

ORDENACION Y CLARIFICACION DEL SISTEMA PROCESAL DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE POLICIA SANITARIA VETERINARIA

351.77(46)

Por LUIS PINEDO SAIZ

1. Definición y conceptos previos

NUESTRA dispersa legislación administrativa señala la intervención de las autoridades gubernativas en numerosos casos, ejercitando la función de policía que incumbe a la Administración pública, para imponer coercitivamente el cumplimiento de los preceptos que tienen por objeto la utilidad pública o el interés de los particulares.

En la actualidad, el término policía se define «como actividad de la Administración que se dirige a los particulares bien coaccionándolos, ya estimulando su actividad encaminada al mantenimiento del orden público».

La jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, en sentencia de 23 de marzo de 1963, precisa que «el ejercicio de la función de policía, corresponde a los órganos del Gobierno, quienes llevan a

cabo, limitando o regulando las actividades de los particulares en aras del bien público, y usando, si ello era necesario, medidas de coacción o sanción, como multas, a fin de garantizar el bien público contra peligros o daños que puedan provenir para él de las reconocidas libertades individuales cuando éstas operan más allá de las reglamentaciones o de ciertos límites».

Según la doctrina, por orden público ha de entenderse la existencia en la sociedad de tranquilidad, seguridad, SALUBRIDAD y moralidad. Puede citarse en apoyo de esta concepción el reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales que faculta a la Administración local para intervenir la actividad de los particulares en el ejercicio de la función de policía «cuando existiere perturbación o peligro grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadana, con el fin de restablecerlas o conservarlas».

La policía administrativa se divide: en general, que atiende el orden público en el sentido estricto, y policías especiales, aquellas que afectan a materias que de alguna manera inciden en el orden público, en cuyo apartado encaja la policía sanitaria.

2. Importancia administrativa y social de la salud pública veterinaria

Entre las múltiples facetas que a la Administración sirve la sanidad veterinaria en sus escalones central, provincial y local, dentro del marco de la sanidad nacional y en la órbita del Ministerio de la Gobernación, destacan por su importancia las de policía sanitaria, sin parangón con las que en esta misma materia las disposiciones encomiendan a otras ramas técnicas de la sanidad: ejecución coercitiva en las campañas de prevención contra las enfermedades de los animales transmisibles al hombre; intervención en la problemática de la alimentación desde la producción al consumo, con figuras tan diversas como actuaciones clandestinas, funcionamiento de industrias no autorizadas, comercio ilegal, al margen de una inspección sanitaria obligatoria, venta de productos alterados, sofisticados o adulterados, aprovechamiento de productos no aptos para el consumo y decomisados por la inspección, etc., junto a los numerosos casos de obstaculización, insultos o amenazas a los inspectores veterinarios como autoridades sanitarias en el ejercicio de sus funciones.

Todo ello hace que los Servicios Veterinarios de la Sanidad Nacional tengan que mantener constantemente una vigilancia riguro-

sa y enfrentarse con problemas que caen dentro de la materia penal administrativa, en la esfera del orden público y, en muchos casos, rozando aspectos del Código Penal, a cuya jurisdicción ordinaria compete el tanto de culpa como delitos o faltas contra la salud pública.

Un ejemplo de esta acción y de la eficacia que tiene el propulsar el procedimiento administrativo lo constituye el hecho de que, aun con los actuales medios de acción y personal, una provincia como la nuestra venga a tramitar al año cerca de 300 expedientes sancionadores; muchos de ellos a entidades económicas importantes por su fuerza de grupo de presión; o, por el contrario, a sectores de formación cultural poco desarrollada que no siempre entienden esta acción pública que el Estado les obliga para evitar y corregir actuaciones que afectan no sólo a intereses materiales de la comunidad (fraudes alimentarios), sino que pueden causar grave lesión, como en el caso de infecciones, intoxicaciones, etc., e incluso en la actual situación tecnológica, una impregnación lenta de la colectividad, que mediante una ingestión continuada de los alimentos puede afectar a la larga el bienestar físico y mental de los individuos (entiéndase abuso del extenso espectro de aditivos alimentarios).

3. Antecedentes legales y urdimbre administrativa

Aunque ya desde 1848 los servicios veterinarios se enmarcan en la Sanidad Nacional, sufren una importante estructuración al promulgarse la ley de Bases de la Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944. En esta disposición, la base 19 autoriza a las Jefaturas Provinciales de Sanidad para que puedan sancionar las infracciones a las disposiciones sanitarias vigentes con multas hasta de mil pesetas. Resulta incomprensible el que se concedan atribuciones sancionadoras a nivel provincial y no al organismo central, cuando es la Dirección General la célula administrativa de alta gestión y a quien corresponde llevar a cabo la política y la ordenación técnica en materia sanitaria.

La sanidad, ya en el siglo pasado, se enmarcó dentro del Ministerio de la Gobernación, posiblemente porque la policía sanitaria, como hemos visto, es una de las facetas del orden público y necesita del apoyo gubernativo en su ejecutoria para asegurar la salud pública dentro de ese amplio aforismo clásico *salus populi suprema lex*.

El decreto de 31 de marzo de 1947 reglamenta el procedimiento administrativo de los órganos dependientes del Ministerio de la Go-

bernación y canaliza el sistema que debe seguirse por todas las autoridades dependientes de dicho Ministerio en los distintos eslabones, central, provincial y local, con una característica típica a nivel provincial: el gobernador civil es la autoridad máxima en esta materia.

En la cronología penal administrativa y concretada a los Servicios de Sanidad Veterinaria, quizá por la escasa cuantía de las multas previstas en la ley de Sanidad, el Ministerio de la Gobernación, en orden de 21 de junio de 1954 (*BOE* del 3 de julio), señala en su artículo 18 que «las infracciones sanitarias en busca de mayor lucro» se sancionarán con 5.000 pesetas por primera vez, e igual sanción económica y clausura del establecimiento en caso de reincidencia.

Al publicarse la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y concretar su artículo 27 que no podrán establecerse penas salvo en aquellos casos en que, expresamente, lo autorice una ley votada en Cortes, hizo pensar que dicha sanción no era aplicable, dado el rango de la disposición. Sin embargo, el Tribunal Supremo, en sentencia de 25 de junio de 1966, sustenta el criterio de que las multas administrativas no son de naturaleza verdaderamente penal y que todos los Estados de Derecho en todos los tiempos han practicado facultades de policía gubernativa reservada a la Administración, imponiendo y exigiendo multas como sanción «sin que tales sanciones tengan nada que ver con la prohibición contenida en el artículo 27 de la ley de Régimen Jurídico, pues ni son dichas sanciones penas propiamente dichas, derechos o cargas de naturaleza similar».

Al publicarse la ley de Procedimiento Administrativo el 17 de julio de 1958 se regula el procedimiento sancionador en los artículos 133 al 137, estableciendo que no podrá imponerse una sanción administrativa, sino en virtud de procedimiento regulado en el correspondiente capítulo, salvo lo dispuesto en disposiciones especiales. La ley, entendemos, es supletoria sólo en defecto de otros sistemas o procedimientos específicos.

Al desarrollarse su disposición final primera, por decreto de 10 de octubre de 1958, el reglamento de Procedimiento del Ministerio de la Gobernación, no aparece en la lista positiva de procedimientos especiales.

En el mismo año, con fuerte impulso, se promulga el estatuto de Gobernadores, por decreto de 10 de octubre; en el artículo 24 se concreta que las sanciones que se apliquen, de acuerdo con las facultades estatutarias, quedan excluidas de la ley de Procedimiento y se

tramitarán con arreglo a las normas peculiares en materia de orden público. La centralización de la competencia penal administrativa queda precisada en el capítulo segundo, artículo 13 y concordantes, al especificar: «Se notificarán por los departamentos de la Administración, sin excepción, todas las sanciones que se impongan por infracciones de carácter administrativo. El gobernador, en un plazo de tres días, podrá suspender aquellos acuerdos y sanciones, con expresión de las causas motivadoras de la resolución adoptada, dando cuenta de la suspensión a la entidad o funcionario que las adoptó y al ministro del ramo competente. Si el Ministerio confirma el acuerdo del gobernador, se entenderá revocada la resolución, considerándose tal conformidad, tácitamente, prestada cuando en el plazo de un mes no manifestase su discrepancia. En el caso de disenso el ministro correspondiente, dentro del plazo marcado, pondrá en conocimiento del gobernador su disconformidad, levantándose la suspensión por éste decretada. De tal acuerdo se dará traslado al ministro de la Gobernación. A los efectos previstos en este artículo, ninguno de los acuerdos susceptibles de suspensión será ejecutivo hasta que trascurren cinco días, contados desde el siguiente al de la fecha de su adopción.»

Está meridianamente claro que en la figura del gobernador civil concurren, a nivel provincial, toda la problemática de sanciones en las diversas cuestiones tramitadas por las distintas Jefaturas Provinciales y Delegaciones de Ministerios.

Un positivo avance, en materia de infracciones sanitarias dentro del orden público, lo constituye el decreto del Ministerio de la Gobernación de 5 de junio de 1963 (BOE del 15), en el que se señalan competencias y funciones de la Dirección General de Sanidad en relación con las sustancias y productos destinados al consumo humano. Su artículo 4.º es contundente: «Las irregularidades que se comprueben en las materias a que hace referencia este Decreto se entenderán comprendidas en el artículo 2.º, apartado G, de la vigente ley de Orden Público y serán sancionadas en consecuencia. Cuando la infracción sea constitutiva de falta o delito, se pasará, además, el tanto de culpa a los Tribunales de Justicia. En todos los casos se procederá al decomiso y destrucción, sin indemnización y por cuenta de los infractores, de los lotes de géneros adulterados o deteriorados».

A pesar de los trámites previstos en la ley de Procedimiento Administrativo y lo reseñado en el artículo 22 del estatuto de Gobernadores, sin duda para no hipertrofiar los expedientes y agilizar el procedimiento, con fecha 16 de junio de 1965 se dicta un breve pero

sustancioso decreto, cuyo artículo único señala que «las sanciones gubernativas que hayan de imponer las autoridades centrales, provinciales y locales dependientes del Ministerio de la Gobernación se ajustarán al procedimiento establecido en el apartado 5.º del artículo 137 del decreto de 31 de enero de 1947, cuando de la denuncia o antecedentes apareciere comprobada la infracción o extralimitación y, además, no exista precepto legal aplicable que exija expresamente para el supuesto de que se trata la incoación de expediente. En todo caso seguirán dicho trámite las sanciones establecidas en la ley de Orden Público de 30 de julio de 1959, artículo 260 de la vigente ley de Régimen Local y artículos 24 y 31 del estatuto de Gobernadores.

Por esta vía, como policía sanitaria incluida en el orden público y disposiciones del ramo que hemos señalado, las infracciones sanitarias terminan en la autoridad gubernativa simplificados los trámites en la forma prevista en este decreto, ágil y eficiente.

Con posterioridad, y en rigurosa cronología, reseñamos el decreto de 17 de noviembre de 1966 que reglamenta el Servicio de Disciplina del Mercado, también bajo la autoridad gubernativa, aunque se tramite por los órganos del Ministerio de Comercio. En esta disposición se respeta lo dispuesto por Gobernación en cuestiones de fraudes alimentarios, regulados por decreto de 22 de diciembre de 1908, aun cuando se señala como competencia de la Disciplina del Mercado, la vigilancia de la calidad y fraudes, en los artículos 9 y 15. Esto crea una dualidad, más de tipo político que técnico, ya que corresponde a la Sanidad Nacional, de acuerdo con sus leyes y reglamentos, la vigilancia del fraude en la alimentación, sin que puedan hacerse distinciones entre calidad comercial y calidad sanitaria; por otro lado, hay que tener en cuenta que la interpretación técnica de los expedientes, basados en dictaminaciones analíticas, son cuestiones que únicamente el personal sanitario es el oficialmente cualificado para dictaminar, interpretar e informar cualquier expediente cuya última decisión corresponde al gobernador civil, tanto si se trata o se tramita por Sanidad o por Comercio.

Ante este planteamiento, estimamos es imperativo la aplicación del conocido principio *non bis in idem*, a cuyo fin se precisa, para evitar duplicidad en los expedientes y sancionar por dos organismos la misma cosa, que tanto los expedientes en materia de fraude que incoe el Ministerio de la Gobernación, como los que sean incoados por el Servicio de Disciplina del Mercado en esta materia, se fusionen o al menos se coordinen, dándose mutua cuenta y solicitando los informes técnicos preceptivos para una justa valoración

de los hechos, con propuesta de resolución única al gobernador civil, que es la autoridad a quien en definitiva le corresponde decidir y en la que ambas vías procedimentales concurren.

4. Conclusiones

1.ª Los Servicios de Salud Pública Veterinaria, dentro de la Sanidad Nacional, son los que tienen más amplias funciones de policía sanitaria enmarcada en el orden público, precisando una tramitación ágil, gestión directa y planteamiento y apoyo de los gobernadores civiles.

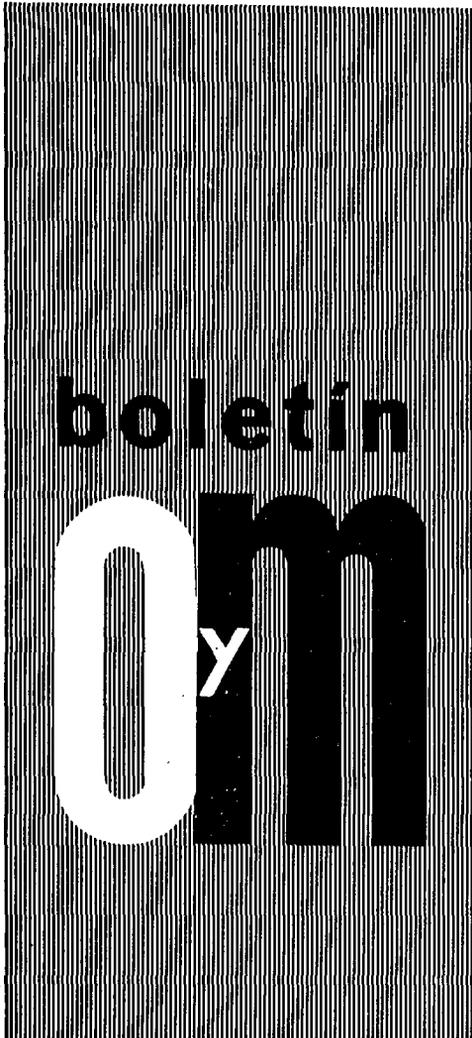
2.ª Para evitar duplicidad en los expedientes y coordinar aspectos sancionadores con otros departamentos, se precisa clarificar las disposiciones actuales dispersas, dando cauce legal a las actuaciones técnicas y procesales en las que las Inspecciones Provinciales de Sanidad Veterinaria sean preceptivamente jueces instructores en los expedientes incoados en materia sanitaria y se requiera el informe preceptivo de las mismas en los que el Ministerio de Comercio, en materia de fraude, tramite ante la autoridad gubernativa.

3.ª En toda la materia legal recogida hay fundamento suficiente para que se refunda y promulgue por la Presidencia del Gobierno una disposición que recoja las diversas cuestiones que en este breve estudio se plantean. Así la Sanidad Nacional tendría directrices para el encauzamiento y promoción en la compleja política que las leyes y reglamentos vigentes hacen preceptiva su observancia en beneficio del interés público en una sociedad cada vez más necesitada de mantener y estimular su bienestar físico, mental y social.

4.ª Una ponencia en la que estén representados técnicos sanitarios y juristas sería la base para fundamentar y elaborar la reglamentación o coordinación que se propugna, a la vista de la anunciada reforma de la ley de Orden Público.

SERVICIO CENTRAL DE ORGANIZACION Y METODOS

Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno



Revista trimestral dedicada al estudio y divulgación de las técnicas de organización administrativa

Su elaboración se halla a cargo del Servicio Central de Organización y Métodos, con la colaboración de las unidades especializadas de los distintos Departamentos ministeriales y Organismos de la Administración y, en general, con la de los diplomados de O. y M., a los que trata de servir como medio de comunicación profesional y nexo de unión.

Sus destinatarios son, sin embargo, no solamente las unidades y especialistas aludidos, sino en general todos los interesados en la racionalización administrativa, tanto en la esfera pública como en la privada.

El «Boletín de O. y M.» se dedica a la exposición y tratamiento práctico de problemas relativos a

- | | |
|-------------------------|---------------------------------|
| — Organización | — Costes y rendimientos |
| — Normalización | — Locales, material
y equipo |
| — Informática | — Impresos
y formularios |
| — Procesos
y métodos | |

La aparición de cada número tiene lugar al término de cada trimestre natural.

Su extensión es, aproximadamente de 100 páginas, en formato UNE A 5 (210x148).

Todos los aspectos relativos a la edición del Boletín han sido cuidados particularmente, de modo que su lectura resulte cómoda y grata.

PRECIOS

España:

Suscripción anual, 220 ptas.
Especial para funcionarios, 180 ptas.
Número suelto, 60 ptas.

Extranjero:

Suscripción anual, 4 \$ USA.
Número suelto, 1,25 \$ USA.

Información, suscripciones y venta de ejemplares:

Boletín Oficial del Estado (Ediciones) - Trafalgar, 29 - Madrid 10

