeto ha cometido la infracción, ha realizado culposa o dolosamente la conducta típica prevista en la norma y debe por ello recibir un castigo. Ahora bien, toda regla tiene su excepción. Así, de una parte, el artículo 28.3 LRSP articula la responsabilidad solidaria de varios sujetos por la comisión de una infracción. Esta fórmula de responsabilidad fue objeto de un firme rechazo por la doctrina y por la jurisprudencia. En concreto, expone el autor, ha llegado incluso a ser descalificada por el TS al entender que esta práctica no respeta los principios rectores de la potestad sancionadora. Sin embargo, el TC zanjó la controversia aceptando su constitucionalidad. De otra parte, se estudia la responsabilidad subsidiaria por las infracciones, técnica que, aunque existente en nuestro ordenamiento, es prácticamente inutilizada.

Además, el capítulo aborda la responsabilidad solidaria y subsidiaria del pago de las sanciones. Si volvemos a la idea anterior, estaríamos frente a los sujetos que no siendo sancionados sufren las consecuencias de las sanciones, de su pago. Estos responsables aparecen “en escena” una vez desarrollado el procedimiento sancionador. Será en el procedimiento de recaudación deberán declararse los responsables del pago, bien solidarios o subsidiarios, mediante un acto administrativo independiente. Bastará para declarar la responsabilidad solidaria que el deudor principal no atienda al pago de la multa o deuda en periodo voluntario, y para la responsabilidad subsidiaria, que el deudor principal y el resto de los responsables solidarios sean declarados fallidos. La fundamentación para que pueda declararse un sujeto como responsable del pago de una sanción impuesta a otro, explica el profesor, reside en la función de garantía de cobro que cumplen estos responsables, quienes podrán serlo o no dependiendo de la actuación del deudor principal. Finalmente, cabe destacar la cuestión que se plantea acerca de la naturaleza sancionadora o no de las responsabilidades del pago. En opinión del autor, estas responsabilidades no son sancionadoras.

En primer lugar, porque para que lo fuesen la sanción debería causar un perjuicio, siendo así que al responsable del pago se le habilita para accionar en regreso por la totalidad de ese daño causado. En segundo lugar, porque la sanción presupone una conducta ilícita, en estos casos inexistente. En tercer lugar, porque tampoco se cumple con la finalidad retributiva ni represiva de las sanciones. Y, por último, por el propio *nomen iuris* que recibe esta fórmula de responsabilidad, que, en ninguna norma es descrita como sanción.

Como puede observarse, la obra que recensionamos es un meritorio y amplio estudio, que, creemos consigue aportar una construcción general sobre la determinación de los sujetos que pueden ser responsables de las infracciones administrativas. Un valioso trabajo que hace honor a la trayectoria del autor.

Irene Isabel Franco Fernández

Contratada Predoctoral/Personal Investigador Derecho Administrativo

Universidad de Sevilla

Proyecto *De la transparencia al gobierno abierto*, financiado por

MICIU/AEI /10.13039/501100011033 y por FEDER, UE

<https://orcid.org/0009-0000-1705-5348>