

2.1. Conclusiones del Seminario

Conclusiones del Seminario sobre Responsabilidad Penal y Administraciones Locales, celebrado el 5 de junio de 2009, en Barcelona, promovido por la Fundación Democracia y Gobierno Local

2.1.1. La incorporación de conceptos jurídico-administrativos en la configuración de ilícitos penales, ha sido hasta ahora un fenómeno creciente, que ha supuesto la incorporación al juicio penal de cuestiones jurídicas de amplitud y complejidad, en ocasiones, extraordinaria. Una situación que impone en determinados casos la intervención instrumental de la jurisdicción contencioso-administrativa, y que aconseja replantear el ámbito de esta colaboración.

El ordenamiento administrativo es sumamente denso y mantiene una velocidad de cambio notable, como variables son también la realidad social a la que se aplica y las soluciones jurídicas que se instrumentan en este ámbito jurídico. Tal situación genera una acción de control, por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa, muy dinámica, que no es sencillo aprehender desde otros ámbitos jurídicos sometidos a sus propias dinámicas.

Cabe añadir, en este sentido, que, en nuestro ordenamiento, la idea de juez natural se ha articulado a partir de la especialización, como no podía ser de otra manera.

Cualquier solución que no parta de la especialización en la labor judicial y presuponga un conocimiento enciclopédico por parte del juez penal no es sino una quimera.

2.1.2. Nuestro actual ordenamiento no resuelve adecuadamente el problema. La regulación de la cuestión prejudicial responde a un contexto histórico superado, y su aplicación material genera hoy dudas y

contradicciones notables. Las doctrinas del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo son significativas en este sentido.

Conviene, en consecuencia, diseñar un sistema nuevo, que permita armonizar adecuadamente los valores en juego.

2.1.3. En cualquier caso, se puede constatar que la cuestión prejudicial devolutiva es un mecanismo procesal prácticamente en desuso.

Por otro lado, la actual configuración y los requisitos procesales de la cuestión prejudicial devolutiva hacen que su viabilidad sea altamente improbable en este momento, atendida la perentoriedad de los plazos que es propia en el ámbito jurisdiccional contencioso-administrativo.

2.1.4. La aplicación material de conceptos jurídico-administrativos, a partir de peritajes de Derecho, es una práctica rechazable en cuanto que no es garantía de objetividad ni de acierto.

2.1.5. Las anteriores circunstancias imponen una reformulación de la cuestión prejudicial devolutiva.

2.1.6. No hay razón constitucional que imponga la preferencia, en todo caso, de la jurisdicción penal, o imposibilite la cuestión prejudicial devolutiva.

2.1.7. La unidad de jurisdicción que se invoca dogmáticamente para fundamentar la facultad del juez penal para resolver cuestiones ajenas a su jurisdicción conlleva, asimismo, el respeto a lo resuelto por otras jurisdicciones.

Esa misma unidad de jurisdicción impone la aplicación de soluciones e interpretaciones comunes en ambos ámbitos jurisdiccionales. Tal objetivo hace imprescindible la colaboración entre ambas jurisdicciones.

2.1.8. La colaboración debe articularse a partir de mecanismos procesales que no queden al arbitrio de las partes y no requieran un previo proceso contencioso-administrativo indispensablemente.

2.1.9. En cualquier caso, debe evitarse que el juego de la cuestión prejudicial comporte dilaciones significativas en el enjuiciamiento criminal.

2.1.10. Independientemente de la reforma de la prejudicialidad devolutiva, se hace necesario reformular, en la medida de lo posible, los tipos penales afectados, de forma que pueda prescindirse de conceptos jurídico-administrativos, o se reduzca significativamente su utilización, aunque esta no es una solución que pueda plantearse sistemáticamente.

Propuestas para una nueva configuración de la cuestión prejudicial devolutiva:

A/ Condiciones sustantivas para la cuestión prejudicial devolutiva:

- El concepto jurídico-administrativo a determinar, debe proyectarse sobre la culpabilidad o inocencia del imputado, y debe estar relacionado con la integración del tipo, no con otros aspectos, como por ejemplo las circunstancias modificativas de la pena.
- La cuestión debe tener naturaleza normativa y debe basarse en los mismos hechos que son objeto de consideración penal.
- Pueden excluirse las cuestiones relacionadas con la simple aplicación mecánica de normas administrativas sin dudas posibles.
- Por el contrario, los tipos que se definen por remisión a la normativa administrativa son el campo natural de la cuestión prejudicial.

B/ Procedimiento:

La cuestión prejudicial podría mantenerse como un procedimiento autónomo. Una cuestión, en todo caso, decidida y planteada por el juez, bien a iniciativa propia o a instancia de parte, con intervención del fiscal.

Sería recomendable prever un procedimiento específico en el ámbito contencioso-administrativo para tramitar y resolver las cuestiones prejudiciales. Procedimiento que debe tener carácter preferente. El modelo del procedimiento de defensa de derechos y libertades fundamentales puede ser adecuado al efecto.

Alternativamente, se podría resolver la cuestión en el mismo procedimiento de instrucción, incorporando la colaboración auxiliar del juez administrativo, mediante la emisión de un informe a petición del juez instructor.

Creación de órganos técnicos, dependientes exclusivamente del juez, en sustitución de sistema de peritajes tal como ahora está configurado.

C/ Grado de vinculación del juez penal.

Debe hacerse un esfuerzo doctrinal para delimitar, de forma precisa, el grado de vinculación de pronunciamiento jurisdiccional contencioso-administrativo.

