

TOMÁS CANO CAMPOS: *Sanciones Administrativas*, Madrid, Francis Le-febvre, 2018, 242 págs.

Con esta obra de enorme rigor teórico, pero también de gran utilidad práctica, Tomás Cano Campos aborda con acierto y de forma completa todos y cada uno de los aspectos de las sanciones administrativas.

En el primer capítulo, relativo a los «Aspectos generales» del derecho administrativo sancionador, comienza explicando que las sanciones son un medio más de todos los que se encuentran al servicio de los poderes públicos para proteger los bienes e intereses de la sociedad. Tras ello, pone de manifiesto la dualidad de sistemas punitivos existente en España y explica que el incremento de la intervención administrativa ha conllevado, a su vez, un incremento de las sanciones administrativas, que se han acabado convirtiendo en el refuerzo de la gestión ordinaria de la Administración. Llama la atención el autor sobre el hecho de que esta expansión, lejos de ser desacreditada, ha sido bien vista y acogida por la doctrina, sobre todo penalista, en un mal entendimiento del principio de intervención mínima del derecho penal; y se muestra crítico con esa concepción, afirmando ser partidario, más que de incrementar sin sentido el número de infracciones y sus correlativas sanciones, de aumentar la probabilidad de que los sujetos infractores sean descubiertos. A continuación, Cano Campos advierte algunas similitudes entre las sanciones administrativas y las penas para, acto seguido, centrarse en sus diferencias y poner de manifiesto la necesidad de que el legislador las tenga en cuenta para articular de forma racional ambos instrumentos punitivos del Estado y determinar la vía procedente en cada caso. Sentado lo anterior, pasa a definir la sanción administrativa como un mal que inflige la Administración a un sujeto como castigo por vulnerar una norma de conducta, y de esa definición extrae tres requisitos para que un acto de gravamen sea considerado sanción: que sea un mal que impone la Administración a un sujeto por vulnerar una norma de conducta, que el mal se configure como un castigo o reproche, es decir, que tenga finalidad represiva y que también persiga una finalidad preventiva o disuasoria de las conductas que castiga. Por último, pone de manifiesto que la potestad sancionadora de la Administración se caracteriza por una regulación dispersa y, en ocasiones, de aplicación parcial, y cierra el capítulo exigiendo una ley que la regule de forma completa y general.

En el segundo capítulo aborda las «Garantías constitucionales» de las sanciones administrativas. En primer lugar se detiene en el principio de legalidad y en todas las exigencias que plantea. La primera que explica es la reserva de ley, aunque advierte que en este ámbito no es tan rigurosa como en el ámbito penal. La segunda es el principio de tipicidad, pero aclara el autor que en derecho administrativo sancionador frecuentemente se recurre a la

tipificación indirecta —con la que no cree que se alcance el grado de precisión necesario— y a los conceptos jurídicos indeterminados, de los que se muestra partidario, siempre y cuando respeten el mandato de *lex certa*, porque los considera necesarios. Acto seguido, el autor aborda y explica tres consecuencias de la vigencia del principio de legalidad: la prohibición del recurso a la analogía *in peius*, la irretroactividad de las normas sancionadoras y el principio *non bis in idem*. Una vez analizado por completo el principio de legalidad, pasa a centrarse en el principio de culpabilidad y en los cuatro subprincipios en los que se concreta: el principio de personalidad de las sanciones, el principio de responsabilidad subjetiva, el principio de imputación personal y el principio de responsabilidad por el hecho. El siguiente principio en el que se detiene es el de proporcionalidad y declara que constituye un mandato tanto para el legislador, para que, en abstracto, guarde la debida proporcionalidad entre las infracciones que tipifica y las sanciones que prevé, como para la Administración, que en el caso concreto también debe velar porque la sanción a imponer sea proporcional a la infracción cometida. Concluye este capítulo explicando los derechos fundamentales en el procedimiento sancionador. Para ello, lo primero que aclara es que la Constitución no prevé las garantías que deben regir este procedimiento administrativo singular, sino solo las que deben presidir la imposición de penas, siendo el TC el que, en su mayor parte, las ha considerado de aplicación en el procedimiento administrativo sancionador, eso sí, con un contenido y alcance propios. Después de eso, aborda cada uno de esos derechos fundamentales y, finalmente, enumera una serie de garantías no constitucionales que también rigen en el procedimiento administrativo sancionador por encontrarse legalmente previstas.

En el tercer capítulo de la monografía, dedicado a las infracciones, comienza dando una definición de infracción: *acción antijurídica y personalmente imputable castigada por la ley con una sanción administrativa*. Y ello lo hace porque lo considera realmente relevante, no solo desde el punto de vista teórico, sino también como cuestión práctica, ya que la definición de infracción, a su parecer, supone una auténtica garantía para los ciudadanos, que no pueden ser sancionados si no concurren todos los requisitos que contiene. Pues bien, de esa definición deduce los tres elementos de una infracción —tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad— y pasa a abordarlos y a analizar las causas que los pueden excluir. En primer lugar, se centra en la tipicidad y el error de tipo. Lo más destacable es su visión conforme a la cual el dolo y la imprudencia forman parte de la tipicidad porque solo los comportamientos dolosos e imprudentes se pueden prohibir y sancionar. Tras ello, se detiene en la categoría de la antijuridicidad y la define como la relación de contradicción de una acción con el derecho que produce como consecuencia la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico que la norma administrativa quiere proteger. Pero, incluso

estando ante una acción típica y antijurídica, subraya el autor que se requiere que no concurren causas de justificación, por lo que pasa a analizarlas someramente e indica que son aplicables, con más o menos matices, las previstas en el Código Penal. En tercer lugar, aborda el principio de culpabilidad, que se refiere a la posibilidad de imputar un hecho antijurídico a un sujeto. Pero como, según su criterio, el dolo y la culpa no forman parte de la culpabilidad, llegados a este punto considera que lo único que resta por hacer es ocuparse de las condiciones concretas o personales que permiten imputar un comportamiento antijurídico a su autor o, más bien, que no permiten hacerlo. Es por ello por lo que pasa a estudiar las causas de exclusión de la culpabilidad. Pero lamenta que nuestro derecho administrativo no haya prestado la debida atención a la culpabilidad así entendida, siendo muy pocas las leyes que contemplan algún supuesto de inimputabilidad. Cierra el tercer capítulo explicando las diferentes clasificaciones existentes de las infracciones administrativas.

En el cuarto capítulo de la obra estudia los sujetos responsables. A modo de introducción define a los autores y a los partícipes y explica que en derecho administrativo sancionador, a diferencia de lo que ocurre en derecho penal, no existe una regulación general y completa de los sujetos responsables, pues la LRJSP en su art. 28 solo aborda algunos aspectos generales y ciertas leyes sectoriales aluden a diferentes grados de responsabilidad. Pero nada más. Por eso, lo que resta de capítulo constituye una especie de propuesta de aspectos a regular. Primero aborda la responsabilidad de las personas físicas, jurídicas y de los entes sin personalidad y sugiere determinar la edad a partir de la cual se puede responder de las infracciones administrativas y las condiciones de imputabilidad de las personas físicas. Después, diferencia los posibles grados de participación en la infracción, explicando las figuras de autor y partícipe. Tras ello, indica que la LRJSP prevé la posibilidad de que las leyes sectoriales sancionen a los responsables de no prevenir la infracción de otro, estableciendo así una especie de posición de garante. Y, finalmente, añade que la LRJSP también prevé la responsabilidad solidaria y subsidiaria, tanto de la infracción como del pago de la sanción, constituyendo esta última categoría, más que una auténtica responsabilidad sancionadora, el aseguramiento de una deuda de derecho público.

De forma similar, en el quinto capítulo, Cano aborda el estudio de las sanciones administrativas y lo que hace en primer lugar es destacar que, a diferencia de lo que ocurre en derecho penal, en derecho administrativo sancionador no existe un cuadro general de sanciones que las clasifique según su naturaleza y extensión, sino que son las leyes sectoriales las que clasifican la gravedad, no de las sanciones, sino de las infracciones, lo que conduce a que en este ámbito no exista correspondencia general entre la gravedad de la infracción y su sanción. A pesar de la incoherencia y confusión del sistema, pasa

a abordar y explicar las distintas clases de sanciones administrativas, así como la determinación de las sanciones y explica que el primer llamado a realizar esa tarea es el legislador, que durante su ejecución debe respetar la reserva de ley y los principios de tipicidad y proporcionalidad, y tras él, la Administración, que debe individualizar la sanción prevista de forma abstracta frente a cada hecho concreto también conforme al principio de proporcionalidad. Para ello, señala que la Administración tiene que aplicar los criterios de graduación de las sanciones previstos en la LRJSP y en la normativa sectorial. Pero, en ocasiones, también tiene que recurrir al mecanismo del concurso, tanto de normas como de infracciones, por lo que lamenta que la LRJSP no contenga una regulación completa de los concursos. Y es por ello por lo que se detiene a explicarlos.

El sexto capítulo de la obra lo dedica al procedimiento administrativo sancionador, que es requisito constitucional indispensable para la imposición de sanciones administrativas. Con él se trata, según explica, de que la Administración demuestre que concurren todos los presupuestos necesarios para imponer una sanción. En cuanto a la iniciación del procedimiento, afirma que, aunque siempre se produce de oficio, puede venir motivada por la propia iniciativa del órgano, orden del órgano superior, petición razonada de otro órgano o denuncia. Y explica los concretos extremos que deben aparecer en el acuerdo de iniciación, aunque advierte que la LPAC ha pasado a acoger la posibilidad prevista anteriormente en leyes sectoriales de que la primera acusación formal no se realice mediante ese acuerdo, sino a través del pliego de cargos. Tras ello, advierte que, en el acuerdo de iniciación, en el pliego de cargos o durante la tramitación del procedimiento, la Administración puede adoptar medidas provisionales para asegurar la eficacia de la resolución finalizadora del procedimiento. Pero no antes, porque, como sugiere, no parece que pueda haber una urgencia inaplazable en la imposición de un castigo. Respecto a la instrucción del procedimiento sancionador, enumera y explica los trámites más destacados de esta fase: el escrito de alegaciones del acusado, la propuesta de resolución y la audiencia y vista del expediente por los interesados. Por último, explica la conclusión del procedimiento y afirma que, en todo caso, incluso cuando existe reconocimiento de la responsabilidad, es necesario que el órgano competente para resolver dicte una resolución, la cual debe ser motivada y debe contener la valoración de las pruebas practicadas y la fijación de los hechos, la infracción cometida, la sanción correspondiente y las personas responsables o, en su caso, la declaración de no existencia de infracción o de responsabilidad.

En el séptimo capítulo el autor aborda las causas más frecuentes de extinción de la responsabilidad sancionadora, aunque advierte que la LRJSP solo regula la prescripción. En primer lugar, explica el cumplimiento voluntario

y después se detiene en la ejecución forzosa por la Administración y en los medios para llevarla a cabo, aunque antes explica el régimen de ejecutividad de las sanciones. Tras ello se centra en la prescripción de las infracciones y de las sanciones y advierte que lo que verdaderamente prescribe es la potestad de la Administración para perseguir las infracciones y para ejecutar las sanciones. En cuarto lugar, se detiene en la muerte de la persona física y en la disolución de la persona jurídica y aclara que la primera siempre conlleva la extinción de la responsabilidad sancionadora, por virtualidad del principio de personalidad de las sanciones, no ocurriendo lo mismo con la segunda. Cierra este capítulo el autor exigiendo una regulación de otra causa de extinción de la responsabilidad sancionadora, la condonación de las sanciones, y explicando la anotación de las sanciones y la cancelación de los antecedentes.

El último capítulo de la monografía se titula «Control judicial de las sanciones». Comienza el autor afirmando que la potestad sancionadora de la Administración constituye una excepción al principio constitucional de que corresponde a los jueces y tribunales juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, pero que eso no supone una desaparición del control judicial, sino su retraso en el tiempo, pues las sanciones administrativas son controladas por la jurisdicción contencioso-administrativa. Dicho lo cual, se centra en la capacidad y legitimación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en el objeto del proceso y en la prueba. A continuación, explica cómo la jurisdicción debe controlar los hechos, las normas y la sanción impuesta. Tras ello, se detiene en los efectos de las sentencias desestimatorias y estimatorias. En relación a las primeras pone de manifiesto la prohibición de *reformatio in peius*, y en relación a las segundas aclara que suponen la privación de efectos *ex tunc* a la sanción, tanto si el vicio apreciado es de nulidad como si lo es de anulabilidad. Finaliza el capítulo exponiendo el problema de los vicios de procedimiento y la retroacción de actuaciones y destacando que parte de la doctrina se encuentra a favor de que la Administración pueda iniciar un nuevo procedimiento o proseguir el anteriormente tramitado desde el momento que se produjo el vicio invalidante de la sanción para castigar al mismo sujeto por idéntica conducta, mientras que otro sector, en el que se encuentra, considera que es en el proceso contencioso-administrativo donde aquellos vicios deben subsanarse, entre otras cosas, porque lo contrario supondría una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, de la seguridad jurídica, de la confianza legítima y del derecho a no ser enjuiciado dos o más veces por lo mismo.

Y así es como concluye esta obra que, debido a su perfección técnica y análisis sistemático de las sanciones administrativas, le sería de una enorme utilidad al legislador si se decidiese por fin a aprobar una ley general de la potestad sancionadora de la Administración en nuestro ordenamiento. Solo así podrían solucionarse muchos de los actuales interrogantes y problemas de

inseguridad jurídica que Cano Campos pone de manifiesto en este libro que aquí se recensiona.

Carmen Martín Fernández
Universidad de Córdoba

ANTONIO GARCÍA JIMÉNEZ: *Las conexiones entre contratación administrativa e innovación*, Madrid, Tecnos, 2018, 348 págs.

El concepto de innovación asociado a las ideas con aplicación social que deben y pueden ser gestionadas por las organizaciones para repensar su funcionamiento con el objeto de mejorarlo ha sido objeto de un profundo análisis doctrinal en los últimos tiempos. Estudiada por Drucker desde hace décadas como herramienta de innegable valor para impulsar la maximización del beneficio en la empresa privada, el estudio de su aplicación en el ámbito de las organizaciones públicas inexistente hasta hace poco ha despertado un inusitado interés en tiempos recientes.

La monografía escrita por Antonio García Jiménez (doctor en Estado de Derecho y Buen Gobierno por la Universidad de Salamanca), recensionada a lo largo de las siguientes páginas, pretende poner de manifiesto la necesidad de hacer de dicho concepto algo intrínseco a la actividad administrativa. Concretamente a uno de sus campos más dinámicos y sensibles a las necesidades y exigencias sociales: el de la contratación pública, cuyas recientes modificaciones legislativas a nivel europeo y español dotan a la obra de un singular interés.

Antes de diseccionar su contenido cabe destacar que no estamos tan solo ante un excelente análisis doctrinal y jurisprudencial desde la perspectiva del derecho administrativo español. A lo largo de los distintos apartados en los que se divide la monografía, García Jiménez no deja de hacer continuas e interesantes referencias tanto a la doctrina internacional más autorizada no solamente en el ámbito jurídico, sino en otros relevantes al objeto de su investigación como la ciencia de la administración, la organización de empresas y la psicología social. Además, son continuas en la obra las referencias a experiencias llevadas a cabo en distintas administraciones del mundo que ponen de manifiesto tanto los presupuestos necesarios como la manera en que se ha materializado el concepto innovación en la práctica administrativa. Lo anterior deja de manifiesto las razones que han hecho al texto merecedor del Premio Extraordinario de Doctorado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca de 2018 y del IV Premio Internacional de Investigación «Instituto García Oviedo» de la Universidad de Sevilla.