

núcleo de libertad decisional por parte de los ciudadanos. En fin, para alcanzar el diseño de una buena gobernanza es necesaria una adecuada gestión pública del gobierno abierto, reformas estructurales, un efectivo compromiso de las estructuras públicas y su adaptación en el ámbito municipal a los retos de la nueva realidad disruptiva.

Se cierra la monografía en su epílogo con un capítulo octavo, destinado a *La ordenación futura de las ciudades como cauce de innovación jurídico-social: ¿hacia las ciudades inteligentes?* suscrito por la directora de esta obra colectiva, la profesora Mora Ruiz, destinado a reseñar la importancia del derecho a la ciudad en sus dimensiones individual y colectiva. De esta manera, se persigue la innovación jurídica de la ciudad inteligente a través de un alto nivel de desarrollo y sostenibilidad que redunde en una mejora significativa de la calidad de vida poblacional, al tiempo que se reflexiona sobre el fenómeno de la *smart city* y los aspectos social, económico, ambiental y territorial que afectan a los núcleos urbanos. Así, la autora propone el modelo de Inteligencia Territorial que apuesta por el desarrollo colectivo de los recursos naturales como freno a la pobreza y a la exclusión social en el nivel local erigiéndose la sostenibilidad en piedra angular del mencionado modelo. Se persigue una construcción alternativa de la ciudad inteligente que acoja la tecnología a fin de ser un instrumento clave que posibilite la transición socio-ecológica, un modelo de organización social y territorial específico para cada territorio y una participación real de la ciudadanía en las políticas públicas favoreciendo la innovación social. Para ello debe adoptarse un marco jurídico complementario, de carácter adaptativo, que flexibilice la actuación administrativa y permita a la sociedad hacer frente a los nuevos paradigmas urbanos.

En fin, esta obra no pretende ser, a mi juicio, simplemente un estudio sobre el fenómeno de la *smart city*, sino que va un paso más allá por cuanto analiza con minucioso rigor las diferentes problemáticas derivadas de la implementación de las *smart cities*, al tiempo que se proponen medidas jurídicas, económicas, sociales y ambientales que contribuyan al desarrollo con las debidas garantías de una ciudad de calidad, conectada, accesible, ecológica y próxima al ciudadano.

Lidia García Martín
Universidad de León

JUAN M.^a PEMÁN GAVÍN: *Derecho sancionador bancario. El régimen sancionador de las entidades supervisadas por el Banco de España*, Madrid: Iustel, 2022, 333 págs.

1. No cabe duda de que el estudio y sistematización del llamado *derecho administrativo sancionador* ha alcanzado, a estas alturas del siglo XXI, cotas muy apreciables en altura y calidad. Los principios fundamentales del mismo, tanto sustantivos como procedimentales, pueden tenerse por establecidos, indepen-

dientemente de que no esté todo dicho, de que queden flecos que puede ser necesario recortar, de que haya aspectos sobre los que conviene seguir reflexionando y de que sea preciso estar abiertos a lo que reclame la lógica y constante evolución del pensamiento jurídico. Pero creo que se puede afirmar sin riesgo de incurrir en exageración alguna que disponemos ya de una *parte general* del derecho administrativo sancionador suficientemente articulada y en buena medida construida gracias a la labor que la jurisprudencia, constitucional o no, y la doctrina más atenta y perspicaz han venido desarrollando incansablemente a lo largo de las últimas décadas; oigamos la muy autorizada voz de Alejandro Nieto: «[e]studiosos ejemplares y jueces comprometidos han aclarado con paciencia los textos normativos, despejado sus abundantes dudas, abierto camino a soluciones inteligentes justas, criticado las desviaciones inadmisibles, rectificado errores de bulto y de detalle». Si el legislador estatal no ha sabido, podido o querido plasmar suficientemente en normas positivas el resultado de tantos esfuerzos o pronunciarse sobre aspectos controvertidos, es algo que solamente a él puede serle reprochado, si es que hay que formular algún reproche.

Resuelta más o menos, o muy avanzada, la construcción de la *parte general* del derecho administrativo sancionador, es tan inevitable como imprescindible dar el salto hacia los estudios sectoriales, centrados en la aplicación de los principios y criterios decantados en aquella a concretos ámbitos de actividad y de la vida social. La tarea será más o menos difícil según el grado de complejidad y/o especialidad de la normativa aplicable al sector de que se trate, pero consistirá siempre en verificar de qué modo y en qué medida los elementos del sistema se plasman en ella. De ahí que conocer y dominar estos sea un requisito imprescindible para acometer el empeño con garantías de éxito además de, por supuesto, estar más que al corriente de los entresijos de la correspondiente regulación sectorial.

Juan Pemán Gavín, catedrático de derecho Administrativo en la Universidad de Zaragoza, afronta en su último libro el reto de analizar el régimen sancionador aplicable a las entidades de crédito supervisadas por el Banco de España, lo que es tanto como poner bajo el foco de los principios y criterios que toman asiento en la *parte general del derecho administrativo sancionador* una regulación densa, compleja y mudable. Estas características de la normativa bancaria determinan que no sea fácil la tarea de hacer inteligible dicho régimen para quienes, como es mi caso, apenas conocemos algo de la misma, o simplemente no conocemos nada; el autor de la obra que reseñamos, sin embargo, supera holgadamente la prueba y ofrece un texto claro y asequible, por supuesto que sin menoscabo del elevado rigor técnico que cabe esperar de una monografía jurídica. He ahí, a mi juicio, el mérito más notable del libro de Juan Pemán, que además de pasar de las musas al teatro facilita que los espectadores menos avezados comprendamos el sentido de la representación. No está de más recordar ahora que su autor ya ha acreditado la solidez de sus conocimientos sobre el sector bancario en una monografía algo anterior (*Banca, derecho y sociedad en tiempos convulsos. Sobre la necesidad de recuperar la ecuanimidad en el tratamiento del sector financiero*, Marcial Pons, 2020), de la que comentamos

no es complemento o continuación. Si en ese libro previo predomina el tono ensayístico, el de ahora tiene un indudable carácter técnico-jurídico y se dirige por lo tanto a un público más especializado profesionalmente hablando e interesado en conocer el detalle del régimen que analiza, al que Pemán se refiere en más de una ocasión como una de las herramientas de las que dispone el Banco de España para ejercer su función supervisora.

2. La estructura de la obra es sencilla: además de las relaciones jurisprudencial y bibliográfica (ambas reveladoras de un empleo muy completo de las fuentes) y de un anexo legislativo que incluye normas nacionales y de la Unión Europea, consta de dos partes claramente diferenciadas, de unas consideraciones finales y de una nota sobre el régimen sancionador en materia de recuperación y resolución de entidades de crédito.

La primera parte lleva por título «Contexto histórico y europeo del derecho sancionador bancario» y es ciertamente breve (págs. 21 a 65). Brevedad lógica pues su único propósito es introducir al lector en el objeto central del estudio, esto es, el régimen sancionador de las entidades de crédito y demás entidades supervisadas por el Banco de España, tal y como viene establecido en la Ley 10/2014, de Ordenación, Supervisión y Solvencia de las Entidades de Crédito, que ocupa toda la segunda parte, ya muy extensa (págs. 67 a 221). En esa introducción destaca, a mi juicio, la referencia a los condicionantes de la legislación bancaria europea sobre el régimen sancionador de las entidades de crédito, condicionantes que se traducen, entre otras cosas, en la necesidad de que la legislación interna contemple un dispositivo sancionador eficaz, proporcionado y disuasorio; ciertamente, hace ya tiempo que sabemos que no podemos contemplar la cuestión de la selección de las conductas infractoras y de la determinación de las sanciones a imponer única y exclusivamente a la luz de los criterios constitucionales, pero nunca está de más que nos lo recuerden. Es también relevante el aspecto del papel atribuido al Banco Central Europeo en el marco del llamado *Mecanismo Único de Supervisión*, pues comparte en ciertos casos la potestad sancionadora en el sector bancario con los supervisores nacionales (el Banco de España, en nuestro caso); harina de otro costal es que, según el autor, los términos normativos de esa compartición funcional generen complejidad o que se trate de «[u]na repartición competencial que suscita dudas y reparos y que convendría revisar cuanto antes para clarificarla y simplificarla».

La segunda parte del libro es un exhaustivo examen crítico del régimen sancionador aplicable a las entidades de crédito supervisadas por el Banco de España, centrado en las disposiciones de la Ley 10/2014, pero en absoluto desconectado de lo previsto en la legislación administrativa general, que constituye un marco de referencia constante, y siempre muy atento a los criterios jurisprudenciales. Los extremos analizados, ordenados en apartados distintos, son los siguientes: autoridades competentes para sancionar, la tipificación de las infracciones, las sanciones previstas y su determinación, el procedimiento administrativo sancionador (con referencia a ciertas cuestiones específicas de naturaleza

procedimental), la prescripción de las infracciones, la prohibición del *bis in idem* y, en último término, un análisis del régimen impugnatorio, tanto en vía administrativa como contencioso-administrativa.

3. Naturalmente, no podemos detenernos en pormenorizar el contenido de cada uno de los apartados reseñados, cuya mera enunciación acredita que el estudio es desde luego completo. Valgan, por lo tanto, como muestras de lo que puede encontrarse en la monografía del profesor Pemán las siguientes pinceladas.

A) Llama la atención la extensa enumeración de los tipos infractores, resultado de una dinámica acumulativa por la «continua incorporación de nuevas infracciones a través de las sucesivas reformas legales que se han ido produciendo», así como la tipificación *residual* de las infracciones leves (cualquier incumplimiento de la copiosa normativa bancaria), el abundante empleo de conceptos jurídicos indeterminados o las tipificaciones indirectas o por remisión. A juicio del autor, el objetivo del legislador «no ha sido otro que plasmar legalmente una habilitación muy amplia para el ejercicio de la potestad sancionadora por parte del supervisor que respalde eficazmente el cumplimiento de la frondosa normativa bancaria por parte de las entidades de crédito», objetivo que «se ha logrado plenamente», pero a costa de situarse el régimen sancionador «muy lejos del nivel óptimo deseable» desde el punto de vista de los principios de tipicidad y seguridad jurídica.

B) Destaca el carácter cuasi-objetivo de la responsabilidad, particularmente a propósito de administradores y directivos, a partir de la consideración del nivel de diligencia exigido a los mismos, contexto en el que la jurisprudencia acredita que las sanciones suelen imponerse por conductas culposas (por lo común, omisivas), sin que prosperen los alegatos relativos a la ausencia de culpabilidad. Esta posición jurisprudencial, dice el autor, «se sustenta en la reiterada afirmación de que el nivel de diligencia exigible a los administradores de las entidades que operan en el sector financiero es superior al exigido genéricamente a los administradores de las sociedades mercantiles, e incluye un deber de vigilancia sobre el conjunto de la actividad de la respectiva entidad». Al margen de que ello deje muy poco espacio para el juego del error de prohibición, las posibilidades «de que se produzca una exoneración de la responsabilidad sancionadora en la vía contencioso-administrativa por cuestiones vinculadas al principio de culpabilidad se sitúan en un terreno notoriamente estrecho y dificultoso», siendo muy reducidas en el caso de los administradores y todavía más en el caso de las entidades. En la práctica, leemos, ello «se traduce a una situación muy próxima a una inversión de la carga de la prueba en materia de culpabilidad».

También en relación con el principio de culpabilidad, y ahora a propósito de su aplicación a las entidades de crédito, el autor se alinea con el criterio doctrinal «que busca una construcción específica de la culpabilidad de las personas jurídicas en torno a la existencia —o no— de defectos organizativos entendidos como omisión de las medidas de precaución exigibles para evitar las infracciones», de modo que «la culpabilidad descansaría en un juicio de reprochabilidad basado

en que la entidad ha omitido las medidas de precaución que le son exigibles para garantizar el desarrollo de la actividad empresarial conforme a la legalidad vigente».

Interesante es de igual modo la cuestión de cómo aplicar el principio de responsabilidad si se ha producido una fusión de entidades, supuesto en el que la doctrina y la jurisprudencia se muestran proclives a la traslación de la responsabilidad a las personas jurídicas sucesoras. Sin discutir el criterio, Juan Pemán introduce ciertos matices pues afirma que «los principios de responsabilidad personal y culpabilidad ofrecen fundamento para modular, en un sentido atenuante (e incluso eximente), esta responsabilidad “heredada” en función de cuál haya sido la conducta concreta observada por la entidad absorbente»; el autor señala como ejemplo lo dispuesto en el art. 76.2, e) de la Ley Orgánica 3/2018, sobre protección de datos personales, que incluye entre las circunstancias que pueden tenerse en cuenta a la hora de graduar las sanciones la «existencia de un proceso de fusión por absorción posterior a la comisión de la infracción, que no puede imputarse a la entidad absorbente», además de buscar apoyo en las disposiciones generales sobre responsabilidad personal y culpabilidad de la Ley 40/2015 y en alguno de los criterios de graduación de las sanciones recogidos en la propia Ley de Ordenación, Supervisión y Solvencia de las Entidades de Crédito.

C) Es digno de mención que la legislación laboral prevea que la imposición de una sanción por falta muy grave a directivos y personas que ocupan cargos de administración conlleva el despido disciplinario sin indemnización. Pemán no censura esta medida en sí, sino que se trate de un «singularidad estrictamente aplicable a las entidades de crédito» que ni siquiera se aplica a las otras entidades del sector financiero en sentido amplio, situación que el autor considera contraria a los arts. 9.3 y 14 de la Constitución «en la medida en que no alcanza a vislumbrarse la justificación de esta limitación a las entidades de crédito del ámbito de aplicación de un precepto insertado en la legislación laboral con efectos tan importantes».

D) Dado el gran margen de apreciación de que dispone el Banco de España, el autor insiste en la necesidad de observar el principio de proporcionalidad, teniendo en cuenta los criterios específicamente recogidos en la normativa de referencia. Constata el autor que en vía judicial no prospera la frecuente invocación del principio de proporcionalidad, especialmente en caso de sanciones a personas físicas, lo que a su juicio puede deberse a la completa motivación de las resoluciones del Banco de España. Si es así, es desde luego digno de elogio, pero cuesta más formular un juicio semejante a la vista de que el legislador ha incrementado los límites máximos de las multas y el supervisor suele imponer sanciones lejos de los mismos, razón por la que, indica el autor, «las posibilidades reales de que pueda justificarse el carácter desproporcionado de estas multas parecen ciertamente remotas».

E) En relación con la publicidad de las sanciones, considera Pemán que constituye una medida sancionadora «a la vista de la finalidad claramente perse-

guida por el legislador con tal publicación, que no es otra que reforzar la eficacia disuasoria del régimen sancionador mediante un efecto aflictivo *adicional* respecto a la sanción que se publica, que se sitúa en el terreno de la reputación o imagen pública de la entidad o persona infractora, dentro de un sector en el que la fiabilidad o confianza suscitada tiene una gran importancia para los que operan en él». Particularmente, albergo ciertas dudas al respecto, dudas que, no obstante, no me impiden coincidir con el autor en que la publicidad de las sanciones no debería acordarse de forma poco menos que rutinaria: «parece evidente que tiende a consolidarse un escenario en el que se impone la publicación de las sanciones adoptadas en aplicación de la legislación bancaria de manera generalizada, con un gran automatismo, sin que apenas exista espacio efectivo para la aplicación de las excepciones legalmente contempladas. Unas excepciones en relación con las cuales se constata una praxis de los organismos supervisores nada propicia a su apreciación; praxis que cuenta asimismo con el visto bueno de la jurisprudencia».

F) En el apartado relativo a los medios impugnatorios, y puesto que la Ley de Ordenación, Supervisión y Solvencia de las Entidades de Crédito dispone que las resoluciones sancionadoras del Banco de España son recurribles en alzada (impropia) ante el Ministerio de Economía (hoy, el órgano es otro), el autor se suma a la extendida crítica doctrinal hacia la configuración de este recurso administrativo como obligatorio, recurso que, en este ámbito y al igual que en tantos otros, «se revela en la práctica como un trámite inútil que viene a retrasar aún más la ya de por sí lenta Justicia administrativa». Es cierto que las reglas específicamente aplicables a la ejecutividad de las sanciones palían ciertos problemas, pero no cabe pasar por alto que no todas las resoluciones del Banco de España recurribles en alzada son sancionadoras (intervención o toma de control de las entidades, revocación de autorizaciones). Y frente a la opción de crear una vía de recurso ante órganos especializados (siguiendo más o menos el modelo de los tribunales contractuales), Pemán propone que las resoluciones sancionadoras del Banco de España agoten la vía administrativa, «régimen que por lo demás es el general aplicable a los actos dictados por los órganos de dirección de la mayoría de los entes públicos de ámbito estatal dotados de personalidad jurídica». Cualesquiera que hayan sido las razones que en otro tiempo han podido justificar esa alzada ante el Ministerio, parece claro que hoy día no tiene mucho sentido mantenerla, tanto por razones prácticas como por razones institucionales.

H) En cuanto al funcionamiento del control contencioso-administrativo, constata el autor la «deferencia extrema» que muestra la jurisdicción, superior a la que se aprecia a propósito de otros ámbitos económicos. Esto le lleva a pensar que la actitud de los tribunales de justicia no se fundamenta únicamente en los argumentos que usualmente sirven para justificar la, llamémosle así, *benevolencia judicial* ante la actuación de otros órganos (componente técnico o especializado del sector y de su normativa, autonomía del órgano, profesionalidad de sus componentes...), y considera, como hipótesis, que ello puede explicarse en el buen hacer

del Banco de España y en su «credibilidad reforzada», la cual a su vez derivaría «de su gran solera y experiencia institucional (mayor que la de otros supervisores) y de la acreditada cualificación de su personal».

4. Las consideraciones finales van más allá del mero recordatorio de las ideas fundamentales expuestas y desarrolladas a lo largo del libro. En ellas destaca con luz propia el que podría ser un balance general: la «infrecuencia de la aplicación de la potestad sancionadora a entidades de crédito por infracciones a la regulación bancaria prudencial», circunstancia que el autor relaciona directamente con que «están funcionando adecuadamente los diversos mecanismos establecidos para imponer el cumplimiento de las elevadas exigencias que hoy apuntalan la estabilidad y solidez o “resiliencia” de las entidades de crédito»; por ello, la escasez de procedimientos sancionadores estaría vinculada «a la escasez de los incumplimientos en esta materia». Si es así, y como el profesor Pemán es quien lo sabe así debe ser, hay motivos para la satisfacción, pues una prueba de que las normas consiguen su objetivo es que no sea preciso activar con frecuencia los remedios sancionadores. Con todo, el autor añade un factor que perturba dicha satisfacción: la proclividad al ejercicio de la acción penal, que ha alcanzado «una cierta cronicidad y, por tanto, un carácter estructural o cuasi-permanente», fenómeno al que la obra se refiere en tono crítico y sobre el que convendría una reflexión de orden general, y no solo a propósito del sector bancario.

Javier Barcelona Llop
Universidad de Cantabria

HELMUTH SCHULZE-FIELITZ: *Die Wissenschaftskultur der Staatsrechtslehrer*, Tübinga, Mohr-Siebeck, 2022, 230 págs.

1. La Asociación de Profesores alemanes de derecho público (VDStRL) es bien conocida entre los especialistas españoles porque sus sesiones y debates son seguidos con cierta regularidad por las publicaciones especializadas, como es el caso de la *Revista de Administración Pública*.

Contamos con una accesible información sobre este mítico santuario de los popes de la jurisprudencia. Quienes se manejan en el idioma alemán a buen seguro han leído las páginas a ella dedicadas por Michael Stolleis en su inmensa *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland* (sobre todo, en los tomos tercero y cuarto) y en español se cuenta con mi propia aportación contenida en *Maestros alemanes del derecho Público* (dos tomos) y *Juristas y enseñanzas alemanas I 1945-1975* o la traducción del libro de R. Wahl *Los últimos cincuenta años de derecho administrativo alemán*, entre algunas otras.

El libro de Schulze-Fielitz es distinto y ello porque en él se desmenuza la «letra pequeña» del funcionamiento de esta singular organización. El autor se ha jubilado recientemente como catedrático de Derecho Público de la Univer-