

REFLEXIONES ACERCA DE LA FIGURA DEL DENUNCIANTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL ÁMBITO UNIVERSITARIO

CIUDAD UNIVERSITARIA
PABELLON DE GOBIERNO

¿ES PRECISO UN REPLANTEAMIENTO DE LA DOCTRINA Y LA JURISPRUDENCIA A LA LUZ DE LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES?



José Manuel Chozas Alonso
José Crespo Alía

Universidad Complutense de Madrid



Universitat de Barcelona

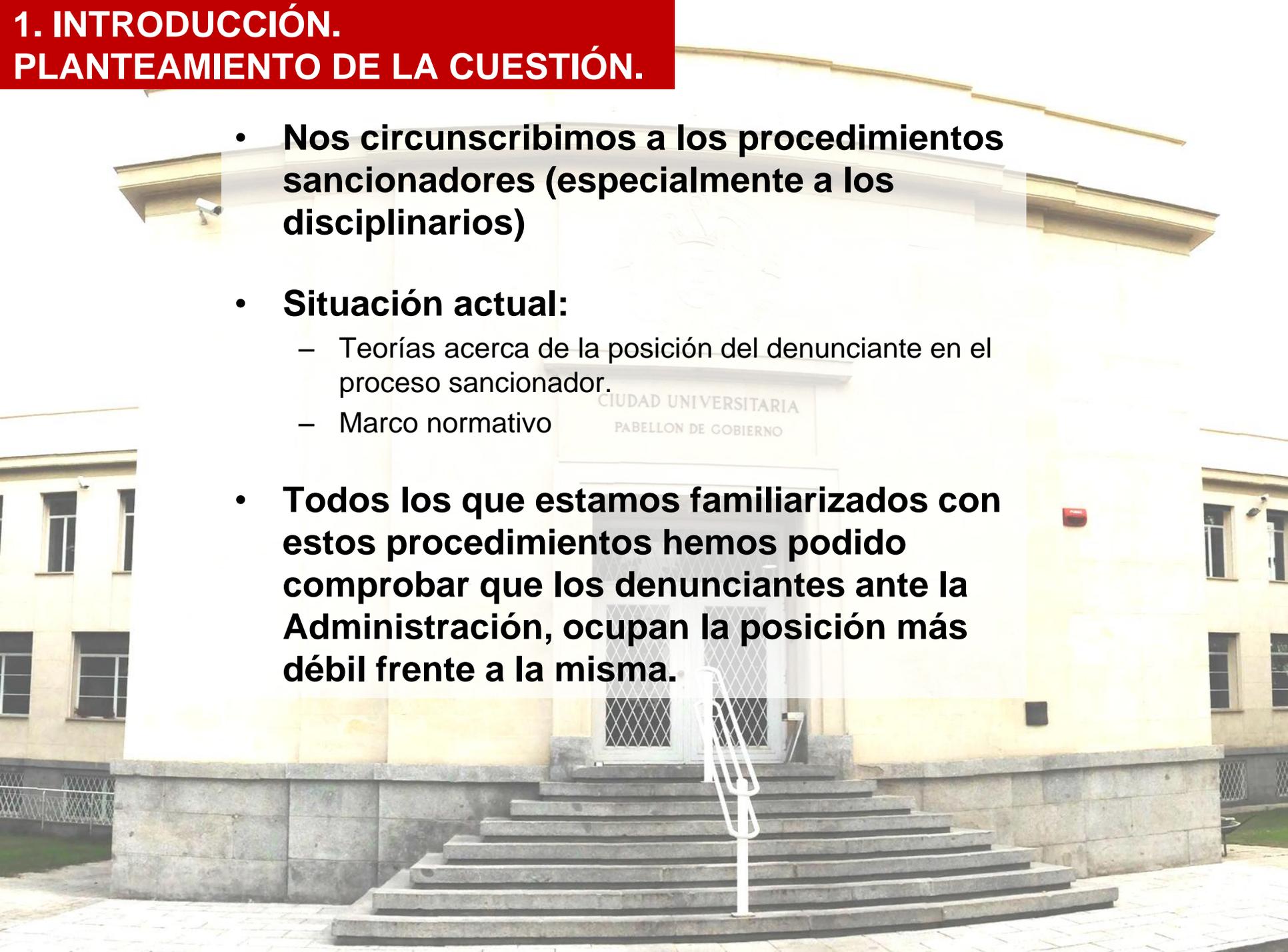


XIII Jornadas de Inspección de Servicios en las Universidades

Octubre
2013

1. INTRODUCCIÓN. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN.

- **Nos circunscribimos a los procedimientos sancionadores (especialmente a los disciplinarios)**
- **Situación actual:**
 - Teorías acerca de la posición del denunciante en el proceso sancionador.
 - Marco normativo
- **Todos los que estamos familiarizados con estos procedimientos hemos podido comprobar que los denunciantes ante la Administración, ocupan la posición más débil frente a la misma.**



2. ¿NECESIDAD DE AMPLIAR EL CONCEPTO DE “INTERESADO”?

- **2.1. El “inculpado” como único posible interesado en el procedimiento sancionador.**
 - A) Fundamento de esta doctrina tradicional
 - El denunciante no adquiere por el mero hecho de formular su denuncia la condición de interesado ni legitimación para recurrir.
 - La naturaleza de la potestad sancionadora de la Administración no admite considerar que ningún denunciante tenga un interés legítimo en la imposición de un castigo.
 - No es obligatorio para la Administración incoar el procedimiento sancionador ni, mucho menos, imponer sanciones.
 - B) Crítica a esta postura.
 - Siendo cierto que el denunciante, por el mero hecho de formular denuncia, no adquiere la condición de interesado, en determinados supuestos hay que reconocerle legitimación para ser parte en el procedimiento sancionador por diversas exigencias constitucionales:
 - Crítica de los argumentos tradicionales.
 - Crítica de esta postura a la luz de la Constitución.



2. ¿NECESIDAD DE AMPLIAR EL CONCEPTO DE “INTERESADO”?

• 2.1. El “inculpado” como único posible interesado en el procedimiento sancionador.

– A) Fundamento de esta doctrina tradicional

- El denunciante no adquiere por el mero hecho de formular su denuncia la condición de interesado ni legitimación para recurrir.
 - Postura tradicional de la de la Jurisprudencia, que partiendo de la consideración monopolística de la actividad sancionadora, sitúa al denunciante fuera del procedimiento, vetándole cualquier intervención diferente de la mera presentación de la denuncia.
 - Al haber presentado la denuncia, es considerado simple testigo cualificado de los hechos, debiéndosele notificar determinadas actuaciones en virtud de un mero deber de cortesía.
 - Son considerados como meros “Agentes de la Administración”, y como tales carecen de acciones para recurrir tanto en vía administrativa como jurisdiccional las resoluciones que se dicten en el procedimiento.
 - La condición de denunciante es sustancialmente distinta de la de parte interesada en el procedimiento. El denunciante carece de toda legitimación tanto en vía administrativa como jurisdiccional.
 - No existe diferencia entre denunciante simple y denunciante cualificado. Se parte de un concepto predeterminado de denunciante y se aplica a todas las situaciones.
- La naturaleza de la potestad sancionadora de la Administración no admite considerar que ningún denunciante tenga un interés legítimo en la imposición de un castigo.
- No es obligatorio para la Administración incoar el procedimiento sancionador ni, mucho menos, imponer sanciones.



2. ¿NECESIDAD DE AMPLIAR EL CONCEPTO DE “INTERESADO”?

• 2.1. El “inculpado” como único posible interesado en el procedimiento sancionador.

– A) Fundamento de esta doctrina tradicional

- El denunciante no adquiere por el mero hecho de formular su denuncia la condición de interesado ni legitimación para recurrir.
- La naturaleza de la potestad sancionadora de la Administración no admite considerar que ningún denunciante tenga un interés legítimo en la imposición de un castigo.
 - Imposibilidad general de la potestad sancionadora de afectar derechos distintos de los del imputado. Elementos objetivos básicos del Derecho Administrativo sancionador: la infracción y la sanción.
- No es obligatorio para la Administración incoar el procedimiento sancionador ni, mucho menos, imponer sanciones.



2. ¿NECESIDAD DE AMPLIAR EL CONCEPTO DE “INTERESADO”?

- **2.1. El “inculpado” como único posible interesado en el procedimiento sancionador.**
 - A) Fundamento de esta doctrina tradicional
 - El denunciante no adquiere por el mero hecho de formular su denuncia la condición de interesado ni legitimación para recurrir.
 - La naturaleza de la potestad sancionadora de la Administración no admite considerar que ningún denunciante tenga un interés legítimo en la imposición de un castigo.
 - No es obligatorio para la Administración incoar el procedimiento sancionador ni, mucho menos, imponer sanciones.
 - Teoría de la “oportunidad”.
 - Fundamento:
 - Imposibilidad de perseguir todas las infracciones.
 - Finalidad de la sanción.
 - Límites.
 - La Administración puede decidir ejercer la potestad sancionadora, imponiendo sanción o archivando las actuaciones, en cualquier momento anterior a la resolución.
 - Es un acto sujeto a la revisión jurisdiccional.
 - La Administración no queda vinculada por su tolerancia. El principio de buena fe exige que advierta del cambio en la tolerancia.

2. ¿NECESIDAD DE AMPLIAR EL CONCEPTO DE “INTERESADO”?

- **2.1. El “inculpado” como único posible interesado en el procedimiento sancionador.**
 - A) Fundamento de esta doctrina tradicional
 - B) Crítica a esta postura.
 - Siendo cierto que el denunciante, por el mero hecho de formular denuncia, no adquiere la condición de interesado, en determinados supuestos hay que reconocerle legitimación para ser parte en el procedimiento sancionador por diversas exigencias constitucionales:
 - Crítica de los argumentos tradicionales.
 - Proyección de derechos fundamentales y otros principios constitucionales en una nueva concepción del interesado.



2. ¿NECESIDAD DE AMPLIAR EL CONCEPTO DE “INTERESADO”?

• 2.1. El “inculpado” como único posible interesado en el procedimiento sancionador.

– A) Fundamento de esta doctrina tradicional

– B) Crítica a esta postura.

- Siendo cierto que el denunciante, por el mero hecho de formular denuncia, no adquiere la condición de interesado, en determinados supuestos hay que reconocerle legitimación para ser parte en el procedimiento sancionador por diversas exigencias constitucionales:

– Crítica de los argumentos tradicionales.

» Influencia del concepto de interesado regulado en el artículo 31 de la Ley 30/1992 en los procedimientos disciplinarios.  “Interés legítimo”

» Concepto de “interesado” en el Real Decreto 1398/1993  “Otros interesados”

» Razones para la inaplicación del principio de oportunidad.

» Principio de legalidad (arts. 103 y 106 de la CE).

» Principio de igualdad.

» Principio de seguridad jurídica.

» Manifestaciones de estas razones

- RD 1398/93

- EBEP

- Excepciones legales

– Proyección de derechos fundamentales y otros principios constitucionales en una nueva concepción del interesado.

2. ¿NECESIDAD DE AMPLIAR EL CONCEPTO DE “INTERESADO”?

- 2.1. El “inculpado” como único posible interesado en el procedimiento sancionador.
 - A) Fundamento de esta doctrina tradicional
 - B) Crítica a esta postura.
 - Siendo cierto que el denunciante, por el mero hecho de formular denuncia, no adquiere la condición de interesado, en determinados supuestos hay que reconocerle legitimación para ser parte en el procedimiento sancionador por diversas exigencias constitucionales:
 - Crítica de los argumentos tradicionales.
 - Proyección de derechos fundamentales y otros principios constitucionales en una nueva concepción del interesado.
 - Artº 24.1 CE: Tutela del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (“ius puniendi de la Administración”).
 - Derecho a denunciar (derecho de postulación).
 - » Derecho a interponer la denuncia.
 - » Obligación de la Administración de iniciar el procedimiento, si se dan ciertos requisitos.
 - » En su defecto, obligación de llevar a cabo tareas de averiguación.
La unidad de la vis coactiva y el monopolio estatal de la misma exigen la identidad sustancial de los principios sancionadores, ya sean aplicables al ámbito penal, ya al ámbito administrativo.
 - Derecho a obtener un pronunciamiento.
 - Art. 9.3 CE: Exigencia del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.
 - Art. 106 CE: Exigencia del principio del control jurisdiccional de la actuación administrativa.

2. ¿NECESIDAD DE AMPLIAR EL CONCEPTO DE “INTERESADO”?

- 2.2. Hacia una superación de la inercia tradicional: la figura del denunciante también puede ser considerada “interesado”.

A) Clases de denunciante.

B) El “interés” exigible al denunciante para ser considerado interesado.



2. ¿NECESIDAD DE AMPLIAR EL CONCEPTO DE “INTERESADO”?

- **2.2. Hacia una superación de la inercia tradicional: la figura del denunciante también puede ser considerada “interesado”.**

A) Clases de denunciante.

- Mediato e inmediato: el verdadero denunciante es la persona o asociación que pone los hechos en conocimiento de su superior jerárquico o directamente ante el órgano administrativo con competencia para incoar el expediente.
- Simple o cualificado: el único denunciante que puede aspirar a ser parte en un procedimiento sancionador es el denunciante cualificado, es decir, que tiene un interés legítimo o directo.
- Inicial o sobrevenido: Ambos pueden ser considerados legitimados, pero en el caso del sobrevenido, se incorporará al procedimiento sin retroacción de actuaciones.

B) El “interés” exigible al denunciante para ser considerado interesado.



2. ¿NECESIDAD DE AMPLIAR EL CONCEPTO DE “INTERESADO”?

- **2.2. Hacia una superación de la inercia tradicional: la figura del denunciante también puede ser considerada “interesado”.**

A) Clases de denunciante.

B) El “interés” exigible al denunciante para ser considerado parte.

- No basta el mero interés por la “defensa de la legalidad” (salvo en el supuesto de las asociaciones representantes de intereses colectivos y/o difusos).

- Es necesario ser titular bien un “interés legítimo y/o directo” en el procedimiento:

“Interés legítimo y/o directo”: titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta (TS). La resolución va a producir un efecto positivo o negativo, cierto, sobre su esfera jurídica.

- Este interés legítimo o directo debe otorgar un derecho subjetivo al denunciante para actuar como parte.

Pueden ser interesados quienes promuevan el procedimiento como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.



3. Actuación del denunciante con interés legítimo a lo largo del procedimiento: derechos, obligaciones y cargas

- A) En relación con las informaciones reservadas:
- B) En relación con el procedimiento sancionador.



3. Actuación del denunciante con interés legítimo a lo largo del procedimiento: derechos, obligaciones y cargas

- ▶ – A) En relación con las informaciones reservadas:
 - Sigue el mismo régimen que el interesado propiamente dicho (inculpado).
 - No cuenta con ningún derecho a intervenir en esta fase previa y contingente.

- B) En relación con el procedimiento sancionador.
 - Situación actual.
 - Propuesta de *lege ferenda*.
 - Desarrollo del procedimiento.



3. Actuación del denunciante con interés legítimo a lo largo del procedimiento: derechos, obligaciones y cargas

- A) En relación con las informaciones reservadas.
- B) En relación con el procedimiento sancionador
 - Situación actual:
 - Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora - Real Decreto 1398/1993
 - Art. 34 del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.

1. El Instructor ordenará la práctica de cuantas diligencias sean adecuadas para la determinación y comprobación de los hechos y en particular de cuantas pruebas puedan conducir a su esclarecimiento y a la determinación de las responsabilidades susceptibles de sanción.

2. El Instructor, como primeras actuaciones, procederá a recibir declaración al presunto inculpado y a evaluar cuantas diligencias se deduzcan de la comunicación o denuncia que motivó la incoación del expediente y de lo que aquél hubiera alegado en su declaración.

Todos los Organismos y dependencias de la Administración están obligados a facilitar al Instructor los antecedentes e informes necesarios, así como los medios personales y materiales que precise para el desarrollo de sus actuaciones.

- » Propone prueba, pero no puede participar.
- » No puede recusar.
- » No puede formular alegaciones al pliego de cargos, a la propuesta de resolución, ni recurrir la resolución final.

- Propuesta de *lege ferenda*.
- Desarrollo del procedimiento.



3. Actuación del denunciante con interés legítimo a lo largo del procedimiento: derechos, obligaciones y cargas

- A) En relación con las informaciones reservadas.
- B) En relación con el procedimiento sancionador
 - Propuesta de *lege ferenda*.

– En función del tipo de procedimiento sancionador en el que nos encontremos, con distinto fundamento jurídico de su intervención, podemos distinguir:

1) *En el procedimiento administrativo sancionador común* (por exigencia conjunta del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, ex artº. 24.1 CE, en primer lugar, y de los arts. 9.3 y 106 CE (interdicción de la arbitrariedad y control jurisdiccional de la actuación administrativa), el denunciante estará legitimado para:

- Propiciar el inicio del procedimiento (recurrir la decisión de no incoar).
- Proponer pruebas, participar en las testificales.
- Recusar al instructor.
- Formular alegaciones a la propuesta de resolución.
- Recurrir el archivo o la resolución final del expediente disciplinario.
- Acceso al expediente en todo momento.

2) *En el procedimiento disciplinario* (por exigencia conjunta del principio de interdicción de la arbitrariedad de la Administración, artº. 9.3 CE, y del principio de control jurisdiccional de todas las actuaciones administrativas, artº. 106 CE):

- Propiciar el inicio del procedimiento (recurrir la decisión de no incoar).
- Recurrir el archivo o la resolución final del expediente disciplinario.

3. Actuación del denunciante con interés legítimo a lo largo del procedimiento: derechos, obligaciones y cargas

- A) En relación con las informaciones reservadas.
- B) En relación con el procedimiento sancionador
- C) Posición del denunciante en el procedimiento:
 - Denuncia simplemente los hechos.
 - Solicita mantenerse al margen del procedimiento, y que no se faciliten sus datos.
 - Denuncia unos hechos y por considerarse perjudicado manifiesta o se infiere su deseo de ser parte en el procedimiento.

Denuncia:

- 1º. Inicia expediente disciplinario.
 - Comunicación de la incoación al denunciante.
 - Solicita personarse como interesado.
 - ¿Quién resuelve la solicitud?
 - Problemas para la fundamentación de la legitimación.
- 2º. Apertura de una información reservada.
 - Puede recurrir el archivo.
- 3º. Inactividad de la Administración.



4. Propuestas de *lege ferenda*

- Actualmente, aunque circunscritos a ámbitos territoriales muy concretos, existen dos modelos normativos que pueden servir de base, aunque perfectibles: Ley 2/1998, de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (PSCAPV) y la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la CA de la Rioja (FRJACALR).
- Defectos en la regulación de la Ley 2/1998 PSCAPV:
 - La inadmisibilidad absoluta de las “*denuncias anónimas*”. Crítica: Tal clase de denuncias podrá ocasionar la realización de actuaciones previas y la eventual iniciación del procedimiento sancionador, no ya en virtud de denuncia, sino “*ex officio*” de la unidad competente.
 - Exigir un contenido específico de la denuncia, sobre todo que contenga la precisa calificación jurídica de los hechos presuntamente ilícitos. Crítica: Se trata de una declaración de conocimiento de hechos ilícitos.
 - No se distingue entre diferentes tipos de procedimientos administrativos sancionadores. Crítica: No tiene en cuenta la especificidad de los procedimientos disciplinarios (autotutela de la Administración), donde los poderes de los denunciantes no pueden ser tan amplios como en el resto de los procedimientos sancionadores, en general (salvo en los casos de acoso).
 - No define bien quién es el verdadero denunciante. Crítica: no toda persona que promueve el proceso es el verdadero denunciante (mediato o inmediato).



4. Propuestas de *lege ferenda*

- Defectos en la regulación de la Ley 4/2005 FRJACALR:
 - No se distingue entre diferentes tipos de procedimientos administrativos sancionadores. Crítica: No tiene en cuenta la especificidad de los procedimientos disciplinarios (autotutela de la Administración), donde los poderes de los denunciadores no pueden ser tan amplios como en el resto de los procedimientos sancionadores, en general (salvo en los casos de acoso).
 - No define bien quién es el verdadero denunciante. Crítica: no toda persona que promueve el proceso es el verdadero denunciante (mediato o inmediato).



5. Reflexión final

- Si bien es cierto que la denuncia no es, por sí misma, desencadenante automático del expediente administrativo sancionador, puesto que está supeditada a un filtro administrativo de viabilidad -será la Administración quien decidirá acerca de la incoación o no del expediente-, no es menos cierto que al denunciante-“interesado” debe otorgársele un “poder” en relación con el desencadenamiento de la actividad investigadora de la Administración. Ese poder debe traducirse en un *derecho subjetivo* a constituirse en parte activa del procedimiento, a que la Administración desencadene su actuación (*ius ut procedatur*) y a que el proceso no termine sino con una resolución motivada (aún en el caso de que se archive anticipadamente el asunto).
- Esta cuestión tiene una mayor trascendencia de la que aparenta, puesto que negar a quien ejerce su derecho (muchas veces, deber) la potestad de desencadenar el procedimiento sancionador, constituye una reminiscencia de un Estado cuasi-totalitario. Como señala DE LA OLIVA SANTOS, con palabras referidas al querellante en el proceso penal, pero perfectamente aplicables al denunciante con interés directo y/o legítimo en este ámbito administrativo:

“No se trata, por tanto, sólo de tomar postura en una alternativa de fundamentación iusfilosófica (aunque eso ya sería de importancia), uno de cuyos términos no reconoce a los sujetos jurídicos ningún poder ni interés legítimo jurídicamente protegible, frente a la otra posibilidad, que, por el contrario, implica enriquecer el arsenal de los sujetos jurídicos frente al Estado. Se trata también de una cuestión con influencia en problemas técnico – jurídicos. En el orden iusfilosófico, no es lo mismo ser mero instrumento para que un órgano del Estado cumpla un deber inherente a sus funciones que disponer de poder frente a ese órgano del Estado. En el plano de la técnica jurídica, ese poder comporta manifestaciones concretas, como es el derecho a una resolución motivada [...]”.



MUCHAS GRACIAS POR SU ATENCIÓN

CIUDAD UNIVERSITARIA
PABELLON DE GOBIERNO



José Manuel Chozas Alonso
José Crespo Alía

Universidad Complutense de Madrid



Universitat de Barcelona



XIII Jornadas de Inspección de
Servicios en las Universidades

Octubre
2013