

ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

EN RECONOCIMIENTO A JUAN M.^a PEMÁN GAVÍN

COORDINADOR

ANTONIO EZQUERRA HUERVA

AUTORES

CÉSAR CIERCO SEIRA, ANTONIO EZQUERRA HUERVA
JAVIER OLIVÁN DEL CACHO, EDUARD-VALENTIN PAVEL
LUIS SARRATO MARTÍNEZ





Disfrute gratuitamente **DURANTE UN AÑO** de los eBook y audiolibros de las obras de Editorial Colex*

- Acceda a la página web de la editorial **www.colex.es**
- Identifíquese con su usuario y contraseña. En caso de no disponer de una cuenta regístrese.
- Acceda en el menú de usuario a la pestaña «Mis códigos» e introduzca el que aparece a continuación:

RASCAR PARA VISUALIZAR EL CÓDIGO

- Una vez se valide el código, aparecerá una ventana de confirmación y su eBook y/o audiolibro estará disponible **durante 1 año desde su activación** en la pestaña «Mis libros» en el menú de usuario.

* Los audiolibros están disponibles en las ediciones más recientes de nuestras obras. Se excluyen expresamente las colecciones «Códigos comentados», «Biblioteca digital» y los productos de www.vademecumlegal.es.

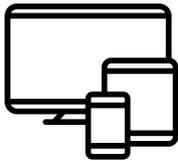
No se admitirá la devolución si el código promocional ha sido manipulado y/o utilizado.



¡Gracias por confiar en nosotros!

La obra que acaba de adquirir incluye de forma gratuita la versión electrónica. Acceda a nuestra página web para aprovechar todas las funcionalidades de las que dispone en nuestro lector.

Funcionalidades eBook



Acceso desde cualquier dispositivo con conexión a internet



Idéntica visualización a la edición de papel



Navegación intuitiva



Tamaño del texto adaptable

Síguenos en:



**ESTUDIOS DE DERECHO
ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR**
EN RECONOCIMIENTO A
JUAN M.^a PEMÁN GAVÍN

**ESTUDIOS DE DERECHO
ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR**
EN RECONOCIMIENTO A
JUAN M.^a PEMÁN GAVÍN

EDICIÓN 2024

COORDINADOR

ANTONIO EZQUERRA HUERVA

AUTORES

CÉSAR CIERCO SEIRA
ANTONIO EZQUERRA HUERVA
JAVIER OLIVÁN DEL CACHO
EDUARD-VALENTIN PAVEL
LUIS SARRATO MARTÍNEZ

COLEX 2024

Copyright © 2024

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial.

© César Cierco Seira, © Antonio Ezquerro Huerva, © Javier Oliván del Cacho, © Eduard-Valentin Pavel, © Luis Sarrato Martínez

© Editorial Colex, S.L.
Calle Costa Rica, número 5, 3.º B (local comercial)
A Coruña, 15004, A Coruña (Galicia)
info@colex.es
www.colex.es

I.S.B.N.: 978-84-1194-630-8
Depósito legal: C 1385-2024

AUTORES

CÉSAR CIERCO SEIRA

ANTONIO EZQUERRA HUERVA

JAVIER OLIVÁN DEL CACHO

EDUARD-VALENTIN PAVEL

LUIS SARRATO MARTÍNEZ

«Para que el carácter de un ser humano desvele cualidades verdaderamente excepcionales, hay que tener la fortuna de poder observar su actuación durante largos años. Si dicha actuación está despojada de todo egoísmo, si la idea que la rige es de una generosidad sin par, si es absolutamente cierto que no ha buscado ninguna recompensa y que, además, ha dejado huellas visibles en el mundo, entonces nos hallamos, sin duda alguna, ante un carácter inolvidable».

Jean GIONO, *El hombre que plantaba árboles.*

SUMARIO

AUTORES	7
PRESENTACIÓN	17

REFLEXIONES SOBRE EL PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

CÉSAR CIERCO SEIRA

PÁG. 23

I. INTRODUCCIÓN	24
1. Un conocido problema: los escenarios de abundancia infractora e intervención esporádica de la Administración sancionadora	24
2. La preocupación por la lenidad sancionadora y el debate sobre la obligatoriedad de la acción consecuente	28
3. Algunos contrafuertes de la obligatoriedad de la acción sancionadora. En particular, la denuncia y los claroscuros en el control del archivo de las actuaciones	32
4. El deslizamiento de la imposibilidad al estadio previo de la averiguación ..	39
5. El refuerzo de la obligatoriedad a través del principio de oportunidad . . .	40
II. UNA APROXIMACIÓN A LA OPORTUNIDAD EN CLAVE PENAL	43
1. Algunas puntualizaciones acerca de la concepción de la oportunidad en la rama penal	43
2. La facultad de renunciar a la acción penal debe estar prevista en la Ley . .	46
3. El fin legítimo o el porqué de la inconveniencia de castigar una conducta	47
4. La trascendencia de perfilar legalmente la renuncia a la acción penal. . . .	51
III. UN ENSAYO SOBRE LAS MANIFESTACIONES DE LA OPORTUNIDAD LIMINAR EN EL PANORAMA SANCIONADOR ADMINISTRATIVO	52
1. El estado de la cuestión en la legislación administrativa: ausencia de una cláusula general, pero manifestaciones sectoriales relevantes	52

SUMARIO

2. La oportunidad tendente a descartar infracciones <i>de minimis</i>	53
3. La oportunidad liminar al servicio de la restauración del orden perturbado por la infracción	55
4. La oportunidad liminar a cuenta de la reparación del daño causado por la infracción y, señaladamente, de la tutela de la eventual víctima.	63
IV. PRIMERAS CONCLUSIONES	66
V. BIBLIOGRAFÍA	71

**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y MINORÍA DE EDAD:
HACIA UNA NECESARIA REVISIÓN DEL SISTEMA
JURÍDICO-ADMINISTRATIVO ACTUAL**

LUIS SARRATO MARTÍNEZ

PÁG. 77

I. INTRODUCCIÓN	78
II. LOS MENORES DE EDAD Y SU POSICIÓN ANTE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL: UN PUNTO DE PARTIDA	79
1. Mayoría y minoría de edad en el Ordenamiento jurídico español: la condición jurídica de menor	79
2. La fragmentación normativa en torno a los menores de edad y su protección jurídica	82
2.1. Normas de Derecho internacional	83
2.2. Normas de Derecho español	84
3. El menor de edad en el Derecho administrativo	87
3.1. Capacidad jurídica y capacidad de obrar en Derecho público.	87
3.2. La capacidad de obrar del menor de edad bajo la óptica del Derecho administrativo	90
3.3. El tratamiento jurídico del menor de edad: algunos ejemplos ilustrativos con referencia a la legislación administrativa sectorial y su entronque con la legislación general	93
A. Doce años	94
B. Catorce años	95
C. Dieciséis años	98
D. Dieciocho años	101
III. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS MENORES DE EDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y SU PROBLEMÁTICA JURÍDICA	103
1. Planteamiento general sobre la inexistencia de un Derecho administrativo sancionador propio para los menores de edad: una asignatura pendiente	103
2. Las infracciones administrativas cometidas por los menores de edad	106

SUMARIO

2.1. La capacidad de culpabilidad como elemento relevante en el caso de infracciones administrativas cometidas por menores de edad .	106
A. La senda marcada por el Derecho penal	106
B. Capacidad de culpabilidad e imputabilidad en el Derecho administrativo sancionador	112
2.2. La responsabilidad de padres y tutores por las infracciones administrativas cometidas por menores de edad a su cargo	115
IV. REFLEXIONES FINALES	121
V. BIBLIOGRAFÍA	123

LA RESPONSABILIDAD CIVIL DERIVADA DE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA

EDUARD-VALENTIN PAVEL

PÁG. 127

I. APROXIMACIÓN AL MARCO NORMATIVO VIGENTE DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DERIVADA DE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA	128
II. LA DISTINTA NATURALEZA JURÍDICA ENTRE LA SANCIÓN Y LAS FIGURAS PROPIAS DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL	130
III. UNA VISIÓN PANORÁMICA DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DERIVADA DE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA	132
1. La posibilidad de atribuir la responsabilidad civil derivada de la infracción en la legislación sectorial.	132
2. La posibilidad de atribuir la responsabilidad civil derivada de la infracción en la doctrina	136
A. Las tesis contrarias	136
B. Las tesis partidarias	140
3. La posibilidad de atribuir la responsabilidad civil derivada de la infracción en la jurisprudencia	143
A. La perspectiva constitucional de la compatibilidad entre sanción y responsabilidad civil en el seno del procedimiento administrativo	143
B. El tratamiento de la indemnización por daños y perjuicios en el marco del procedimiento administrativo por parte de la jurisprudencia contencioso-administrativa	145
IV. LA VIABILIDAD DE LA DETERMINACIÓN Y EXIGIBILIDAD DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DERIVADA DE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA	150
1. La inexistencia de un exceso en la autotutela administrativa	150
2. El cumplimiento con la defensa del interés general.	155
3. El respeto del principio de legalidad	159
4. El respeto de la teoría general del acto Administrativo: una vez dictado, la administración lo puede ejecutar	161

SUMARIO

V. FINAL: UNA COMPATIBILIDAD VIABLE CON ALGUNAS CUESTIONES PENDIENTES	164
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	167

LA RESPUESTA SANCIONADORA AL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE PORTAR MASCARILLA COMO CONSECUENCIA DE LA PANDEMIA

JAVIER OLIVÁN DEL CACHO

PÁG. 173

I. PLANTEAMIENTO	173
II. LA OBLIGATORIEDAD DE USO DE LA MASCARILLA Y SUS CONSECUENCIAS SANCIONADORAS HASTA LA ELIMINACIÓN DE ESTA IMPOSICIÓN	175
1. La primitiva regulación en la pandemia	175
2. La Orden SND/422/2020, de 19 de mayo	176
3. La ratificación por el Tribunal Supremo de la Orden SND/422/2020 y, por ende, de la obligación de uso de las mascarillas	179
4. El Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio	182
5. La Ley 2/2021, de 29 de marzo	184
6. El Real Decreto-ley 13/2021, de 24 de junio	185
7. El Real Decreto-ley 30/2021, de 23 de diciembre y la deslegalización que incorpora	186
8. El cese de la obligación	190
III. DERECHOS FUNDAMENTALES Y OBLIGACIÓN DE USO DE LA MASCARILLA ..	191
IV. EL ILÍCITO DE DESOBEDIENCIA Y LA UTILIZACIÓN DE LA MASCARILLA ..	193
V. LA IMPOSIBILIDAD DE SANCIONAR CON UNA MULTA SUPERIOR A 100 EUROS EL INCUMPLIMIENTO DE PORTAR MASCARILLA	195
VI. ALGUNAS CONCLUSIONES	199

ACERCA DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS ALUMNOS REGULADO EN LA LEY DE CONVIVENCIA UNIVERSITARIA

ANTONIO EZQUERRA HUERVA

PÁG. 201

I. INTRODUCCIÓN. LA CONVENIENCIA DE ARTICULAR UN NUEVO RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS ALUMNOS UNIVERSITARIOS	202
--	-----

SUMARIO

II. LOS PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA	205
1. La cuestión del principio de legalidad formal.	205
A. La legítima y plausible opción de la LCU por la tipificación directa de las faltas disciplinarias y las sanciones	205
B. La pervivencia de los interrogantes acerca de la posible tipificación reglamentaria de faltas y sanciones de los alumnos universitarios al hilo de la competencia autonómica en la materia.	212
2. El principio de tipicidad	217
A. Valoración de conjunto del cuadro de infracciones y sanciones desde la perspectiva del principio de tipicidad	217
B. Consideraciones críticas sobre algunos de los tipos previstos en la LCU.	223
a) Las novatadas y otras conductas o actuaciones vejatorias [art. 11.a) LCU].	224
b) La exigencia de premeditación para la comisión de la falta de fraude académico [arts. 11.g) y 12.d) LCU]	227
3. La ausencia de una regulación adecuada de la culpabilidad y las imprecisas previsiones sobre la responsabilidad disciplinaria	230
A. El silencio de la LCU acerca de la necesidad de intencionalidad en la comisión de las faltas.	230
B. La regulación de la responsabilidad disciplinaria	231
III. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO	236
1. Breves observaciones generales	236
2. Los principios procedimentales. En particular, el principio de protección a las víctimas de faltas que impliquen violencia, discriminación o acoso	238
3. La singular y compleja arquitectura del procedimiento disciplinario articulado por la LCU	240
4. La controvertida posición procedimental de los perjudicados por la comisión de la falta disciplinaria: un interesado limitado, parcial o imperfecto.	244
5. Las formas de terminación del procedimiento disciplinario	248
A. El archivo	248
B. El reconocimiento voluntario de la responsabilidad.	249
C. La declaración de caducidad	254
D. El desistimiento de la universidad	256
E. La imposibilidad material por causas sobrevenidas.	259
IV. LA MEDIACIÓN COMO ALTERNATIVA SUSTITUTIVA DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA.	260
1. La apuesta de la LCU por las medidas restaurativas como respuesta prioritaria a las faltas disciplinarias de los alumnos universitarios	260
2. La regulación de la mediación vinculada a la comisión de faltas disciplinarias contenida en la LCU y sus carencias	264
V. BIBLIOGRAFÍA	267

PRESENTACIÓN

Tal como indica su título, este libro colectivo tiene por objeto mostrar respeto, admiración y gratitud a Juan Pemán Gavín. Podría pensarse que se trata de un homenaje para honrar su trayectoria académica y, sobre todo, investigadora pues, no cabe duda alguna al respecto, acredita méritos sobrados para ser justo merecedor de ello. El sentido de la presente obra es sin embargo otro, mucho más personal de sus autores, y vinculado al papel que Juan Pemán ha jugado no sólo en nuestro devenir profesional, sino en nuestra manera de entender y de ejercer el trabajo universitario y de mantener una cercanía y cohesión entre nosotros que se viene prolongando desde hace décadas. Con este libro pretendemos manifestar, en definitiva, la fortuna que supone trabajar a su lado, beneficiarnos de sus enseñanzas y disfrutar de su amistad.

Conviene poner en contexto el origen del vínculo entre los autores del presente volumen y con el propio Juan Pemán, origen que debe situarse fundamentalmente en la actividad desarrollada por este último en la Universidad de Lérida, y que se materializa en lo que creemos que puede denominarse como «grupo leridano» de derecho administrativo.

Juan Pemán se incorporó a la cátedra de derecho administrativo en la Facultad de Derecho de Lleida en el año 1990 —cuando todavía pertenecía a la Universidad de Barcelona—, tomando el testigo de Fernando López Ramón, y permaneciendo en ella hasta el pasado año 2022, en que tras el correspondiente concurso de movilidad de profesorado previsto en el art. 63 de la ya derogada LOU, obtuvo la cátedra en la Universidad de Zaragoza, en la que había iniciado su carrera académica. En los 32 cursos académicos años de vinculación a la Universidad ilerdense —de los que los 11 últimos prestó servicios en comisión en la Universidad cesaraugustana— desarrolló una fructífera actividad universitaria en las tres vertientes habituales de la misma: docencia, investigación y gestión.

En 1990, el área de conocimiento de derecho administrativo de la Facultad de Lleida estaba integrada exclusivamente por dos magníficos profesores asociados. Por un lado, Javier Aquilué Ortiz, abogado del Estado hoy ya jubilado y, por otro, Frederic Solà Eras, funcionario del cuerpo superior de

la Generalidad de Cataluña y luego jefe de la asesoría jurídica de la propia Universidad leridana desde poco después de su creación —en 1992—, el cual continúa siendo profesor asociado de la disciplina.

La llegada de Juan Pemán a la cátedra leridana y su empeño en corregir la situación de clara infradotación del área de conocimiento dieron pie a que a finales de 1993 se materializase una primera ampliación de la plantilla con una nueva incorporación con dedicación exclusiva. Se produjo en ese momento la llegada de Javier Oliván del Cacho —ya doctorado en la Universidad de Zaragoza—, primero como profesor asociado a tiempo completo y, a partir de otoño de 1995, como profesor titular de universidad. A su vez, en enero de 1994 Antonio Ezquerro inició su carrera universitaria como becario de investigación del a la sazón denominado Ministerio de Educación y Ciencia, siendo posteriormente contratado como profesor asociado a tiempo completo y finalmente accediendo a la plaza de profesor titular de universidad en la que se desempeña desde finales del año 2002.

Pocos años después, en 1997, Javier Oliván retornó a su querido Aragón como magistrado de lo contencioso-administrativo. Su marcha fue casi simultánea con la incorporación de César Cierco Seira como becario de investigación de la Generalidad de Cataluña quien, tras su paso por el Real Colegio de España en Bolonia y su correspondiente doctorado en la universidad de la capital de la región de Emilia-Romagna, fue primero profesor Ramón y Cajal y luego profesor titular hasta acceder a la cátedra en el año 2020.

Con Antonio Ezquerro y César Cierco consolidados como profesores titulares de universidad, comenzó su andadura Laura Salamero Teixidó, a quien, contra la que era su voluntad, le ha sido imposible participar en este libro. Laura Salamero transitó desde su inicial condición de becaria de investigación del programa de formación del profesorado universitario (FPU) del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a la categoría de profesora lectora (ayudante doctora) y, desde el año 2021, es profesora agregada (contratada doctora).

De forma coetánea, en el año 2013 Luis Sarrato Martínez obtuvo su título de doctor en Derecho en la Universidad de Lleida bajo la dirección del propio Juan Pemán. En la actualidad desempeña su labor académica como profesor contratado doctor en la Universidad Internacional de la Rioja y como profesor asociado en la Universidad Pública de Navarra. A pesar de no haber tenido vínculo profesional con la Universidad de Lleida, Luis Sarrato ha formado en todo momento parte del «grupo leridano» que con estos párrafos iniciales estamos intentado presentar. Al igual que sucede con Javier Oliván, su participación e implicación en el común de los proyectos que emprendemos desde Lleida es habitual por derecho propio, hasta el punto de que no sea correcto considerarlo un colaborador sino, si se nos permite parafrasear el título de la magnífica película de Martin Scorsese —y por supuesto sin que seamos un clan mafioso—, «uno de los nuestros».

En lo que supone el devenir lógico y sano de las cosas, quienes descendemos académicamente de Juan Pemán nos hemos iniciado en la tarea de

dirección de tesis doctorales. Entre ellas cabe destacar ahora, y por centrarnos en quienes han seguido dedicados profesionalmente a la actividad universitaria, los trabajos doctorales de la propia Laura Salamero —codirigidos por el mismo Juan Pemán y por Antonio Ezquerra— y de Eduard-Valentin Pavel —bajo la supervisión de César Cierco—. Este último es desde julio de 2023 profesor lector (ayudante doctor) de derecho administrativo en la Universidad de Lleida, y la mejor muestra de que el grupo no está estancado, sino que avanza en la buena dirección y con excelente vigor.

En los párrafos precedentes hemos intentado presentar lo que denominamos y sentimos como «grupo leridano» de derecho administrativo. Aunque tal vez no hemos sido suficientemente explícitos al respecto, creemos que ha quedado patente el papel indispensable desempeñado por Juan Pemán tanto en el origen como en la pervivencia de dicho grupo, del que evidentemente es miembro fundacional y fundamental. Piénsese sencillamente que a su perseverancia institucional y a su buen hacer académico se deben el crecimiento y consolidación del área de conocimiento de derecho administrativo de la Universidad de Lleida, hoy integrada por tres profesores permanentes y un profesor lector (ayudante doctor), y con perspectivas y posibilidades razonables de crecimiento. Y téngase en cuenta, asimismo, que cuatro de nosotros seis hemos realizado la tesis doctoral bajo su dirección.

Pero, más allá de los indicados datos cuantitativos y objetivos, la principal impronta de Juan Pemán entre nosotros se materializa en el terreno cualitativo. Son muchas las vivencias —algunas conjuntas, otras individuales— que a lo largo de los años hemos ido compartiendo y acumulando, y cuyo relato serviría para ofrecer al lector un fiel retrato del perfil profesional y humano de Juan Pemán. No parece, sin embargo, que esta breve presentación sea el lugar oportuno para llevar a cabo una crónica experiencial o un anecdotario, más propios del ámbito privado de cada cual. En todo caso, cuando ponemos en común estas líneas, coincidimos en que, entre las numerosas cualidades personales de Juan Pemán, en el contexto presente son tres las que consideramos que merecen ser especialmente destacadas, en la medida en que han dejado en nosotros una mayor huella y están en la base de nuestra cohesión. Dichos atributos son la generosidad, el respeto, y la coherencia intelectual. Atributos que, conviene subrayarlo, ha ejercido en todo momento con naturalidad y sin jactancia ni afectación algunas, como corresponde a quien se desenvuelve con arreglo a cualidades ingénitas o no impostadas. Podría decirse que, siempre y radicalmente alejado del sermón, de la exhortación y de la admonición, Juan Pemán ha predicado con el ejemplo, probablemente sabedor de que, como dejó escrito Séneca en sus *Epístolas morales a Lucilio*, «el camino es largo a través de los preceptos, breve y eficaz a través de los ejemplos».

De su generosidad, tanto intelectual como en términos de disponibilidad y de dedicación, hemos podido ser continuos testigos y beneficiarios todos

aquellos que hemos tenido la ocasión de trabajar a su lado en cualesquiera de los ámbitos de la actividad universitaria. En ese sentido hemos tenido en él a alguien siempre receptivo y dispuesto a dedicarnos su tiempo, a compartir sus muchos saberes —a su formación jurídica se suma su licenciatura en ciencias económicas y unos sólidos conocimientos históricos, por ejemplo—, a abrirnos a nuevos ámbitos temáticos «regalándonos» o «cediéndonos» temas de investigación que tenía para sí mismo, a leer detenidamente nuestros trabajos y contribuir a su mejora con aportaciones y reflexiones tanto sobre el fondo o contenido como sobre los aspectos formales. Cuando, con la implantación del régimen de acreditaciones, la condición de investigador principal en los proyectos adquirió una importancia cardinal para medrar profesionalmente, él mismo tomó inmediatamente la iniciativa de ceder dicha condición a favor de quienes veníamos detrás, manteniéndose como investigador y desempeñando un papel crucial de impulso.

Uno de los ámbitos en los que la generosidad de Juan Pemán se muestra más patente es probablemente en la formación de doctores. En ese sentido, en la dirección de tesis doctorales se vuelca sin reserva y con una muy alta dosis rigor —que no de rigidez ni de imposición—, de minuciosidad y de exigencia, no limitándose a la lectura del trabajo presentado por el doctorando para, al hilo de la misma, hacer las correspondientes aportaciones formales y de contenido. Por el contrario, la experiencia de elaborar la tesis doctoral bajo su dirección implica un acompañamiento continuo al doctorando, a través de un diálogo y contraste de ideas altamente enriquecedores, y de una labor de revisión de los textos reiterada y meticulosa, capítulo a capítulo a medida que son elaborados, pero siempre estrictamente respetuosa con las opciones del autor.

Esta última —el respeto— es una de cualidades inspiradoras de Juan Pemán que también queremos subrayar. Respeto que al propio tiempo se proyecta de manera escrupulosa en diversos terrenos. Por un lado, hacia el trabajo universitario mismo y, dentro de él, en particular hacia la investigación jurídica, que concibe y ejerce sobre todo como contribución a la generación de conocimiento y, en nuestro sector, al avance del derecho y a la mejora del ordenamiento jurídico. Objetivos que para el jurista universitario no pasan por tener la razón —o porque te la den—, sino por la aportación honesta, no sesgada, de un estudio y reflexión rigurosos de los temas abordados, de modo que puedan servir de herramienta a otros operadores en orden a la comprensión, aplicación y delimitación de las instituciones, las categorías y los regímenes jurídicos.

Respeto, asimismo, hacia las personas, sus opciones profesionales en general y académicas en particular, y hacia su propia idiosincrasia. Es ésta una virtud especialmente merecedora de ser puesta de relieve, sobre todo en tiempos y sociedades como los de ahora, marcados por el imperativo del pensamiento único, el desprecio al discrepante y la desconsideración a quien se maneja con arreglo a parámetros que no nos gustan. Precisamente ese

respeto —en definitiva, esa forma de entender las relaciones personales— ha estado en todo momento en la base de nuestros lazos y constituye, sin dudar, la esencia y el motor de la sintonía y conexión entre nosotros, permitiendo que personas muy diferentes en muchos aspectos hayamos podido avanzar, además de individualmente, y en lo que ahora interesa, de manera conjunta, compartiendo estímulos y proyectos, sin recelos ni rivalidades.

Aunque, como hemos señalado, la lista de cualidades de Juan Pemán es muy amplia, por último queremos destacar su coherencia intelectual, sustentada en un profundo conocimiento del derecho y de otras disciplinas vinculadas, señaladamente la historia y la economía. Dicha coherencia intelectual está patente en sus trabajos, en los que siempre con base en una argumentación solvente, defiende planteamientos propios al margen de modas, de la simpleza y frivolidad de pensamiento imperantes, y de la tiranía de la corrección política que nos asola. Juan Pemán no es, en definitiva, uno de los siempre demasiado abundantes «publici-iuris-peritos a la violeta» a los que con idénticas dosis de humor que de realismo describió José Cadalso en la lección para el jueves de su *Eruditos a la violeta*. Es, por el contrario, un jurista íntegro y con independencia de criterio, que sostiene las conclusiones a las que le conducen los argumentos, y no diseña los argumentos para avalar las conclusiones preconcebidas; que no aprovecha la investigación jurídica ni la autoridad que otorga la cátedra para hacer activismo de ningún tipo y que, en fin, al igual que el jurisconsulto Papiniano le espetó al emperador Caracalla, no dudaría en afirmar ante quien corresponda que es más fácil cometer parricidio que justificarlo.

Con los párrafos anteriores, ciertamente comedidos, pretendemos poner de manifiesto por qué Juan Pemán es fuente de inspiración permanente para nosotros y, por ese motivo, le rendimos este pequeño tributo en forma de libro. Como puede fácilmente comprenderse, la temática del mismo, sin ser irrelevante, resulta secundaria. La elección del derecho sancionador como objeto de los estudios que integran el presente volumen ha obedecido a un doble sentido. Por un lado, decidimos que se abordasen aspectos de una materia de lo que tradicionalmente se ha identificado con la parte general del derecho administrativo, de modo que, al formar parte de los conocimientos centrales de la disciplina, que cualquier administrativista debe tener, todos nos pudiéramos sentir cómodos. Y, por otro lado, debía ser una temática sobre la que Juan Pemán hubiese hecho aportaciones significativas. Ambas condiciones se concitan en el derecho administrativo sancionador sobre el que, huelga decirlo, el homenajeado ha realizado importantes contribuciones científicas. En ese sentido, y sin ánimo alguno de exhaustividad, cabe aludir a sus trabajos acerca de la tramitación parlamentaria de la regulación de la potestad sancionadora establecida en la LRJAP de 1992, o sobre el régimen disciplinario de los alumnos universitarios regulado en el Reglamento de Disciplina Académica de 8 de septiembre de 1954. Asimismo, sus

numerosas aportaciones sobre la política municipal de civismo, en las que el estudio de los aspectos sancionadores ocupa un lugar central. O, en fin, más recientemente, su profundización en el derecho sancionador bancario, que por el momento se ha materializado en su monografía titulada, precisamente, *Derecho sancionador bancario. El régimen sancionador de las entidades supervisadas por el Banco de España*, Marcial Pons, 2022, y en su artículo sobre la misma temática aparecido en la *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 124, 2022.

En su sentido prólogo a la monografía de Laura Salamero, *La autorización judicial de entrada en el marco de la actividad administrativa*, Marcial Pons, Madrid, 2014, Juan Pemán evoca su paso por las aulas de la Universidad de Lérida durante 21 años, y confiesa que, pese a la constatación de que allí enterró su juventud, el esfuerzo y las energías depositadas en dicho período no fueron en balde sino que, por el contrario, merecieron la pena. Nada mejor que sus propias palabras para explicar el porqué de esa percepción:

«Alguien había entendido algunos mensajes importantes, no siempre explícitos, que yo mi vez había aprendido de otros, como el gusto por el trabajo bien hecho cada día, y una concepción del oficio universitario presidida, de una parte, por un espíritu permanente de aprendizaje y de compartir con otros los aprendido —lo que a su vez perfecciona y potencia nuestros conocimientos—, y de otra, por una actitud vital de mejora de uno mismo y de servicio al entorno social e institucional en el que nos desenvolvemos, cada vez, por cierto más abierto y globalizado. Lo cual implica una idea de excelencia universitaria que no se deja encorsetar por los parámetros convencionales, muchas veces discutibles, que han tendido a consolidarse últimamente en la Universidad para medir y comparar la calidad o los méritos de unos y de otros, tanto en el ámbito institucional como en el individual».

Con estos estudios de derecho administrativo sancionador queremos confirmarle que está en lo cierto, que los mensajes a que alude han calado y, no sólo eso, nos sirven de ejemplo y de guía a todos a nosotros. Y que si el paso por la Universidad ilderdense le ha merecido la pena, para nosotros ha sido y sigue siendo una inmensa ventura.

Los autores

Lleida, Zaragoza y Pamplona, en junio de 2024

ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN RECONOCIMIENTO A JUAN M.^a PEMÁN GAVÍN

Juan M.^a Pemán Gavín fue catedrático de Derecho administrativo en la Universidad de Lérida desde octubre de 1990 hasta octubre de 2022, momento en el que obtuvo una cátedra de la indicada disciplina en la Universidad de Zaragoza. Como consecuencia de su buen hacer académico y de su perfil humano, en su permanencia en la universidad ilerdense durante más de tres décadas ha dejado una marcada huella en sus discípulos y colaboradores, de la que pretenden dar testimonio con la presente obra colectiva, conformada por cinco estudios sobre diversos aspectos de derecho administrativo sancionador.

Entre los temas abordados se incluyen cuestiones de índole general tales como el principio de oportunidad de la imposición de sanciones, la problemática vinculada a la comisión de infracciones por menores de edad o, en fin, la responsabilidad civil derivada de la infracción. Asimismo, integran el libro dos trabajos de ámbito sectorial, más exactamente sobre el marco sancionador asociado al incumplimiento de la obligación de uso de mascarilla durante la pandemia de covid-19, y acerca del régimen disciplinario de los alumnos articulado por la vigente Ley de Convivencia Universitaria.

Todos los trabajos obedecen a un planteamiento metodológico en el que el estudio dogmático de las instituciones y categorías jurídicas, por un lado, y el análisis práctico orientado a identificar aspectos controvertidos y ofrecer respuesta a los mismos, por otro, conviven de manera perfectamente equilibrada.

PVP: 30,00 €

ISBN: 978-84-1194-630-8



9 788411 946308