

caso de las sederías Lión) donde se centran inicialmente las críticas de los propios gremios. Estos cuestionan las reglamentaciones sin objetar, empero, su privilegio de autoorganización. Esta aparente contradicción es la que pone de relieve una doble realidad, la corporativa y la normativa. O, en otras palabras, dos tipos de reglamentos, los que tienen por objeto la disciplina y policía de las corporaciones y aquellos relativos a la calidad de la obra artesanal. El primer tipo de reglamentación no se discute, la misma establece el marco institucional que convierte a la corporación en interlocutora con la administración mediante la sanción de sus privilegios. El privilegio es, pues, la fórmula que hace recaer sobre los gremios la protección real y les concede la libertad de autoadministración. En ese contexto, la célebre expresión *laissez faire* significa mayor autonomía en la fabricación sin discutir en modo alguno los privilegios en que, paradójicamente, se sustenta la libertad reclamada.

Ya, finalmente, en la tercera parte el autor trata la azarosa relación que entre Estado e industria se desarrolla en Francia durante las décadas anteriores a la Revolución. Al mercantilismo van a seguir las corrientes fisiocráticas y nuevas sensibilidades respecto a la actividad industrial. Las críticas contra el *carcan gothique* de los reglamentos y la actuación de los inspectores van a volverse más aceradas. Así, tras el frustrado viraje liberal llevado a cabo por Turgot, su sucesor, Necker, inicia una tímida política de reforma que se plasma en el establecimiento de un sistema intermedio entre la rigurosidad reglamentaria y la pura libertad de industria. Experiencia que, sin embargo, truncará la Revolución, concretamente el voto de la Asamblea constituyente de 27 de septiembre de 1791 por el que se decidirá la supresión conjunta de la inspección de manufacturas y de los reglamentos. Ahora bien, concluye el autor, tal decisión arroja un resultado desconcertante. La supresión de las corporaciones, así como de toda forma de agrupación profesional, harán que el Estado, ante el vacío institucional creado, se convierta en la única instancia legitimada para la

producción de reglamentaciones. De tal modo que la redoblada intervención administrativa en la economía que, tras una inicial postura absentista, dará inicio pocas décadas después encuentra su origen más en el efecto de la Ley Le Chapelier que en esa pretendida tradición colbertista tan denostada desde el liberalismo económico. Resulta así que la noción de orden público económico halla precisamente su raíz en la drástica eliminación por la Revolución de aquellos modos tradicionales de regulación inmersos en la sociedad. Ese vacío de regulación social y económica deberá entonces ser cubierto por el Estado.

Marc TARRÉS VIVES

PEMÁN GAVÍN, Ignacio. *El sistema sancionador español (Hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas)*, Cedecs Editorial, Barcelona, 2000, 431 págs.

Este libro, que recoge la tesis doctoral realizada por Ignacio PEMÁN GAVÍN bajo la dirección del profesor Martín BASSOLS COMA, viene a sumarse a un conjunto de excelentes monografías, publicadas en las últimas décadas, como consecuencia del creciente interés de los autores españoles por el estudio sistemático del Derecho Administrativo Sancionador.

El Derecho Sancionador es, quizás, el sector de nuestro Ordenamiento jurídico-administrativo que más ha reclamado, sin recibirla, esta atención científica. Durante mucho tiempo, el Legislador tan sólo se preocupó de sembrar de disposiciones de naturaleza sancionadora la mayor parte de las leyes sectoriales, mientras que la doctrina se circunscribió a la exégesis de tales preceptos, sin emprender, ninguno de los dos, un planteamiento global. Como resultado de esta abulia, se llegó a un punto en el que una de las materias que, con mayor gravedad, afectan a los ciudadanos se caracterizaba, ante todo, por un alto grado de confusión, y por un deficiente nivel de estructuración teórica y legal.

Afortunadamente, esta caracterización ha empezado a superarse. La doctrina ha tomado conciencia de que es necesario sistematizar el complicado y problemático entramado jurídico en el que se ha convertido nuestro Derecho Administrativo Sancionador, y a ello está dedicando ingentes esfuerzos. Teniendo en cuenta que nos hallamos inmersos en este proceso evolutivo, parece conveniente, antes de iniciar el análisis de esta monografía, averiguar las coordenadas del punto en que nos encontramos. Para ello, es preciso determinar cuáles son los avances que ha experimentado el Derecho Sancionador, desde que la doctrina se interesó por él, y establecer qué resta por hacer para lograr su plena actualización y sistematización. Así, estaremos en condiciones de poder valorar, adecuadamente, el alcance e importancia de la obra cuya recensión vamos a llevar a cabo.

El comienzo de la atención doctrinal por el sistema sancionador se produce a mediados de los años sesenta de la mano de los profesores Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO y Ramón PARADA VÁZQUEZ (a los que más tarde se sumarán Alejandro NIETO GARCÍA y Antonio CANO MATA, entre otros). Estos autores iniciaron una cruzada para corregir la situación existente, definida por la presencia de una vigorosa potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, que estaba acotada de forma muy difusa, y, por su correlato lógico, un estado altamente deficitario en lo que se refiere al reconocimiento de garantías procedimentales y materiales de los ciudadanos. El artículo 25 de la Carta Magna constituyó el primer avance importante en esa batalla por las garantías de los ciudadanos. Su fuerza normativa erradicó las sanciones de plano y las sanciones privativas de libertad. Además, sobre la base de dicho precepto, el Tribunal Constitucional declaró que «[...] 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, tal y como refleja la propia Constitución (artículo 25, principio de legalidad), y una muy reiterada

jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo [...]» (\*). Esta declaración tuvo como efecto inmediato dotar a la potestad sancionadora de un marco general de aplicación, constituido por los principios tradicionales del Derecho Penal y por las garantías procedimentales derivadas del artículo 24 de la Constitución.

El hecho de colocar al Derecho Sancionador bajo el influjo de tales principios no sólo supuso una notable mejoría respecto a la situación preconstitucional, sino que, además, azuzó el interés de los administrativistas por la investigación de este sector del Ordenamiento jurídico, de forma que comenzaron a proliferar libros y artículos sobre esta materia.

Junto a esta importante labor desarrollada por el Tribunal Constitucional hay que destacar, también, la actividad de la jurisprudencia ordinaria, que, pese a las lagunas del Derecho positivo, se esforzó en moderar el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las Administraciones Públicas.

Pero para avanzar, de forma notable, en la sistematización y modernización del Derecho Administrativo Sancionador era imprescindible la intervención del Legislador, el único dotado de auténtica capacidad para acometer la vertebración integral de este sector. Sin embargo, nuestro Legislador se había mostrado indiferente a planteamientos sistemáticos generales, ya que había prestado atención exclusivamente a las distintas regulaciones sectoriales, agravando la situación de desestructuración al incluir en múltiples textos legales un capítulo dedicado a infracciones y sanciones. En 1992, parece que toma conciencia de la necesidad de su intervención, pues se decide a regular la potestad sancionadora. Sin embargo, no fue así. En lugar de llevar a cabo esta regulación a través de una ley específicamente dedicada a reglamentar con minuciosidad dicha potestad, se limitó a recoger, en los artículos 127 a 138 de la

(\*) Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1991, de 8 de junio. Fundamento Jurídico 2.º. En el mismo sentido se pronuncia también la Sentencia del Tribunal Constitucional 2/1981, de 30 de enero.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las reglas constitucionales —con los matices a los que se había referido el Tribunal Constitucional— y la jurisprudencia consolidada hasta ese momento. Y sobre esta base articuló un conjunto de principios garantizadores que debían regir para todas las Administraciones Públicas. Esta cicatera regulación contenida en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común no ha pasado de ser un endeble intento de vertebración. Tan sólo constituye —como dice Martín BASSOLS COMA en el prólogo del libro que reseñamos— un esbozo de la parte general del régimen sancionador administrativo en donde se codifican los principios rectores del ejercicio y contenido de la potestad sancionadora.

Aunque estas contribuciones doctrinales, jurisprudenciales y legales han hecho posible superar los más graves quebrantos anteriores en materia de garantías, e iniciar la reorganización del Derecho Administrativo Sancionador, todavía queda mucho por hacer. Para lograr su íntegra articulación no basta, simplemente, con configurar un marco general de aplicación, basado en la transposición y modulación de principios y garantías de naturaleza penal, sino que es indispensable perfeccionar un régimen jurídico completo y propio del Derecho Administrativo Sancionador. Un régimen jurídico que trate no sólo del procedimiento sancionador, sino también de la teoría de las infracciones y sanciones, y que responda a las cuestiones específicas que se plantean en los diferentes sectores de este sistema heterogéneo, intentando, al aportar las soluciones, optimar tres principios: 1) el respeto a las garantías materiales y procedimentales de los ciudadanos; 2) la congruencia de las medidas sancionadoras con la ordenación del sector en que se incardinan para la consecución de los objetivos fijados en dicho sector; y 3) la eficiencia del sistema sancionador en sus aspectos disuasorio y retributivo de las acciones punibles.

A la vista de lo logrado hasta el mo-

mento, y de la tarea que resta por llevar a cabo, resulta fácil comprender la importancia y necesidad de obras como la que ha escrito Ignacio PEMÁN GAVÍN. Obras que, ofreciendo una visión de conjunto del régimen sustantivo de infracciones y sanciones administrativas en el Derecho español, contribuyan a elaborar la parte general del Derecho Administrativo Sancionador, eliminando el retraso científico de más de una centuria que éste lleva en relación con el Derecho Penal y Administrativo, en general.

Tras estas consideraciones preliminares, que nos han permitido contextualizar esta monografía, es el momento de iniciar su análisis propiamente dicho, para descubrir y valorar sus aportaciones a la construcción del Derecho Sancionador. Para ello, en primer lugar vamos a analizar cuál es el método empleado por el autor para indagar en el Ordenamiento sancionador y, en segundo lugar, escudriñaremos los diferentes aspectos del Derecho Sancionador que se examinan en este libro.

En el ámbito metodológico, hay que destacar que, para la elaboración de una teoría general de la sanción e infracción administrativas, Ignacio PEMÁN GAVÍN parte del estudio de las figuras y categorías del Derecho Penal, las cuales le sirven de pauta técnica. Establece en qué medida se ajustan a las exigencias de la infracción y sanción administrativas y, sobre la base de las conclusiones de esa evaluación, conforma las figuras y categorías propias del Derecho Sancionador. Este método de trabajo determina que la estructura seguida en esta obra se corresponda con el esquema propio de la parte general del Derecho Penal, si bien dicho plan sufre ciertas modulaciones, como la aproximación del estudio de la culpabilidad y del sujeto activo de la acción, exigidas por la dimensión administrativa del Derecho Sancionador.

Además de técnicas de origen penal, y de procedencia administrativa, a lo largo del desarrollo de la obra, Ignacio PEMÁN también analiza instrumentos de procedencia civil que se aplican en el Derecho Administrativo Sancionador. El autor identifica estas diversas técnicas, las clarifica y determina su utilidad. Si

aportan algo al Derecho Administrativo Sancionador, las depura científicamente y las armoniza con el resto de los elementos del sector, observando en ese proceso tres criterios básicos: el respeto a las garantías del ciudadano, la efectividad del sistema y la coherencia del mismo.

Empleando este sistema, son revisadas en esta obra, a lo largo de seis capítulos (realmente a lo largo de cinco pues el último capítulo se limita a exponer las conclusiones alcanzadas), las cuestiones más importantes que constituyen la parte sustantiva del Derecho Administrativo Sancionador: el concepto de sanción, las fuentes del Derecho Sancionador, la tipicidad y la antijuridicidad, la culpabilidad, y el sujeto activo de la acción. Siguiendo este mismo plan, vamos a tratar de individuar, a continuación, las principales aportaciones de Ignacio PEMÁN GAVÍN a la elaboración del régimen jurídico de las infracciones y sanciones administrativas.

I. *El concepto de sanción.* El autor, partiendo de la confrontación de una serie de medidas que reiteradamente han sido incluidas de forma pacífica en el concepto de sanción, con otras cuya inclusión o exclusión en dicho concepto ha sido objeto de vivas polémicas, aborda el debate sobre cuál deber ser el alcance del Derecho Sancionador. Del análisis de las citadas medidas, concluye que ni un concepto de sanción exclusivamente sustantivo, como mal impuesto como consecuencia de la realización de una infracción administrativa, ni los fines de la misma constituyen un criterio plenamente satisfactorio para la delimitación del ámbito sancionador, cuya extensión a determinados supuestos tiene un carácter meramente legal. Por ello, postula que debe ser el Legislador quien tiene que fijar el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador con arreglo a las siguientes pautas:

1) El Legislador ha de tomar en consideración los elementos sustantivos del concepto de sanción y los fines de la misma, en la medida en que constituyen un punto de partida, como criterio de delimitación del ámbito sancionador, ya

que permiten diferenciar las sanciones de determinadas medidas de carácter resarcitorio, de restitución de la realidad alterada o de medidas de carácter coercitivo.

2) Cuando la medida pueda responder igualmente a varias categorías, el Legislador ha de tener en cuenta el mayor respeto a las garantías del ciudadano.

3) Cuando la medida pueda responder a varias categorías, y a través de cualquiera de ellas quepa garantizar en idéntica medida los derechos de los ciudadanos, el Legislador puede optar libremente por la solución que estime más adecuada.

II. *Las fuentes del Derecho Sancionador.* Dentro de su estudio se aborda el asunto, todavía controvertido, del alcance de la reserva de ley en materia sancionadora.

Según Ignacio PEMÁN GAVÍN, la reserva de ley en el Derecho Administrativo Sancionador debe responder a unos criterios similares a los existentes en otros sectores del Ordenamiento. Así, debe regirse por:

a) Un principio de aplicación general. De acuerdo con este principio, la Ley debe regular el contenido esencial del régimen jurídico del Derecho Sancionador, pudiendo remitir al reglamento el resto de la regulación. El autor defiende que el examen para determinar lo que no es esencial en ese régimen jurídico, y, por tanto, susceptible de remisión al reglamento, no se puede limitar al estudio del contenido de las infracciones —a lo que puede considerarse o no supuesto básico de la infracción—, sino que debe abarcar también el análisis de las sanciones atendiendo a su mayor o menor gravedad.

b) Un principio de aplicación excepcional. Según este principio, cuando exista una justificación objetiva, la regulación del contenido esencial puede ser objeto de remisión al reglamento de forma condicionada, es decir, bajo objetivos, criterios o directrices que impidan un desarrollo independiente del reglamento.

Si se aplica este planteamiento general sobre la reserva de ley —concluye

PEMÁN GAVÍN—, no sólo se dotaría de mayor coherencia, claridad y seguridad a todo el sistema sancionador, sino que también se podrían superar ciertos intentos forzados de justificar amplias remisiones al reglamento; como las que se realizan sobre la base de relaciones de sujeción especial o basándose en la autonomía de determinados entes territoriales, institucionales o corporativos con potestad normativa.

III. *Los elementos esenciales de la infracción administrativa: la tipicidad y la antijuridicidad.* Ignacio PEMÁN GAVÍN, dentro del escrutinio de la tipicidad, en cuanto exigencia de que la norma predetermine las acciones sancionables con suficiente claridad, dedica sendos apartados al análisis de las cláusulas omni-comprendivas y de los conceptos jurídicos indeterminados.

Respecto a las primeras, sostiene que son adecuadas a la Constitución cuando la norma las refiere al contenido de deberes establecidos en la propia regla, y las contempla como cláusula residual dentro de las infracciones leves, al permitir conocer con certeza la consecuencia jurídica que conllevará la comisión de cualquier infracción. El hecho de que este autor considere constitucionales estas cláusulas, dentro de los parámetros que hemos visto, no implica que las defienda como una técnica legislativa adecuada. Al contrario, las considera fruto de la desidia del Legislador en la selección de las conductas típicas, derivada de su decisión de sancionar todo incumplimiento de los deberes y obligaciones regulados en la propia norma. A mi juicio, Ignacio PEMÁN, en este punto, es muy benévolo con esta vituperable forma de legislar que genera una notable inseguridad jurídica, en cuanto priva a los ciudadanos de una descripción expresa de las conductas antijurídicas que poseen auténtica relevancia sancionadora.

La presencia de conceptos jurídicos indeterminados en el Ordenamiento sancionador, según el autor, es ineluctable, pues no cree posible encauzar a términos de mayor concreción determinadas infracciones (v.g., la falta de rendimiento o el respeto debido). Sin embargo, asevera que admitir la presencia

de tales conceptos jurídicos indeterminados no debe implicar renunciar a someter la definición de las infracciones a un constante esfuerzo de precisión en caminado a conseguir cotas más altas de seguridad jurídica.

Por otra parte, en el ámbito de las sanciones, desde un punto de vista constitucional, el principio de tipicidad exige tan sólo que la norma las acote y categorice. Ignacio PEMÁN GAVÍN considera que estas pautas son excesivamente imprecisas y, por ello, propone toda una serie de acertadas medidas legislativas: la calificación y graduación de las sanciones, la definición de las circunstancias atenuantes y agravantes, el establecimiento de reglas para la aplicación de la sanción, tanto en relación con la concurrencia de circunstancias atenuantes y/o agravantes como en los casos de concursos de infracciones administrativas.

Este capítulo dedicado a los elementos esenciales de la infracción administrativa concluye con la demostración, a través de lúcidos ejemplos, de la teórica posibilidad de que algunas causas de justificación propias del Derecho Penal (v.g., la legítima defensa, el estado de necesidad) tengan encaje en el Derecho Administrativo Sancionador.

IV. *El elemento culpable en la infracción administrativa.* Tras las indagaciones sobre la tipicidad y la antijuridicidad, Ignacio PEMÁN aborda un tema que ha suscitado, y suscita todavía, vivas discusiones: la determinación de la concurrencia y, en su caso, del contenido y efectos de la culpa dentro de la infracción administrativa. Para un sector de la doctrina, el más antiguo, en el Derecho Administrativo Sancionador cabe la mera responsabilidad objetiva, mientras que para otro sector, con el que en diversas ocasiones se ha alineado el Tribunal Constitucional (v.g., STC 76/1990, de 26 de abril), la imposición de una sanción administrativa exige probar algún grado de intencionalidad. El autor afronta este tema partiendo de un detenido análisis de las dos causas de exculpación más importantes dentro del Derecho Sancionador: el caso fortuito y el error invencible. Al realizar este estudio,

observa que estas causas de exculpación concurren de una forma desigual en las diferentes esferas del Ordenamiento sancionador. En los sectores del Ordenamiento jurídico que regulan los ámbitos de la vida social en los que existe un riesgo elevado de lesión a la colectividad (v.g., salubridad, sanidad, seguridad, etc.) el interés público reclama un deber absoluto de diligencia por parte del sujeto activo. Este deber omnímodo excluye, prácticamente, la presencia del caso fortuito y del error, de tal forma que, aunque existe, la presencia de la culpabilidad queda muy difuminada. Por el contrario, en otros sectores del Ordenamiento jurídico donde no acecha ese riesgo se admite, con carácter general, la concurrencia del caso fortuito o del error invencible, lo que evidencia una activa presencia de la culpabilidad.

De estos datos infiere que es necesario adoptar una visión menos reduccionista de la culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador, ya que, aunque este elemento está siempre presente, los diferentes sectores que abarca el Derecho Sancionador le otorgan, en función de sus necesidades, un mayor o menor ámbito de actuación.

V. *El sujeto activo de la acción.* Bajo este rótulo se tratan diversos temas conexos, de gran interés, de entre los cuales destacan, sin duda, dos: la responsabilidad de las personas jurídicas y la responsabilidad solidaria.

El Derecho Administrativo Sancionador español ha articulado el reconocimiento de la sancionabilidad de las personas jurídicas, imputando a las mismas la responsabilidad por acciones punibles realizadas por personas físicas relacionadas con ellas. Nuestro Derecho Sancionador niega la existencia de una voluntad autónoma de las personas jurídicas, y traslada a la persona jurídica la voluntad de la persona física que ha realizado dicha acción punible. Ignacio PEMÁN GAVÍN detecta, en este planteamiento, el siguiente problema: este sistema permite explicar la imposición directa de una sanción a la persona jurídica, pero no permite explicar las previsiones contenidas en nuestro Ordenamiento de una responsabilidad indepen-

diente de la persona jurídica y de la persona física, dado que, según esta explicación, la responsabilidad independiente quiebra el principio *non bis in idem*. Para evitar esta antinomia, y dotar al Derecho Sancionador de coherencia, se muestra partidario de basar la responsabilidad de las personas jurídicas en un reconocimiento legal expreso de su propia voluntad.

En este ámbito de la responsabilidad, el autor analiza el sistema que más conviene al Derecho Sancionador, comparando las ventajas e inconvenientes de la responsabilidad solidaria y de la responsabilidad independiente. La conclusión a la que llega es que la responsabilidad independiente, además de su mayor coherencia dentro del marco punitivo en que se desenvuelve, permite imponer tantas sanciones como partícipes, lo cual hace que las posibilidades de ejecutar la sanción son, cuando menos, iguales a las que se tienen actuando de acuerdo con la responsabilidad solidaria.

En conjunto, podemos afirmar que esta monografía constituye un trabajo de investigación serio y metódico, que se caracteriza por el tratamiento exhaustivo, desde una triple perspectiva —normativa, doctrinal y jurisprudencial—, del tema objeto de la indagación. Asimismo, hay que destacar tanto el rigor metodológico y la claridad técnica empleados en la exposición como la originalidad de los planteamientos utilizados y la orientación práctica de las soluciones propuestas. Todo ello hace de este libro una lectura más que recomendable para quienes estén interesados por el Derecho Administrativo Sancionador, cuya construcción general se verá, sin duda, beneficiada por su publicación. No sólo por sus aportaciones, sino también en la medida en que contribuye a acumular el material doctrinal necesario para infundir al Legislador el valor (y la sabiduría) suficiente para abordar de manera frontal, sistemática y completa la regulación de nuestro Derecho Administrativo Sancionador.

Marcos ALMEIDA CERREDA  
 Área de Derecho Administrativo  
 Universidad de  
 Santiago de Compostela