

en los pliegos de condiciones particulares y bases del concurso aprobados por las autoridades portuarias.

Veinticinco conclusiones, de enorme interés, cierran la monografía. En ellas el artífice del trabajo expresa con claridad y de manera certera su parecer sobre las diferentes preguntas que se han ido planteando a lo largo de las páginas que anteceden.

Las concesiones de dominio público portuario en la legislación estatal de puertos es una obra que se ha convertido, a mi parecer, es un *must* de las bibliotecas dedicadas a este sector del Ordenamiento administrativo tan singular y relevante; y sirve tanto al jurista que quiera embarcarse en conocer algo acerca del derecho de los puertos como al abogado especializado en este sector del ordenamiento que necesite de una obra de cabecera. A todos le será bienvenida.

Eugenio Alejandro Gómez Rodríguez
Universidad Pablo de Olavide

MANUEL REBOLLO PUIG: *Responsables de las infracciones administrativas*, Sevilla, Editorial Universidad de Sevilla, 2023, 372 págs.

Creo que el tratamiento e interés doctrinal que suscita en nuestro país el derecho administrativo sancionador es escasamente comparable con el de otros países que tradicionalmente nos han servido de referencia en la construcción de las figuras administrativas más clásicas. La responsabilidad, personal y culpable, en este caso recae en gran medida en el profesor Manuel Rebollo Puig. No solo por sus innumerables y valiosísimos trabajos (de los que muchos nos hemos beneficiado), sino por la formación de una auténtica escuela académica que ha continuado ahondando en los entresijos de esta materia.

Probablemente sea en el campo de los responsables de las infracciones donde el derecho administrativo sancionador presenta mayores diferencias frente al derecho penal. Responsables solidarios del pago de una multa, Administraciones públicas infractoras o matrices que responden de las conductas de sus filiales son cuestiones desconocidas en el otro lado del *Ius Puniendi*. En algunos casos, su encaje constitucional es complicado y, en otros, su sentido o utilidad más que cuestionable. En este debate, muy vivo a raíz de publicaciones recientes, las contribuciones que hasta el momento había hecho el profesor Rebollo eran capitales. En este libro, lejos de recopilarlas, se actualizan, se amplían, y, en definitiva, cristalizan en lo que hasta el momento es la obra más acabada y completa sobre los responsables de las infracciones administrativas.

Como no puede ser de otra manera, comienza el primer capítulo recordando los tres principios, de rango constitucional, que rigen la determinación de los sujetos responsables: legalidad, personalidad y culpabilidad, diferenciando, por cierto, el segundo del tercero. Que una persona (física o jurídica) solo pueda

ser responsable cuando una ley así lo establezca, en base a sus conductas propias y dolosas o negligentes parece obvio. Sin embargo, a veces alguna norma o alguna resolución judicial, incluso de rango constitucional, los desconocen, los matizan o simplemente los afirman retóricamente. El recurso a la *culpa in vigilando*, que ha encubierto auténticas sanciones a terceros, es un buen ejemplo. Frente a ello, no cabe afirmar que en el derecho administrativo sancionador no operan tales principios, sino, simplemente, que esas sentencias o artículos son erróneos y que deberían ser depurados de nuestro ordenamiento jurídico. En definitiva, no cabe hacer de la excepción la regla y del error el principio.

A la hora de determinar los sujetos responsables de una infracción es fundamental aclarar en condición de qué se les hace responsables. Sobre esto trata el segundo capítulo: «Responsabilidad por autoría y por participación». En el derecho administrativo sancionador no existe una regulación en la LRJSP semejante a la del Código Penal, donde los títulos de autoría y participación se encuentran perfectamente definidos. La primera consecuencia, impuesta por el principio de legalidad, es que tan solo pueden ser responsables de la infracción aquellos que sean autores de esta, incluidos los autores mediatos y los coautores. Para poder sancionar a los que, de una forma u otra (partícipes, cooperadores necesarios o inductores) participen en la infracción es necesario que una ley así lo prevea. En ocasiones esto sucede (la Ley de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas es un buen ejemplo), pero, en otras, el legislador tipifica como infracción autónoma el hecho de intervenir en una infracción ajena, lo que desde luego satisface el principio de legalidad, pero no deja de constituir una forma un tanto peculiar de castigar la participación. Incluso hay supuestos en los que sin una previsión expresa se sanciona al partícipe. Es lo que sucede en el Derecho (europeo y nacional) de la competencia bajo el concepto de «facilitador», aunque en este caso el principio de primacía del derecho de la Unión hace inútiles las posibles dudas de inconstitucionalidad de esas sanciones.

El tercer capítulo está dedicado a la responsabilidad de las personas jurídicas, de sus administradores y de los entes sin personalidad. Aunque se trata de cuestiones diferentes, el funcionamiento de la responsabilidad de la persona jurídica y de los entes sin personalidad (en lo que se refiere a la imputación de la acción) es muy similar. De hecho, la responsabilidad de los entes sin personalidad es una suerte de personificación de los mismos, en tanto que son ellos los titulares de esa obligación de derecho público por cuyo incumplimiento pueden ser sancionados. El sentido de su responsabilidad, explica el profesor Rebollo, es, en definitiva, facilitar las cosas a la Administración. Piénsese que de no existir esta responsabilidad (que menciona la LRJSP, pero que debe ser expresamente recogida en la ley sectorial correspondiente), la Administración debería tramitar un procedimiento contra cada uno de los miembros o titulares de ese ente sin personalidad. Además, por aplicación del art. 28.3 de la LRJSP se les impondría una única multa de la que serían todos responsables solidarios, con todos los reparos que ello supone. En definitiva, una construcción que simplifica «extraordinariamente» las cosas

pero que aún arroja ciertas dudas, especialmente en lo referente a la ejecución de la multa en caso de impago.

Las explicaciones del profesor Rebollo sobre la responsabilidad de la persona jurídica en el derecho administrativo sancionador han influido en gran parte de la doctrina, que se ha adherido a sus postulados. Aun no exentas de críticas (que el profesor Rebollo no rehúye), en esta ocasión se recuerdan las características básicas de la responsabilidad de estos entes, sus importantes diferencias con la prevista en el derecho penal y se abordan nuevos fenómenos como la responsabilidad de las entidades matrices o la de las empresas sucesoras ante la extinción de la persona jurídica inicialmente infractora. Precisamente en relación con este último fenómeno, a golpe de sentencia (y muchas veces sin una ley que así lo permitiese) se ha ido sancionando a las personas jurídicas que se convertían en sucesoras de la infractora tras una modificación estructural, principalmente tras una fusión o absorción. Y aquí creo que acierta el profesor Rebollo en señalar que la doctrina (entre los que me incluyo) ha explicado la naturaleza de este fenómeno siempre desde la perspectiva de las sociedades mercantiles (también, creo, por la influencia del derecho de la competencia en esta materia, que presenta algunas particularidades bien tratadas en este libro). Pero como se apunta, la capacidad de extinguirse de forma voluntaria es una condición inherente a las personas jurídicas, y tanto son personas jurídicas las sociedades mercantiles como las cooperativas, fundaciones, asociaciones y, por supuesto, las Administraciones públicas y sus entes instrumentales. A ellas también habría que ampliar el estudio de la sucesión en la infracción.

Por otro lado, entre los que abrazan y aplauden con naturalidad este fenómeno y entre los que niegan rotundamente su compatibilidad con el principio de responsabilidad personal (piénsese que, formalmente, una persona jurídica responde por la infracción cometida por otra), el profesor Rebollo encuentra un camino intermedio más que sugerente. En primer lugar, si se admite esta responsabilidad por la infracción de otra persona jurídica, habrá que aceptar que en este supuesto se produce una excepción (y no una «forma distinta», como ha dicho el TC en la STC 179/2023) del principio de responsabilidad personal. Esta excepción se admitiría en tanto que el principio de intransmisibilidad de las sanciones (derivado del de responsabilidad personal) es incompatible «en cuanto a su naturaleza» con las personas jurídicas y, por lo tanto, no es constitucionalmente exigible el reconocimiento de ese derecho fundamental a las personas jurídicas. Sin embargo, el profesor Rebollo «no se resigna» a buscar soluciones más respetuosas con estos principios y propone que ciertos sujetos sean, tan solo, responsables del pago de la multa (los administradores o los sucesores de la entidad extinta) y no infractores por las conductas que cometió la persona jurídica extinta.

Una responsabilidad que muchas veces es complementaria a la de las personas jurídicas es la de sus administradores. Ya son muchas las leyes que prevén castigos tanto para la persona jurídica como para el administrador, aunque no son pocos los problemas que plantea esta responsabilidad. En algunos casos su

regulación es defectuosa o incompleta (¿qué grado de participación? ¿puede sancionarse al administrador si no se sanciona a la persona jurídica? ¿qué cargos pueden sancionarse?). En otros, la cuestión está en el fundamento de esta responsabilidad. Detrás subyace una explicación un tanto «artificiosa» que pasa por admitir que el castigo al administrador se fundamenta en su participación en la conducta de la persona jurídica que representa. Tampoco se ha visto en esta sanción la vulneración del principio de *non bis in idem*, aunque alguna ley prohíbe sancionar al administrador de la persona jurídica cuando se condena a esta. El profesor Rebollo, sabedor de la utilidad y capacidad disuasoria y preventiva de esta doble sanción, considera un tanto excesivo su prohibición, pero, de nuevo, busca soluciones alternativas alejadas del formalismo imperante en esta cuestión. Así, por ejemplo, se podría concentrar la sanción de multa en la persona jurídica y las inhabilitaciones en el administrador o, incluso, permitir, al igual que hace el Código Penal, que se module el importe de ambas multas de tal forma que el montante global no resulte desproporcionado, especialmente en situaciones en las que pueda producirse una suerte de confusión patrimonial entre administrador y persona jurídica.

Pero las personas jurídicas, aparte de por sus representantes, también están integradas por empleados cuyas acciones pueden derivar en la imposición de una sanción a la persona jurídica. Este tema es abordado en el capítulo cuarto. Sin embargo, ahora se sustituye el término persona jurídica por el de «empleador», que es más apropiado porque de lo que se trata es de la responsabilidad de un empresario (persona física o jurídica) por las conductas de sus asalariados. Independientemente de este importante matiz, el profesor Rebollo describe a través de un número considerable de sentencias una situación un tanto preocupante, en la que se puede observar cómo los tribunales, mediante el recurso, en ocasiones retórico, a la *culpa in vigilando*, terminan dando por válida cualquier sanción a la empresa. *Culpa in vigilando* que, además, muchas veces sirve o se utiliza como título de imputación de una acción cuando verdaderamente es una forma de acreditar la falta de diligencia. Si la ley prohíbe a las empresas contaminar, serán las empresas las responsables de un vertido ilegal, aunque sea el trabajador el que materialice ese vertido. La *culpa in vigilando* (y sus diferentes variantes) operaría en una fase posterior, en la de la acreditación de la culpabilidad y serviría (o debería servir) para evaluar si efectivamente la empresa había hecho todo lo necesario para que no se cometiese esa infracción.

No obstante, a veces el ordenamiento jurídico se dirige y responsabiliza directamente al trabajador y, en principio, y aunque la conducta se desarrolle en el marco de la actividad empresarial, la empresa no puede ser sancionada. Piénsese, por ejemplo, en el repartidor que se salta un semáforo en rojo. Pero algunas leyes (destacan sobremanera las del sector turístico), incluso en estos casos en los que el autor de la infracción es el empleado, convierten a las empresas en responsables de la sanción. Esta dissociación entre autoría y responsabilidad vulnera el principio de personalidad de las sanciones y debería provocar la inconstitucionalidad de

tales preceptos. Cuestión diferente y plenamente compatible con este principio sería que la ley tipificase como infracción, siguiendo lo recogido en el art. 28.4 de la LRJSP, el incumplimiento del deber de la empresa de evitar la infracción de sus trabajadores.

Por otro lado, en el derecho administrativo sancionador no solo son responsables las personas jurídico-privadas, sino también las Administraciones públicas, tal y como se detalla ampliamente en el capítulo quinto. No es nueva la polémica sobre el sentido de esta responsabilidad (que el Código Penal excluye) por el simple motivo de que las sanciones interadministrativas tan solo provocan el traslado de recursos de una Administración a otra, repercutiendo en última instancia en el ciudadano inocente. A veces se ofrecen soluciones alternativas, como en materia de protección de datos, donde la AEPD tan solo declara la comisión de una infracción, pero sin sancionar a la Administración de turno, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades disciplinarias. Sin embargo, lo cierto es que ya son varias las leyes que contemplan este tipo de sanciones. Su funcionamiento, en esencia, no difiere del de la responsabilidad de las personas jurídico-privadas e, incluso, se plantean también casos, especialmente en el ámbito de la competencia, en los que la Administración matriz responde de las conductas de su ente instrumental.

Lo que arroja más dudas es la incidencia de este tipo de sanciones en los controles jurídico-administrativos ya existentes en nuestro ordenamiento jurídico frente a la actividad o inactividad de las Administraciones públicas, especialmente cuando ejercen potestades administrativas. Como afirma el profesor Rebollo, muchas de estas sanciones se producen por ejercer ilegalmente sus competencias, o, incluso, por no ejercerlas o hacerlo tardía o defectuosamente. De esta forma, mediante la sanción se esquivan las eventuales resistencias que imponen principios tan importantes como la presunción de validez de los actos administrativos o la existencia de otro tipo de controles como es el recurso por inactividad de la Administración o el específicamente previsto en el art. 60 LBRL. A veces se exige la previa anulación del acto para la imposición de la sanción correspondiente, pero, en otras, los tribunales han aceptado la sanción pese a que ese acto o reglamento no había sido impugnado, ofreciéndole a la Administración fiscalizadora un plazo (el de prescripción) mucho más amplio que el del recurso contencioso-administrativo, con los correspondientes inconvenientes que ello genera desde el punto de vista de la seguridad jurídica. De esta forma, las sanciones interadministrativas se convierten en un nuevo instrumento de control entre Administraciones públicas y, precisamente por ello, en una nueva forma de incidir en su autonomía. Cuando esta autonomía está constitucionalmente garantizada, como sucede con la Administración autonómica o las entidades locales, el empleo de estas sanciones podría, incluso, tacharse de constitucional. El Tribunal Constitucional, especialmente en el ámbito local, siempre ha mirado con bastante recelo a leyes autonómicas que querían añadir algún tipo de control adicional sobre los

actos de sus entidades locales; recelo que, de momento, no se ha manifestado en las sanciones interadministrativas.

El último capítulo «Responsables solidarios y subsidiarios de infracciones y sanciones» me parece una de las grandes aportaciones (quizá la más importante) de este libro a la doctrina administrativa sancionadora. Se hace un esfuerzo por sistematizar y diferenciar las diferentes variantes de este fenómeno, haciendo una capital distinción entre la responsabilidad (solidaria o subsidiaria) de las infracciones y la responsabilidad (solidaria o subsidiaria) del pago de las sanciones administrativas. Al margen quedaría la responsabilidad solidaria entre la matriz y la filial por las infracciones derivadas del derecho de la competencia, camuflada bajo el polémico concepto de «empresa» que el profesor Rebollo acepta y que he de reconocer que, pese a que comparto la necesidad de responsabilizar a las matrices, todavía me cuesta ver.

En términos generales, el profesor Rebollo aprecia cierta confusión en la doctrina y en la jurisprudencia entre ambas figuras. Se suele aceptar, a veces con cierta resignación, su constitucionalidad, apoyándose en sentencias del Tribunal Constitucional que más bien hacían referencia exclusivamente a la responsabilidad solidaria del pago de la multa, pero no a la responsabilidad por las infracciones administrativas. En este sentido, la responsabilidad solidaria por las infracciones (que en alguna rara ocasión también puede ser subsidiaria o «en cadena»), recogida incluso en el art. 28.3 LRJSP, hace referencia a aquellos supuestos en los que son varios los sujetos que participan en la comisión de una infracción y a los que se les impone una única multa de la que responden todos solidariamente. Se prescinde, por tanto, de imponer una sanción individual a cada uno de los coautores o partícipes de esa infracción, y se introduce una figura de muy dudosa constitucionalidad, que no permite en ningún caso valorar las circunstancias individuales de cada sujeto, tanto agravantes como atenuantes, ni su grado de participación en esa infracción. A lo sumo, esa individualización se realizaría en la jurisdicción civil a partir de una acción de repetición del que pagó la multa frente al resto de infractores solidarios, lo que no hace más que aumentar el sinsentido de la responsabilidad solidaria.

Diferente es la responsabilidad solidaria (o subsidiaria) en el pago de la multa. Esta responsabilidad tan solo entra en juego si el deudor principal y sujeto sancionado no abona el importe de la multa. Para el profesor Rebollo, y a diferencia de la mayoría de la doctrina y de la jurisprudencia, esta responsabilidad no tiene naturaleza sancionadora. No se persigue imponer un castigo, sino, simplemente, garantizar *sea como sea* la recaudación de la multa. La consecuencia más inmediata de este planteamiento es la exclusión de las garantías de las sanciones administrativas a esta figura, lo que facilitaría mucho su expansión ya no solo en situaciones en las que el responsable solidario ha participado de alguna forma en la infracción, sino también cuando únicamente reúna una determinada cualidad (propietario de un vehículo, padre del infractor menor de edad...). Pero aquí es donde entra en juego el infrautilizado principio de interdicción de la arbitrarie-

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-