

**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, Manuel Rebollo Puig, Manuel Izquierdo Carrasco, Lucía Alarcón Sotomayor y Antonio M<sup>a</sup> Bueno Armijo. Ed. Lex Nova, 2010 (1024 páginas).**

Lo primero que quisiera destacar es el gran acierto de la Editorial Lex Nova al crear en su día la colección “El Derecho Administrativo en la Jurisprudencia”, en la que la presente monografía sobre Derecho Administrativo Sancionador, constituye el número 5 de la citada colección, que con extraordinario rigor dirige el Profesor López Menudo, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla. La convergencia de la Doctrina y de la Jurisprudencia en el ámbito del Derecho Administrativo, al igual que en el resto de disciplinas jurídicas, ayuda a consolidar y transformar las categorías jurídicas y con ello a depurar y fortalecer en nuestro caso el sistema jurídico administrativo en su conjunto.

En este sentido el Trabajo colectivo que ha dirigido, prologado y ejecutado en parte el Profesor Rebollo Puig, constituye una aportación de trascendencia muy significativa para la teoría general del Derecho Administrativo Sancionador. Podríamos decir que el conjunto de aportaciones de la Jurisprudencia a la fundamentación y régimen jurídico de las sanciones administrativas, es aprovechado por los autores del Libro para progresar en la construcción de la dogmática jurídica del ilícito administrativo, sustantivando con ello el actual Derecho Administrativo Sancionador, como disciplina jurídica con principios, categorías, especialidades de procedimiento y control propios, más allá del análisis de una modalidad de actividad administrativa, como es la actividad sancionadora de las Administraciones Públicas.

El sólo análisis del índice general del trabajo da una idea completa de la relevante incidencia de esta Jurisprudencia en la dogmática jurídica del Derecho Administrativo Sancionador: la comunidad de principios y a la vez fronteras con el Derecho Penal; el concepto de sanción administrativa y su delimitación; las competencias normativas sancionadoras; el principio de legalidad sancionadora en sus diversas manifestaciones de reserva de ley, tipicidad e irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables; la antijuridicidad como elemento objetivo de la infracción administrativa; la culpabilidad como elemento subjetivo; el non bis in idem relativo a las infracciones y a las sanciones; el régimen jurídico del ejercicio de la potestad sancionadora; las actuaciones previas y las medidas provisionales; el procedimiento administrativo sancionador y la aplicación en él de los derechos fundamentales a ser informado de la acusación, a no declarar contra sí mismo, la presunción de

inocencia, el derecho a la prueba y el valor probatorio de los actos de inspección; la resolución sancionadora y el régimen de la caducidad del procedimiento y de la extinción de la responsabilidad; la ejecución de sanciones y finalmente el control contencioso administrativo de la potestad sancionadora. Toda una aportación valiosísima para la construcción de la Teoría General del Ilícito Administrativo en Derecho español; mucho más que una mera sistematización de la Jurisprudencia en esta materia.

Hay que felicitar por la elaboración de una obra de estas características y felicitar y agradecer a sus autores la ingente tarea de análisis crítico y de contenido valorativo de la Jurisprudencia examinada, muy principalmente del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo (Salas 3<sup>a</sup> y 5<sup>a</sup>) así como de los Tribunales Superiores de Justicia, resaltando la doctrina jurisprudencial más significativa en relación con la materia de que se trata que aparece destacada en negrilla a lo largo del trabajo, recogándose además íntegramente su texto en el CD-ROM que acompaña al Libro. Los autores reconducen al ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, tanto el Derecho Sancionador como el Disciplinario de los Poderes Públicos, a excepción de la responsabilidad disciplinaria de Jueces y Magistrados, dada la comunidad de garantías constitucionales y de principios legales que les afectan.

No obstante ser un estudio de Jurisprudencia, el Libro se lee bien en la medida en que resume con agilidad el estado de la doctrina en cada materia tratada, a partir de las aportaciones de la Jurisprudencia más relevante y significativa que la respalda, así como con la exposición de los hechos contemplados en dichas sentencias, que se concretan de forma adecuada.

Especial interés plantea la delimitación jurisprudencial del concepto de sanción administrativa, a la vista de la potestad que se ejercita, frente a medidas y actuaciones públicas de otra naturaleza, lo que es importante desde el punto de vista de las garantías jurídicas. En particular se afirma que no es sanción administrativa la adopción de medidas para la restauración del Ordenamiento Jurídico infringido y de la realidad alterada (página 69), por ello en los casos en que las Leyes subordinan la legalidad de las decisiones administrativas sobre estas medidas a la legalidad de la sanción, cabría concluir como se afirma en el Libro que la anulación de la sanción debe arrastrar a la nulidad de la medida no sancionadora (página 995); a veces sin embargo los Tribunales no razonan unánimemente de la misma manera. En otro caso (página 99), se critica por ejemplo aquella Jurisprudencia que no considera sanción administrativa la pérdida de la condición de funcionario por delitos que no conllevan pena de inhabilitación, lo que en palabras del

Profesor Rebollo Puig, produce todo tipo de disfunciones en el conjunto del sistema.

Los Capítulos IV a VIII, inclusive, se dedican a la valoración crítica de los elementos esenciales del ilícito administrativo: conducta típica (determinada en *lex previa y certa*), antijurídica y culpable. Su desarrollo se desenvuelve en un análisis fluido y claro de la Jurisprudencia determinante de la problemática nuclear de la teoría general del ilícito administrativo. Por lo que se refiere a la tipicidad (formal y material) el Tribunal Supremo exige como contenido mínimo de la reserva de ley en esta materia, la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica, así como la naturaleza y límites de las sanciones a imponer (criterios mínimos de antijuridicidad). Otros elementos que deben regularse por ley son la graduación de las sanciones y el establecimiento de la responsabilidad solidaria. El principio de tipicidad obliga a que la aplicación de la norma sancionadora sea previsible; el Tribunal Constitucional sitúa la garantía de previsibilidad en la interpretación de la norma sancionadora, en tres vertientes: a) si la actividad sancionadora respeta el significado posible de las palabras de la norma; b) si utiliza métodos de interpretación y aplicación acordes con la lógica y aceptados por la comunidad jurídica; y c) si finalmente, la actividad sancionadora no se separa de la axiología básica constitucional.

Resulta muy ilustrativa la exposición de la doctrina y de la jurisprudencia en relación con el principio de culpabilidad como uno de los principios estructurales del *ius puniendi* del Estado (tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad). Este tercer elemento del ilícito administrativo veta la responsabilidad objetiva en materia sancionadora: responsabilidad de mero resultado. En términos generales la exigencia de culpabilidad en el ámbito del Derecho Sancionador difiere como sabemos del régimen de la culpabilidad en el Derecho Penal. Es cierto que no hay sectores del Derecho Sancionador donde se excepcione la exigencia de culpabilidad; sin embargo en las infracciones de mera actividad resulta más compleja la apreciación de la culpabilidad, por ejemplo por la simple omisión de no conservar cierta documentación. Es un hecho como indica la Jurisprudencia que el legislador sectorial exige en ocasiones un deber legal de diligencia (legislación de tráfico, entre otras), cuya inobservancia constituye elemento de culpabilidad suficiente para integrar los requisitos del ilícito administrativo y sancionar dicha conducta. Aborda el Trabajo asimismo la imputabilidad, en la medida que lo valora cierta Jurisprudencia, que en materia disciplinaria presenta mayores similitudes con la problemática del ilícito penal, como elemento de exigencia de responsabilidad al infractor en ausencia de causas de exculpación.

En el marco del procedimiento sancionador o disciplinario, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo es especialmente representativa, en relación con la interpretación y alcance de los derechos a ser informado de la acusación, a no declarar contra sí mismo, a la presunción de inocencia y el derecho a la prueba. En cuanto al valor probatorio de las actas de inspección y los atestados policiales (página 729 y siguientes), se rechaza el valor privilegiado de las denuncias y actas de inspección (mera prueba), en la medida en que implicaría una inversión de la carga de la prueba obligando al administrado a probar su inocencia, con lo que se estaría vulnerando su derecho fundamental a la presunción de inocencia; es decir que nadie se vea obligado a tener que probar su inocencia. No es posible seguir afirmando la presunción de certeza de las denuncias y actas de inspección, sino más bien su simple valor de prueba.

Muy importante resulta también, para terminar de destacar las múltiples aportaciones del Trabajo a la consolidación y madurez de nuestro Derecho Administrativo Sancionador, la nueva jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de indefensión (página 933). Frente a la doctrina de la indefensión material del expedientado en contraposición a la indefensión meramente formal, se afirmaba que era posible subsanar las infracciones cometidas en el expediente disciplinario en el posterior proceso contencioso; sin embargo y por influencia de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 126/2005 y 59/2004) el Tribunal Supremo sostiene que la infracción de las garantías constitucionales previstas en el artículo 24 de la Constitución, realizadas en el expediente disciplinario, no pueden subsanarse en el posterior proceso contencioso, pues los derechos fundamentales deben protegerse desde el inicio del expediente y no después.

Quiero resaltar finalmente y reiterar el magnífico diseño del índice general del Libro que posibilita la consulta directa y concreta del problema, representando a su vez una construcción de la teoría general del ilícito administrativo en Derecho español y con ello la consolidación del Derecho Administrativo Sancionador. El Trabajo se acompaña en sus últimas páginas de un índice de voces que complementa y facilita el acceso a la Jurisprudencia de interés en cada caso.

En definitiva y por el contenido valorativo que realiza de las distintas categorías jurídicas del Derecho Administrativo Sancionador, el Libro resulta muy recomendable y de gran utilidad para docentes del Derecho Público, letrados de las Administraciones Públicas, asesores jurídicos de Colegios Profesionales y demás Corporaciones de Derecho Público, así como abogados en relación con

cuantas cuestiones jurídicas se susciten en vía administrativa y contencioso administrativa en materia sancionadora y disciplinaria.

José Ignacio López González  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Pablo de Olavide

### **BIBLIOGRAFÍA SOBRE DERECHO AUTONÓMICO**

- AA.VV.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía* (Dir. Manuel José Terol Becerra), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2009. ISBN: 978-84-9876-537-3.
- AA.VV.: *Derechos y deberes del profesional sanitario y de los pacientes de Castilla y León* (Dir. Andrés Domínguez Luelmo), Ed. Lex Nova, Valladolid, 2009. ISBN: 978-84-9898-040-0.
- AA.VV.: *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, (Dir. Miguel Corchero y Francisco Antonio Cholbi Cachá; Coords. Rafael Ayala González y Rodrigo Caballero Veganzones), Ed. Civitas, Madrid, 2009. ISBN: 978-84-470-3305-8.
- AA.VV.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias* (Dir. R. García Pérez), Ed. Tecnos, Madrid, 2009. ISBN: 978-84-3094-831-4.
- AA.VV.: *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2009. ISBN: 978-84-9876-442-0.
- AA.VV.: *Manual práctico de Derecho urbanístico de Andalucía* (Coords. Venancio Gutiérrez Colomina y Francisco Javier Gutiérrez Julián), Ed. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 2009. ISBN: 978-84-8828-288-0.
- AA.VV.: *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid* (Dir. Alfredo Galán Galán), Huygens Editorial, Barcelona, 2009. ISBN: 978-84-9359-819-8.