



NOTAS

LOS CONCURSOS DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

35.077.32

Por JUAN ORTIZ DE MENDIVIL

Sumario: 0. Introducción.—1. El concurso ideal de infracciones.—2. La infracción administrativa instrumental.—3. Infracción administrativa continuada.—4. Concurso simple de infracciones administrativas.

0. Introducción

EN Derecho sancionador administrativo el supuesto más generalizado es aquel en el que la realización de una acción u omisión origina una infracción de la norma reglamentaria y da lugar, en consecuencia, a una sanción administrativa. Sin embargo, otros supuestos pueden plantearse. La conducta u omisión infractora puede venir referida a más de un hecho positivo o negativo. A su vez, estos hechos pueden estar entre sí concatenados o no, en orden a un fin único: pueden estar o no subordinados, de forma que uno o varios sean función o medio para la realización de otros; pueden recibir una valoración distinta en el ordenamiento administrativo en función de un criterio cuantitativo (*tantum de lesión del bien jurídico protegido*) o cualitativo (*tantum de dolo o negligencia*).

Todas estas posibilidades y otras relacionadas con las expuestas, plantean importantes e interesantes problemas de orden teórico-práctico en el campo del Derecho sancionador administrativo y nos reconducen al campo de los que en el Derecho sancionador por excelencia —el punitivo— han originado la teoría de los concursos, teoría que conviene contrastar en el campo administrativo.

1. El concurso ideal de infracciones

El supuesto es el siguiente: un hecho o una conducta recibe valoración en más de un precepto administrativo de forma tal que el hecho o conducta da lugar a una infracción múltiple. Tomando un ejemplo de la normativa turística, observamos: un establecimiento que deniega a un cliente el libro de reclamaciones por carecer del mismo, infringe el artículo 50 de la orden ministerial de 14 de junio de 1957, que obliga, sin excepción alguna, a que todo establecimiento posea tal documento, calificado como básico; infringe el artículo 53 del mismo texto legal al imposibilitar el ejercicio del derecho del cliente; infringe el artículo 20 de la orden ministerial de 28 de marzo de 1966, referente a publicidad de precios, en donde se establece que, a efectos de la máxima publicidad, éstos deberán constar en el libro de reclamaciones.

Este supuesto hace referencia así a lo que podemos denominar, con la terminología tomada del Derecho penal, concurso ideal de infracciones administrativas, planteando a su vez un concurso de disposiciones administrativas en el supuesto de que la valoración jurídica, el reproche de culpabilidad correspondiente a cada una de las infracciones no sea el mismo. El problema planteado es el de si ha de estimarse, en el supuesto de hecho que contemplábamos, la existencia de tres infracciones independientes que originan tres imputaciones y tres sanciones o si, por el contrario, se ha de estimar únicamente la existencia de una única infracción agravada. De aceptarse la solución incorporada a la ley penal (1), se habrá de tomar en consideración únicamente la infracción administrativa que se estime de mayor gravedad, sancionándola con mayor intensidad.

(1) Artículos 71 y 68, ambos del Código penal.

No es frecuente que las disposiciones administrativas sancionadoras califiquen las conductas infractoras en leves, graves y muy graves (2), lo que facilitará la labor calificadora, despejando en mayor medida el margen de discrecionalidad administrativa. Sin embargo, en materia turística, aun cuando existen algunos supuestos aislados, este criterio no se ha generalizado, habiéndose arbitrado únicamente en relación con las multas una fórmula genérica de ponderación a la que nos referiremos más tarde.

Incuestionablemente, el criterio de mayor o menor gravedad se puede inferir en ciertos casos de la propia redacción del texto legal. Por ejemplo, la infracción referida a precios y a su publicidad ha de estimarse sin duda grave en términos generales, dato que se infiere de la norma legal que substraer a la competencia normal de la potestad sancionadora de los delegados provinciales en esta materia, reservándola a la competencia de la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas.

A su vez, en el caso que comentábamos, la omisión del deber de poseer el libro de reclamaciones habrá de valorarse en términos generales como una infracción grave, habida cuenta de que tal documento se considera básico en el desarrollo normal de la industria de hospedaje.

2. La infracción administrativa instrumental

En la infracción instrumental se realiza un hecho que constituye por sí mismo la infracción reglamentaria como medio para la consecución de un hecho constitutivo de una nueva infracción. Por ejemplo, un establecimiento de alojamiento turístico utiliza un talonario de facturación no controlado administrativamente como medio para la percepción de precios superiores a los autorizados.

La solución ha de ser la misma que hemos visto para el curso ideal de infracciones. La unidad de ánimo e intencionalidad aglutina ambos hechos. Se tomará en cuenta la infracción más grave, agravada a su vez por la existencia de la in-

(2) Ley de Prensa e Imprenta. Ley de 23 de julio de 1967 sobre cinematografía y espectáculos.

fracción concurrente. En el caso que comentábamos, la infracción siempre grave consistente en la percepción de precios abusivos concurre con la circunstancia alevosa de un medio engañoso tendente a eludir toda responsabilidad frente a la Administración.

3. Infracción administrativa continuada

El hecho constitutivo de la infracción administrativa puede aparecer realizado simultáneamente junto a otro u otros, constitutivos igualmente de sendas infracciones administrativas, existiendo entre todos ellos un nexo común que debe ser tenido en cuenta o bien el hecho constitutivo de infracción administrativa aparece relacionado con otro u otros realizados todos en momentos sucesivos, pero respondiendo a una unidad de propósito.

Para la más clara comprensión del problema, no conviene tomar en cuenta cada uno de los hechos aisladamente, sino justamente valorarlos en conjunto, pues es la relación de unos con otros la que arroja una luz nueva, un matiz que debe ser tenido en cuenta, para abandonar precisamente la solución corriente, normal, consistente en sancionar independientemente cada uno de los hechos en cuanto son constitutivos de sendas infracciones administrativas.

El proceso consiste en hacerlos formar sociedad a la vista de ciertas circunstancias. Y el resultado de este enjuiciamiento conjunto conduciría a la estimación de una única infracción administrativa siempre que se dieran aquellas circunstancias consagradas en nuestra doctrina y jurisprudencia penalista (3) que hacen referencia a la unidad de resolución y de lesión jurídica.

Se trata, como sabemos, «de una ficción» que tiende a formar con actos inconcretos (constitutivos de sendas infracciones) un solo «ente» (4) infractor.

(3) Sentencia de 6 de junio de 1964.

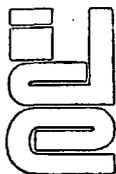
(4) Sentencia de 27 de mayo de 1955, y añade esta sentencia: «... siendo inaplicable si de los hechos probados surge con entidad propia cada una de las fases de actuación, completamente diferenciadas e independientes».

La constatación por la Administración de toda una serie de infracciones en que ha incurrido una sociedad explotadora de apartamentos, por tomar un ejemplo, en el sector turístico, referidas uniformemente a la omisión de ciertas obligaciones administrativas—por ejemplo, omitiendo datos en la redacción de diversos contratos tipo de alojamiento turístico—debe, conforme a lo que ha quedado expuesto, valorarse como una infracción continuada, pues ciertamente responde a una unidad de resolución. Se advierte inmediatamente que aquel segundo requisito más arriba aludido, referente a la unidad de lesión jurídica, parece faltar en el supuesto planteado a título de ejemplo. No obstante, con un criterio amplio y probablemente más exacto, hemos de considerar que el bien jurídico protegido no es tanto la parte contratante como la seguridad del tráfico jurídico, siendo este último el que ha motivado la promulgación de la norma administrativa (5).

4. Concurso simple de infracciones administrativas

Finalmente, y por eliminación de las excepciones que hemos venido exponiendo, llegamos al supuesto general. Hechos diversos que constituyen sendas infracciones de la normativa administrativa y escapan a los diversos supuestos que han quedado analizados. A cada infracción corresponderá un reproche de culpa y un devengo de responsabilidad, haciéndose consecuentemente acreedor el responsable a sendas sanciones administrativas, lo que no obsta a que, con un criterio de economía procedimental, se aboque a un enjuiciamiento conjunto de las diversas infracciones y a la imposición de una sanción única intensificada.

(5) En otro orden de ideas, un caso similar lo encontramos en nuestro Derecho penal, referido al delito de usura. El bien jurídico protegido en este delito público, como ha señalado la jurisprudencia, no es tanto el patrimonio de la víctima del delito como la economía de la nación, que se ve perjudicada por este tipo de actividades.



DOCUMENTACION ECONOMICA

REVISTA TRIMESTRAL DEL INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO

Ultimos números:

Vol. 2/1970 SUMARIO: Documentos: Texto íntegro del ACUERDO ENTRE ESPAÑA Y LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA.

320 páginas, 125 pesetas

Vol. 3/1970 SUMARIO: Documentos: Unificación económica y monetaria en la Comunidad Económica Europea: Informe Werner, Plan Suoy, Plan Colombo y Plan Schiller. Documentación del IDE: Experiencias españolas en el campo de los sistemas integrados. La experiencia belga en materia de PPBS.

288 páginas, 125 pesetas

Vol. 4/1970 SUMARIO: Documentos: Función de los tipos de cambio en el ajuste de los pagos internacionales (Informe del Fondo Monetario Internacional). Hacia un desarrollo económico acelerado (propuesta de la ONU para el segundo decenio de desarrollo). Documentación del IDE: Regionalización y desarrollo, por F. Fernández Rodríguez.

268 páginas, 125 pesetas

Vol. 1/1971 SUMARIO: Documentos: INFORME ANUAL DE LA OCDE SOBRE LA ECONOMIA ESPAÑOLA. La inflación, un problema actual (Informe del Secretario general de la OCDE, diciembre 1970). Las perspectivas de crecimiento económico (Informe resumido sobre las experiencias, las perspectivas y los problemas de política económica 1960-1980. OCDE, mayo 1970).

328 páginas, 150 pesetas

Vol. 2/1971 SUMARIO: Documentos: Política Industrial de la Comunidad Económica Europea. Resumen del Plan de Desarrollo Económico y Social del Japón (1970-75). Reunión extraordinaria del Banco Interamericano de Desarrollo. Documentación del IDE: Programación Sectorial, por A. Waterston. Notas sobre planificación agraria, por J. A. Gallego. Crónica de la Primera Mesa Redonda sobre «La nutrición de los españoles» (IDE).

336 páginas, 150 pesetas

Vol. 3/1971 SUMARIO: Documentos: Un problema global (U Thant). Medio ambiente: concepto, efectos y medidas correctoras (CEPE, 1970). Problemas de medio ambiente de importancia crítica (CEPE, Praga, 1971). Necesidad de cooperación y coordinación internacional en materia del medio ambiente. Actividades y programas en realización de los organismos internacionales más importantes en materia de medio ambiente. Problemas actuales sobre medio ambiente y medidas adoptadas en los países de la Comunidad Económica para Europa. Monografía española sobre problemas relativos al medio ambiente. Documentación del IDE: La economía del medio ambiente (J. A. Gallego).

356 páginas, 150 pesetas

Vol. 4/1971 SUMARIO: Documentos: Perspectivas para 1975. Perspectivas macroeconómicas derivadas del Informe sobre el VI Plan francés. La economía sueca: 1971-75. Coyuntura, objetivos de política económica y metas de las previsiones a medio plazo en Alemania. III Plan de Desarrollo español: evolución de las principales magnitudes económicas. Documentación del IDE: Los complejos industriales en la política de polos de desarrollo. La experiencia del Polo de Huelva, por L. A. Lerena.

434 páginas, 150 pesetas

Vol. 1/1972 SUMARIO: Documentos: SINTESIS DEL III PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL: Introducción. La sociedad y la economía española en 1970. Los grandes temas de hoy. Horizonte 1980. Directrices de política de desarrollo. Desarrollo regional. Evolución de las principales magnitudes económicas. Los programas del sector público. Los principales proyectos del III Plan de Desarrollo. OPINIONES SOBRE EL III PLAN DE DESARROLLO. INFORME ANUAL DE LA OCDE SOBRE LA ECONOMIA ESPAÑOLA: Introducción. Evolución reciente y medidas de política económica. Problemas de política económica y conclusiones.

322 páginas, 150 pesetas

Vol. 2/1972 SUMARIO: Documentos: UNCTAD III, ¿éxito o fracaso? Estudio sobre el comercio internacional y el desarrollo en 1971. Variaciones a largo plazo de la relación de intercambio 1954-1971. Sistema Generalizado de Preferencias. La situación monetaria internacional: sus repercusiones sobre el comercio mundial y el desarrollo. El vínculo. Documentación del IDE: Las oportunidades del III Plan de Desarrollo (J. R. Alvarez Rendueles).

356 páginas, 150 pesetas

Precio de la suscripción anual (para España), 500 pesetas

Venta de ejemplares en principales librerías - Información y suscripciones:
Boletín Oficial del Estado. Ediciones - Trafalgar, 29 - Madrid - 10