
Prólogo

I

A pesar de las lagunas y defectos de estructura normativa – destacados por la doctrina administrativa con rigor crítico y cierta severidad – que cabe observar en el análisis de los preceptos que la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/ 1992 de 26 de noviembre) dedica a la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas (arts 127 a 138), hay que convenir que constituye un conjunto orgánico de principios – a modo de una codificación parcial o esbozo de una parte general del régimen sancionador administrativo – que está destinado a tener efectos beneficiosos, desde el punto de vista normativo, y también, en el doctrinal.

La propia ley enuncia sus fuentes inspiradoras – posiblemente para justificar la inserción de preceptos sustantivos en una normativa eminentemente procedimental – que no son otras que los principios constitucionales y la jurisprudencia consolidada, con la pretensión de estructurar una norma básica que cumpla una función eminentemente referencial para las distintas Administraciones Públicas y para las regulaciones sectoriales de los múltiples ámbitos administrativos. Disponer, por lo tanto, de unos principios normativos rectores del ejercicio y contenido de la potestad sancionadora (legalidad, tipicidad, irretroactividad, responsabilidad y proporcionalidad etc) - inicialmente solo quedan fuera de este marco las órdenes tributario, social y disciplinario- es un logro de progreso jurídico que merece ser destacado por carecer de antecedentes en nuestra historia administrativa, caracterizada por la presencia de una potente potestad sancionadora de la Administraciones

Públicas, sin límites definidos o cortapisas constitucionales hasta fechas muy recientes. Si atendemos a la propia Ley en su Exposición de Motivos la nueva regulación trae causa directa de exigencias derivadas de la afirmación de nuestro Ordenamiento Jurídico, del principio de mínima intervención penal, iniciados legislativamente en la década de los años ochenta y consolidados, posteriormente, por el Código Penal de 1995, que ha dado lugar a un proceso de despenalización de conductas, y subsiguiente ingreso en el Derecho Administrativo Sancionador de los nuevos ilícitos transformados, cuya recepción exigirá una renovación de la ordenación sancionadora. Esta explicación solo es parcialmente satisfactoria, en la medida que los procesos de despenalización no han revestido el volumen y la entidad de los regostrados en Italia (1981) o Alemania (1987), por la sencilla razón que, con anterioridad, o simultáneamente a la tipificación penal en el campo, estaba ya ocupado por el sistema sancionador administrativo. Visto desde perspectiva optimista, habrá que subrayar, sin embargo, que esta despenalización implícita o anticipada por ocupación previa del terreno ha permitido que el nuevo Código Penal de 1995 haya podido enfrentarse con nuevas tipificaciones de delitos, mayoritariamente demandados por la sociedad, con criterios de intervención mínima con mayor facilidad y flexibilidad que en otros ordenamientos, en materias tales como la Ordenación del Territorio, Urbanismo, Patrimonio Histórico, Medio Ambiente, etc, por el respaldo previo de un sistema consolidado de sanciones administrativas.

Ahora bien, la imagen a modo de diptico, de un Derecho Penal, delimita intervención y de un Derecho Sancionador Administrativo, susceptible de máxima expansión si bien sometido ahora a la observancia de unos inexcusables principios rectores, no es íntegramente satisfactoria ni mucho menos permite hacernos pensar que se han cumplido todos los objetivos constitucionales declarados en el art 25 CE. Por lo pronto, los límites de la materia penal en una sociedad compleja como la actual son imprecisos y fluctuantes, pues los episodios de despenalización no excluyen otros de “repenalización”. Pero, en cualquier caso, en el ámbito propio del Derecho Administrativo Sancionador donde también debe producirse un análisis crítico de orden cualitativo, parecido al experimentado en el seno de la ciencia del Derecho Penal en décadas anteriores, en orden a su fundamentación, justificación y eficiencia. A su vez, el arrastre histórico de los distintos títulos en que se ha venido apoyando la potestad sancionadora de nuestra Administración – policía general, orden público y seguridad ciudadana, régimen de libertades pú-

blicas, dominio público, policías especiales, nueva prevención de riesgos, ordenación de nuevas tecnologías etc, además de los ilícitos endosados por la vía de la despenalización –entrañan un acervo de composición tan compleja que difícilmente sin una clara depuración de sus fuentes y motivaciones pueda hacerse una aplicación plana y sin mayores cuestionamientos de los nuevos principios sancionadores uniformes impuestos por la Ley 30/1992. Esta situación, por otra parte, no es privativa de nuestro sistema jurídico, pues basta observar la copiosa jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de estos últimos años que, al amparo del art 6.1 del Convenio europeo de 1950 (tutela judicial sobre pretensiones de carácter civil o penal), pretende asimilar a dichas pretensiones, forzando al máximo las analogías para evitar la denegación de justicia, los múltiples recursos procedentes de los diversos Estados europeos derivados de sanciones económicas de sus Administraciones Públicas impuestas con arreglo a los más variados títulos y procedimientos (desde las infracciones a la circulación a los recargos por la superación de las cuotas lácteas comunitarias, pasando por las sanciones fiscales, laborales, o simplemente electorales). Esta asimilación forzada por la tutela judicial a nivel europeo entre las sanciones penales y administrativas puede ser, en su día, el inicio de una unificación del Derecho Administrativo Sancionador a nivel de principios generales normativos.

Dado que la Ley 30 /1992 nos sitúa ante un nuevo punto de partida, al superar déficits anteriores injustificables, también puede impulsar nuevos retos en orden a afrontar el perfeccionamiento del régimen jurídico sancionador administrativo, no solo desde el punto de vista de las garantías frente a la potestad sancionadora de las Administraciones, sino también desde la perspectiva de su eficiencia preventiva en el propio ámbito de la represión administrativa. Las sanciones administrativas están indisolublemente conexas con la función administrativa y en cuanto tal pueden ser calificadas de una técnica de Administración o de relación, por supuesto conflictiva, con los administrados. Desde esta óptica, habrá que evaluar la funcionalidad del sistema sancionador en relación al resto de las técnicas jurídicas (autorizaciones, concesiones, directivas, limitaciones, etc) que configuran la ordenación administrativa de un sector a efectos de verificar su congruencia estructural, su eficiencia en orden a la consecución de los objetivos de prevención y de perseguibilidad de las acciones infractoras. En este orden de consideraciones, no cabe apreciar en la Legislación posterior a 1992 excesivas innovaciones e imaginación, mecánicamente siguen repitiéndose larguísimas listas de tipificaciones des-

criptivas de infracciones objetivas con remisiones a conceptos meramente técnicos, con inevitable clausula general de cierre e imposición de multas que pueden llegar a cuantías muy altas. Muchas veces se tiene la impresión que estas listas, después ampliadas por vía reglamentaria, no logran extraer la totalidad de las posibilidades del contenido material de la Ley y posibilita que respondan más a cláusulas de estilo a las que se conecta un régimen de multas severas, pero sin una clara conciencia de servir realmente a los objetivos del sector regulado y de que su función disuasoria ha sido realmente contratada. Esta misma impresión se sigue apreciando en las nuevas leyes de privatización económica en las que hipotéticamente se parte de un punto cero para nuevos actores y formas de administración. No obstante, las nuevas leyes de ordenación de la electricidad, telecomunicaciones, correos, hidrocarburos etc, siguen con las mismas pautas tipificadoras. La única novedad, sin embargo, que cabe saludar con cierto optimismo es la aparición del nuevo modelo de las Administraciones Independientes (Comisión Nacional del Sistema de Valores, Agencia de Protección de Datos, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Comisión Nacional del Sistema Eléctrico etc) con importantes funciones directas en materia sancionadora o de instrucción de procedimientos que posteriormente resuelva la Administración Pública.

De la peculiar composición y funciones de estos nuevos Organismos cabe esperar un nuevo estilo de ejercicio de la potestad sancionadora acorde con su denominación y que tras una experiencia inicial se puedan derivar a medio plazo propuestas de revisión y perfeccionamiento de su régimen sancionador.

II

Estos objetivos de renovación, lógicamente, no podrán alcanzarse si previamente no existe una intensa labor de investigación y de asimilación de los principios de la nueva Ley en si mismo considerados y, posteriormente, contratados en la ordenaciones administrativas sectoriales. A pesar de existir una creciente preocupación por el estudio general del sistema sancionador administrativo y disponer en los últimos años de excelentes monografías al respecto, sigue siendo indispensable para el investigador riguroso disponer de una interpretación global del funcionamiento de dicho sistema, antes de abordar con solvencia el análisis de un sector específico. El proceso de investigación doctoral que ahora, con adaptaciones

precisas, culmina con su publicación constituyé un ejemplo manifiesto de este propósito metodológico. IGNACIO PEMAN GAVIN inició su tesis doctoral con el objetivo concreto de analizar el regimen sancionador administrativo en el campo del Medio Ambiente, pero pronto advirtió que sin abordar las cuestiones de caracter general y adentrarse en las complejas cuestiones del funcionamiento del mecanismo sancionador resultaba muy problemático proseguir con posibilidades de recoger frutos sólidos. Desde esta preocupación pronto supo reconvertir su investigación a pesar que ello implicaba mayores sacrificios y una demora en la culminación de sus aspiraciones académicas. Su sólida vocación investigadora le ha permitido sortear estas dificultades y culminar con satisfacción su propósito de formular una visión de conjunto del regimen de infracciones y sanciones administrativas con rigor metodológico, aportaciones dogmáticas de interés y, simultaneamente, con un enfoque pragmático a la solución de casos y conflictos. Esta triple prespectiva no es común en la mayoría de las tesis doctorales al uso por lo que es necesario destacarlo y seguro que será apreciado y agradecido por el lector.

Entre las aportaciones que merecen subrayarse en la presente monografía figura la atención especialísima a las cuestiones relacionadas con la culpabilidad, y, en general, con los sujetos de la infracción administrativa con referencias concretas a la ardua cuestión de la responsabilidad de las personas jurídicas. Estas cuestiones son en realidad preocupaciones recientes en la dogmática del Derecho Administrativo Sancionador, producto de la recepción del principio constitucional de presunción de inocencia que ha exigido necesariamente prestar atención a los aspectos subjetivos de la conducta del infractor. Así mismo el tema de la responsabilidad por infracciones cometidas por las personas jurídicas ha encontrado una aceptación mas flexible en el campo administrativo que en el penal, habiendose, incluso, afirmado que en materias como las socioeconómicas el proceso de despenalización no obedece a otras razones que a la de mayor facilidad en el orden administrativo para exigir a estos antes la imposición de sanciones. Estos hechos nuevos han impuesto a la doctrina administrativista exclusivamente en la sanción y en el procedimiento para su imposición y ejecución al amparo de la envoltura que le prestaba la consideración de la sanción como un acto administrativo. La emergencia de esta prespectiva subjetiva de la acción infractora le aproxima más al tratamineto que al delito de la dogmática penal, pero con el avance investigador, a buen seguro, se alcanzará una construcción propia adaptada a las exigencias del Derecho Administrativo. El tratamiento que en la obra de IGNACIO PEMAN GAVIN alcanzan estas cuestiones señalan el rumbo que debe emprenderse en el

futuro, con el apoyo de la jurisprudencia y la reflexión orientada a la resolución de los casos en atención a la variadísima gama de interés que subyacen en los distintos sectores materiales del Derecho Administrativo.

MARTIN BASSOLS COMA

*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Alcalá de Henares*

Nota preliminar

El presente libro tiene su origen en la tesis doctoral que bajo la dirección de don Martín BASSOLS COMA tuve la oportunidad de leer en la facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá, ante un tribunal integrado por los profesores don Jesús LEGUINA VILLA, don Fernando SAINZ MORENO, don Fernando LOPEZ RAMON, don Antonio EMBID IRUJO y don Juan MESTRE DELGADO. A todos ellos quiero expresar mi sincero agradecimiento por las observaciones realizadas, pues han constituido importantes referencias para la publicación de este libro.

Deseo expresar especialmente mi gratitud a don Martín BASSOLS COMA, director del estudio que ha dado lugar a este libro, por su confianza y continuo apoyo durante el tiempo de elaboración de la tesis. Asimismo quiero aprovechar esta ocasión para agradecer a don Fernando LOPEZ RAMÓN y a don Antonio EMBID IRUJO la oportunidad que, en diferentes ocasiones, me han brindado para colaborar con el área de Derecho Administrativo de la facultad de Derecho de Zaragoza y por la confianza que en todo momento han depositado en mi persona.

En la elaboración de la tesis en su momento, y en el trabajo posterior de este libro, han estado presentes de forma permanente tres personas a las que me une una muy especial relación y cuyo apoyo ha sido decisivo para que este trabajo haya podido ser una realidad: Juan PEMÁN, que, además de hermano, es Catedrático de Derecho Administrativo en la facultad de Lérida; Carlos NAVARRO DEL CACHO, que además de amigo y compañero de despacho, es Letrado Consistorial del Ayuntamiento de Zaragoza; y, Asunción CASTELLANO PRATS, Letrada de la Asesoría Jurídica de la Diputación General de Aragón, con quien, además, tengo la suerte de estar casado. No voy a insistir sobre la alta estima intelectual

tual y profesional en que les tengo, por lo que de subjetivo pudiera parecer, pero a los tres quiero agradecer, y en especial a Asun, su afecto y apoyo.

En fin, no quiero terminar esta relación de personas sin recordar a José María Comas y a Virginia Giambanco, pues creo que se merecen un reconocido agradecimiento por su profesionalidad e ilimitada paciencia para leer mi indescifrable letra, extendida por los abundantes borradores que han precedido a este libro.

Zaragoza, Octubre de 1998