

blicas y el Derecho Administrativo», celebrado en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Rovira i Virgili en 2012, en el marco de la actividad investigadora del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT), lo cual vuelve a convertir a este Centro y a los investigadores vinculados al mismo en autores de referencia para el Derecho ambiental.

Manuela MORA RUIZ  
Universidad de Huelva

CASARES MARCOS, Ana Belén: *Principio de legalidad y ejercicio de la potestad administrativa sancionadora* (Prólogo de Tomás QUINTANA LÓPEZ); Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2012, 424 págs.

El libro que ahora se presenta es una obra sólida fruto de una madurez que sólo el ejercicio de la actividad académica, investigadora y profesional realizada a lo largo de los años en el estudio del Derecho administrativo lo ha hecho posible.

Es abundante el material existente sobre la potestad sancionadora; ahora bien, la profesora Ana Belén CASARES realiza un análisis desde un punto de vista sistemático en el que profundiza en la doctrina, la jurisprudencia y la legislación, acompañado de un estudio exhaustivo de los problemas jurídicos derivados de la exportación de una institución procedente del Derecho penal.

La obra que se presenta es mucho más que un estudio de la potestad sancionadora, supone un posiciona-

miento sobre la materia. En él defiende posiciones jurídicas que parten de una base constitucional y jurisprudencial que la autora ha sabido interpretar con enorme acierto.

La obra recensionada se divide en seis capítulos: I. Introducción. II. La legitimación constitucional de la potestad sancionadora de la Administración Pública. III. La modulación de los principios penales aplicables al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración. IV. La difícil unidad del Derecho Administrativo sancionador. V. La potestad sancionadora de los entes institucionales. VI. La potestad sancionadora corporativa. VII. Breve reflexión final.

Se puede señalar que en la misma se encuentran dos partes delimitadas pero interrelacionadas entre sí. La primera parte se dedica a la legitimación constitucional de la potestad sancionadora y la modulación de los principios penales aplicables al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, en la que se analiza la aplicación de los mismos a esta institución, como el principio de legalidad manifestado en la reserva de ley, el principio de tipicidad o el principio de irretroactividad. Merece especial atención el análisis que la autora lleva a cabo del principio de legalidad penal al ámbito sancionador administrativo, y la influencia del mismo en los principios de tipicidad y de irretroactividad. Es de destacar la relevancia del principio de legalidad del artículo 25.1 CE, conforme al cual «*nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en cada momento*», siendo esencial a fin de evitar inseguridades jurídicas para el

ciudadano procedentes de los problemas jurídicos que derivan de la tipificación; así como la vertiente cronológica del principio de legalidad sancionadora manifestada en el principio de irretroactividad.

Una segunda parte está dedicada al análisis exhaustivo de la potestad sancionadora, prestando atención a los sujetos que la ejercitan, destacando dos categorías, la de los entes institucionales y la de las corporaciones de Derecho público.

La dificultad de la unidad del Derecho administrativo sancionador es puesta sobre la mesa en el capítulo IV. La potestad sancionadora es considerada como una prerrogativa de la Administración pública que puede ser ejercida por los entes públicos *strictu sensu* (art. 2.1 LRJAP), por los órganos de la Unión Europea o incluso por otros organismos públicos no administrativos como las instituciones parlamentarias, el Defensor del Pueblo, el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas, el Consejo General del Poder Judicial... Todo este conjunto de entes pueden ser titulares de la potestad sancionadora, lo que nos lleva a una doble segmentación del Derecho administrativo sancionador: por un lado, el material o sectorial dependiente del régimen jurídico concreto y, por otro, la fragmentación del régimen propiamente subjetivo en función del órgano o ente concreto titular de la potestad, lo que da como resultado una «*imparable disgregación*». A esta disyuntiva se enfrenta la autora, intentando dar soluciones a través del análisis del reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, y de la diferenciación entre atribución de la titularidad de la potestad y la asignación de las competencias para su ejercicio concreto.

La necesidad de una regulación básica mínimamente exhaustiva y completa se pone de manifiesto en el capítulo IV, en donde se justifica dicha reivindicación, señalando, en palabras de la autora, que «... *la principal paradoja del Derecho Administrativo sancionador actual, que no es otra en definitiva, que su precariedad, en otras palabras, sus muchas carencias, silencios y lagunas pese a la abundancia normativa que caracteriza hoy en día su regulación. De ahí la pervivencia y pertinencia actual de la reivindicación doctrinal de una ley general que, aun a riesgo de petrificar en algunos aspectos la evolución del Derecho administrativo sancionador, contribuya a solucionar de forma efectiva alguna de sus disfuncionalidades más notorias*».

La separación entre la titularidad y la asignación de las competencias justifica el estudio del ejercicio de la potestad sancionadora en manos de los entes instrumentales de naturaleza institucional y de las corporaciones de Derecho público, regulados en los capítulos V y VI. La titularidad y el ejercicio de la potestad sancionadora de estos entes son avalados por el propio artículo 127 LRJPAC, así como por las normas específicas de creación y regulación; sin embargo, el análisis va más allá resaltando los importantes problemas interpretativos, así como la aplicación de los principios generales del Derecho administrativo sancionador a los procedimientos iniciados por tales entes.

Por lo que se refiere a la potestad sancionadora de los entes institucionales (capítulo V), se ha de partir de una correcta denominación y definición de los diversos entes que integran las entidades instrumentales, como los organismos públicos:

organismos autónomos, entidades públicas empresariales, agencias estatales; los entes comprendidos en las disposiciones adicionales 6.<sup>a</sup> y ss. de la LOFAGE: entes atípicos y Administración independiente; las sociedades mercantiles estatales; las fundaciones privadas del sector público y fundaciones de naturaleza pública. El ejercicio por dichos entes de esta potestad inicialmente atribuida a la Administración matriz supone la necesidad de que la ley de creación de los mismos lo disponga expresamente, lo que lleva a que en muchos casos la entidad instrumental goce de una potestad normativa suficiente para desarrollar un régimen jurídico sancionador propio; claro ejemplo es la ejercida por la Agencia Española de Protección de Datos, que aboga por la garantía y protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En cuanto al ejercicio de la potestad sancionadora corporativa, la obra parte en primer lugar de la dificultad de la naturaleza jurídica de las corporaciones de Derecho público, realizando un análisis doctrinal sobre las mismas para posteriormente detenerse en la distinta tipología que engloba a dichos entes, como corporaciones profesionales de Derecho público (colegios profesionales), corporaciones representativas de intereses económicos (cámaras de comercio, industria y navegación, cámaras agrarias, cámaras de la propiedad urbana...), corporaciones de naturaleza asistencial (ONCE) y federaciones deportivas. El ejercicio de la potestad sancionadora por estos entes es objeto de numerosos litigios, produciéndose en muchas ocasiones vulneración de las garantías constitucionales, por lo que la autora trata de ofrecer solu-

ciones a los posibles conflictos que pudieran surgir, realizando un estudio en detalle del régimen disciplinario de los colegios profesionales.

El presente libro concluye con una breve reflexión final en la que se aboga por la oportunidad y necesidad de una ley general estatal que defina las bases comunes al ejercicio de la potestad administrativa sancionadora.

En definitiva, es una obra de relevancia jurídica y de obligada referencia en el estudio del Derecho administrativo sancionador, pues aunque existen numerosos estudios de la potestad sancionadora, el libro que presenta la profesora CASARES va más allá de una teoría general del Derecho sancionador, ya que avanza sobre los innumerables problemas que se presentan en la configuración de la misma, aportando soluciones jurídicas basadas en argumentos sólidos con base teórica en los diferentes pronunciamientos jurisprudenciales existentes sobre la materia.

M.<sup>a</sup> Ángeles GONZÁLEZ BUSTOS  
Universidad de Salamanca

DOMÍNGUEZ MARTÍN, Mónica, y RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca: *El régimen de constitución, organización y contratación de las sociedades mercantiles locales: estudio desde la normativa y la jurisprudencia de la Unión Europea*; Editorial La Ley (El Consultor de los Ayuntamientos), 2013, 558 págs.

La necesaria reorganización de las Administraciones públicas, especialmente en lo que a sus entes