

CANO MATA, ANTONIO: *Las infracciones administrativas en la doctrina del Tribunal Constitucional*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1984, 285 págs.

La reinterpretación del ordenamiento jurídico en su conjunto se planteó como una tarea ineludible tras la promulgación de la Constitución española de 1978, que vino a incorporar un nuevo sistema de valores.

También en el derecho administrativo sancionador se ha dejado sentir la incidencia de la Constitución. En efecto, el alcance y la repercusión del mandato contenido en su artículo 25 sobre el principio de legalidad en este derecho es trascendente y ha llegado a imprimir un notable cambio en las exigencias y límites a respetar puesto que, manteniendo la atribución en favor de la Administración de un poder sancionatorio, ello ha de realizarse a través de ley formal, a la vez que se viene a admitir que la tipificación normativa previa de conductas sancionables ha de realizarse a través de igual mecanismo legal, sin que sean suficientes amplias y vagas remisiones abstractas mediante descripciones carentes de toda precisión.

La aplicación a esta materia de principios consagrados en la Constitución tales como el de legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, etc., supone un gigantesco avance en el proceso de depuración de un derecho que ha sido objeto de las más acérrimas críticas por parte de la doctrina y que incluso ha merecido la drástica calificación de «derecho represivo pre-beccariano» (García de Enterría).

Ha sido el Tribunal Constitucional, en su calidad de «intérprete supremo» de la Norma fundamental, el que ha establecido una importantísima doctrina que ha contribuido a reforzar las precarias garantías del administrado frente a esta arrolladora potestad de la Administración y la recopilación de esta doctrina es precisamente el propósito de la obra de Cano Mata objeto de esta recensión.

El autor, a lo largo de su exposición, en la que realiza una tarea de sistematización encomiable, nos ofrece una panorámica general del sistema de infracciones y sanciones administrativas a la luz de los principios constitucionales, acompañando sus conclusiones con los más importantes pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la materia.

El resultado es un trabajo perfectamente documentado que nos ofrece una visión clara, precisa y sistemática de los avances y logros obtenidos por el Alto Tribunal en su actuación dirigida a adecuar el ejercicio de esa potestad administrativa exorbitante a las exigencias constitucionales.

En cuanto a su estructura, la obra consta de una Introducción y de catorce capítulos a lo largo de los cuales el autor intenta extraer de las sentencias del Tribunal Constitucional más relevantes en esta materia una teoría general aplicable a las infracciones y sanciones administrativas.

De entre las sentencias seleccionadas en el libro son de destacar las de 3 de octubre de 1983 y 8 de junio de 1981 por la importantísima doctrina que sientan.

En el primero de estos pronunciamientos se destaca la opción constitucional en favor del reconocimiento de una potestad sancionatoria en manos de la Administración, reconocimiento que obedece a exigencias de carácter eminentemente práctico, tales como:

- La conveniencia de no recargar en exceso la actividad de la Administración de Justicia, como consecuencia de ilícitos de gravedad menor.
- La necesidad de dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en relación con ese tipo de ilícitos, y
- El buscar una mayor inmediatez de la autoridad sancionadora respecto de los hechos castigados.

Asimismo se señalan en la sentencia los límites que esa potestad encuentra en el artículo 25 de la Constitución, a saber:

- El principio de legalidad.
- La interdicción de las penas de privación de libertad.
- La subordinación de los actos de la Administración de imposición de sanciones a la autoridad judicial.
- El principio *non bis in idem*.
- La aplicabilidad de los principios y garantías esenciales reconocidos en el artículo 24 de la Constitución a los procedimientos que lleva a cabo la Administración para la imposición de sanciones.

En cuanto a la sentencia citada en segundo lugar, ésta contiene una declaración de indudable trascendencia en esta parcela del derecho administrativo:

«Los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado.»

Sentadas estas premisas, prosigue Cano Mata con un análisis detallado de los límites de la potestad sancionatoria de la Administración, al que dedica varios capítulos.

Comenzando por el principio de legalidad, éste se traduce en la exigencia de que dicha potestad cuente con una cobertura legal de modo que la punibilidad de una acción no puede estar basada en normas distintas o de rango inferior a las legislativas.

Se desdobra este principio en tres manifestaciones fundamentales, la primera de las cuales es la que acabamos de anunciar, esto es, la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma legal. La segunda manifestación de este principio consiste en la tipicidad de las infracciones y de sus sanciones, tipicidad que exige que las conductas que se hagan merecedoras de sanción aparezcan concreta y perfectamente delimitadas, quedando de este modo proscrita la utilización de cláusulas abstractas e indeterminadas para la calificación de una infracción administrativa. Una última manifestación del principio implica que nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que, en el momento de producirse, no constituyan infracción administrativa según la legislación vigente en aquel momento.

No obstante la incuestionable trascendencia de la consagración constitucional del principio de legalidad y su incidencia en el derecho administrativo sancionatorio, el Tribunal Constitucional ha elaborado una interesante doctrina encaminada a establecer ciertos límites a la aplicabilidad de este principio a otros actos ilícitos distintos de los penales y administrativos.

Fieles exponentes de esta doctrina son tres sentencias del citado Tribunal que se recogen en el capítulo VII de la obra, dedicado a los límites de la aplicabilidad del principio de legalidad. La primera de las cuales, dictada el 2 de diciembre de 1982, declara que el artículo 25 de la Constitución no es aplicable a los simples ilícitos de naturaleza civil, en los que la tipicidad y legalidad no tienen que actuar de manera tan estricta. Por su parte, la sentencia de 26 de julio de 1983 (referida a un despido laboral improcedente en el que se sustituye la readmisión por el abono de una indemnización), señala que este artículo no puede extenderse a aquellas sanciones que, en virtud del ordenamiento privado, puedan ser adoptadas por quienes están legitimadas para ello. Finalmente, la de 21 de julio de 1986 establece que no cabe extender el artículo 25 fuera del derecho sancionatorio, no siendo asimilable el concepto de sanción a la simple consecuencia desfavorable de una actuación propia.

Al tema de la aplicabilidad de los principios recogidos en el artículo 24 de la Constitución (que consagra el derecho a la tutela judicial efectiva), dedica el autor buena parte de su exposición, apoyando sus conclusiones en la sentencia de 8 de julio de 1981, que declara que estos principios son inherentes al derecho administrativo

sancionador, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 del texto fundamental.

Precisamente de la necesidad de salvaguardar esos valores hace derivar el Alto Tribunal la inconstitucionalidad de las sanciones de plano, es decir, de aquellas sanciones impuestas a los ciudadanos sin observar procedimiento alguno y sin audiencia del sancionado.

La relevancia de esta sentencia y su trascendencia en el ámbito del derecho administrativo sancionador ha sido puesto de manifiesto por el profesor García de Enterría en su trabajo «La incidencia de la Constitución sobre la potestad sancionadora de la Administración: dos importantes sentencias del Tribunal Constitucional», publicado en la *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 29, abril-junio 1981, páginas 359 a 368.

De entre los principios enunciados en el artículo 24 de la Constitución, se detiene el autor en el análisis de la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la presunción de inocencia y su extensión a la potestad sancionadora de la Administración, extensión expresamente reconocida en la sentencia 13/1982, de 1 de abril, al declarar:

«El derecho a la presunción de inocencia no puede entenderse reducido al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino que debe entenderse también que preside la adopción de cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, que se base en la condición o conducta de las personas y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio para las mismas o limitativo de sus derechos.»

La singular posición jurídica de la Administración se traduce en la posesión de una serie de privilegios que integran el sistema de autotutela administrativa. Constituye una manifestación de este sistema la autotutela ejecutiva que implica la efectividad inmediata de los actos administrativos sin necesidad de esperar a que se resuelva sobre su validez, efectividad que no queda en suspenso ante la interposición de cualquier recurso y que es predicable también de las resoluciones administrativas sancionadoras.

Planteado el problema de determinar hasta qué punto la ejecutividad de los actos sancionadores puede ser contraria al derecho a la tutela judicial efectiva, Cano Mata cita la tesis de la sentencia 66/1984, de 6 de junio, que declara que: «el artículo 24, 1, de la Constitución no impone un reinterpretación de las normas sobre ejecutividad de los actos administrativos sancionatorios», matizando al respecto que «la ejecutividad de los actos sancionatorios (...) no es salgo indefectiblemente contrario al derecho a la tutela judicial efectiva (...)».

El derecho a la tutela se satisface, pues, facilitando que la ejecutividad pueda ser sometida a la decisión de un Tribunal y que éste, con la información y contradicción que resulte menester, resuelva sobre la suspensión».

No obstante estas declaraciones, el autor pone de manifiesto que estamos asistiendo a un cambio en la materia, puesto que en los últimos años el legislador ha reconducido a límites más justos el principio de ejecutividad administrativa, restringiendo la extensión del privilegio e introduciendo en nuevas disposiciones de distinto rango diversas excepciones que limitan la rigidez del principio.

Finalmente el autor, tras abogar por la necesaria construcción de una teoría general en materia de infracciones administrativas, nos llama la atención acerca de la existencia de una serie de especialidades que se proyectan sobre un tipo concreto de infracciones. Al estudio de estas especialidades (régimen disciplinario de los funcionarios públicos, sanciones disciplinarias impuestas por las Salas de Gobierno de las Audiencias territoriales y régimen disciplinario militar) dedica los últimos capítulos de su obra.

Con este libro Cano Mata viene a completar la serie de trabajos dedicados a la recopilación y análisis de la doctrina que el Tribunal Constitucional ha ido sentando acerca de muy diversas materias (recurso de amparo, cuestiones de inconstitucionalidad, Ley 62/1978, de 26 de diciembre, sobre protección de los derechos fundamentales de la persona...), y en él, al igual que en las obras que le precedieron, son de destacar la labor de sistematización llevada a cabo por el autor y su eficacia práctica en el estudio de esta importante doctrina constitucional.

DOLORES DE JUAN ORLANDIS.

CANO MATA, ANTONIO: *El principio de igualdad en la doctrina del Tribunal Constitucional*, Edersa, Madrid, 1983, 466 págs.

Si la igualdad es una cuestión que siempre ha preocupado a los juristas, no cabe duda que, desde la entrada en vigor de la Constitución, tal temática ha alcanzado sus más altas cotas de interés. No es extraño que así sea si tenemos en cuenta que nuestra Carta Magna se abre, en su artículo 1, propugnando la igualdad como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico para continuar, pocos artículos después, desarrollando dicho principio.

Son muchos los autores que, en los últimos años, han profundizado en el contenido y alcance de este principio general del derecho. Es opinión unánime que una correcta aplicación del mismo exige distinciones de situaciones y categorías basadas en criterios racionales y objetivos que, de no producirse, pueden conllevar una quiebra del principio de igualdad.

La obra de Cano Mata que aquí se reseña se aleja de las construcciones teóricas o doctrinales para centrarse en el estudio jurisprudencial del ya citado principio de igualdad; concretamente, en la doctrina del Tribunal Constitucional; es decir, se estudia la vertiente práctica del tema, vertiente en la que el autor está más familiarizado por su condición de magistrado del Tribunal Contencioso-Administrativo. Y, precisamente, en haber puesto su punto de mira en la actuación del poder judicial radica, a nuestro juicio, el interés del trabajo. No cabe duda de que es a nuestros tribunales, y quizá más especialmente al Tribunal Constitucional, a quienes corresponde la difícil tarea de cuidar que el respeto del derecho subjetivo de los ciudadanos a obtener un trato análogo inspire la actuación de los poderes públicos y la aplicación de las normas, dejando sin valor decisiones que, por no tener justificación racional y suficiente, pudieran resultar arbitrarias.

Los objetivos del autor aparecen claramente definidos en la brevísima introducción de su obra —tres páginas— en la que se anuncia el propósito pretendido; éste no es otro que recoger las sentencias que estudian dicho principio. Dice textualmente Cano Mata: «Si la lectura de estas páginas sirve para conocer mejor las posibilidades de aplicación del principio de igualdad habremos conseguido la finalidad propuesta.»

Con tal fin, el autor recoge, a lo largo de 466 páginas, las resoluciones del citado organismo judicial que aparecen ordenadas atendiendo exclusivamente a un criterio cronológico que abarca desde enero del año 1981 hasta junio de 1983, año en el que se publicó la monografía.

En una primera aproximación podría parecer que la aplicabilidad del principio de igualdad se centra casi de modo absoluto en la vía extraordinaria que reconoce la Constitución para la defensa de los derechos y libertades fundamentales, es decir, en el recurso de amparo; sin embargo, el trabajo que aquí comentamos no olvida que este principio encuentra también razón de ser en los recursos de inconstitucionalidad, de competencia y en las cuestiones de constitucionalidad. Por ello, y aunque son mu-