

Los intereses supraindividuales en el procedimiento administrativo sancionador*

MANUEL IZQUIERDO CARRASCO

*Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Córdoba*

SUMARIO: 1. PLANTEAMIENTO. 2. EL CARÁCTER DEBIDO O NO DEL EJERCICIO POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN DE SU POTESTAD SANCIONADORA. 3. LOS INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. 4. REQUISITOS PARA QUE UNA ENTIDAD PUEDA PERSONARSE EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ALEGANDO UN INTERÉS LEGÍTIMO SUPRAINDIVIDUAL. 4.1. *Una expresa previsión por Ley.* 4.1.1. Reconocimiento ex Constitutione. 4.1.2. La formulación y el alcance del reconocimiento. 4.1.3. El reconocimiento de la acción popular y sus influencias. 4.2. *La necesidad de promover o personarse en el procedimiento y la correspondiente decisión administrativa al respecto.* 5. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

1. PLANTEAMIENTO

Recientemente, los medios de comunicación se hacían eco de la denuncia interpuesta por parte de diversas asociaciones de ciclistas ante las autoridades competentes en materia de tráfico y seguridad vial, en la que se aportaban grabaciones de vídeo de vehículos perfec-

* Grupo de investigación de la Junta de Andalucía SEJ-196. Proyecto de investigación del Plan Nacional DER2012-35269, Ministerio de Economía y Competitividad. Este texto, sólo con algunas mejoras formales, recoge la ponencia oral presentada en las Jornadas sobre «Los intereses colectivos: representación y defensa ante la Administración y los Tribunales. Las otras legitimaciones», dirigidas por E. CARBONELL PORRAS y celebradas en Baeza, en octubre de 2013.

tamente identificables mediante su matrícula cometiendo infracciones y poniendo en riesgo la seguridad del ciclista. Pues bien, el tema que nos ocupa es precisamente dilucidar si, en supuestos como el mencionado, esa asociación ciclista podría tener la condición de interesada en el hipotético procedimiento administrativo sancionador que, en su caso, se incoara. O lo que es lo mismo, pero expresado en más precisos términos jurídicos: la posibilidad o no, y su propio alcance, de reconocer la presencia de portadores de intereses supraindividuales en el procedimiento administrativo sancionador. A nuestro juicio, los aspectos esenciales de esta cuestión quedan explicitados intentando responder a las siguientes tres preguntas:

- ¿Es el ejercicio de la potestad sancionadora un deber para la Administración?
- ¿Quiénes son los interesados en el procedimiento administrativo sancionador?
- ¿Qué se requiere para que una entidad se persone en un procedimiento administrativo sancionador alegando un interés supraindividual?

2. EL CARÁCTER DEBIDO O NO DEL EJERCICIO POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN DE SU POTESTAD SANCIONADORA

El carácter debido o no del ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración es una cuestión de gran calado dogmático-teórico sobre la que la legislación administrativa guarda silencio¹. Esto ha favorecido el correspondiente debate doctrinal con posturas divergentes: por un lado, aquellos que sobre la base del sometimiento de la Administración al principio de legalidad concluyen que se trata de una potestad de ejercicio obligado (entre otros, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ; COBREROS MENDAZONA, –quien, no obstante, acaba reconociendo un cierto margen de discrecionalidad en lo relativo a «infracciones leves o de livianas consecuencias», aunque con elementos correctores²–; REBOLLO PUIG –quien muestra una evolución desde su

1. A diferencia de lo que ocurre en el ámbito penal, donde la Ley de Enjuiciamiento Criminal establece que la acción penal es, como regla general, indisponible u obligada (artículos 100, 105 y 106).

2. «El reconocimiento al denunciante de la condición de interesado en el procedimiento sancionador», en la obra colectiva *El derecho Administrativo en el umbral*

posición inicial³ hacia otras más recientes y eclécticas—); y aquellos otros que, sobre la base del principio de oportunidad y de la propia realidad de la actuación administrativa, defienden un incuestionable margen de discrecionalidad en manos de la Administración (fundamentalmente, Alejandro NIETO)⁴. Por su parte, la jurisprudencia generalmente rehúye hacer manifestaciones claras y expresas al respecto, aunque en alguna ocasión sí se ha pronunciado afirmativamente sobre la obligación administrativa de sancionar las infracciones⁵.

La posición que se adopte en torno a esta cuestión va a tener claras consecuencias sobre una más sólida posición o no en el procedimiento administrativo sancionador (en adelante, PAS) de terceros sujetos que no sean el infractor. Evidentemente, la postura que defiende un ejercicio obligado es la que supone una mayor amplitud para la admisión en el PAS de esos terceros sujetos, que quedaría prácticamente en nada en caso de mantener su configuración como una potestad absolutamente discrecional. Entre ambas, a nuestro juicio, resultan especialmente atractivas las construcciones procesalistas sobre la acción penal como un deber con criterios de oportunidad vinculada (así se recoge en el Derecho alemán, el Consejo de Europa se ha pronunciado en esa línea y se incluye expresamente en el borrador de nuevo Código Procesal Penal español⁶). Precisamente, en la misma línea mantenida por COBREROS MENDAZONA y de la que hemos dado cuenta más arriba, la

del Siglo XXI, Homenaje a MARTÍN MATEO, t. II, coord. SOSA WAGNER, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 1448-y ss. Entre esos elementos correctores, este autor concluye que «no puede reconocerse discrecionalidad alguna a la hora de incoar un procedimiento sancionador cuando la infracción sea denunciada por un interesado, sin perjuicio de las facultades que tiene la Administración de comprobar la veracidad de los hechos denunciados» (ibídem, pp. 1454-1455).

3. «Interesados y denunciadores en el procedimiento administrativo sancionador», Poder Judicial, núm. 29, p. 75.
4. *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 2012.
5. Una completa exposición y análisis de esta jurisprudencia puede consultarse en M. REBOLLO PUIG, «Capítulo XII. Ejercicio obligado o facultativo de la potestad sancionadora», en la obra colectiva *Derecho Administrativo Sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 474-y ss.
6. El artículo 90 establece que «el Ministerio Fiscal estará obligado a ejercer la acción penal cuando entienda suficientemente fundada la atribución del hecho punible al encausado, salvo que concurra motivo bastante para la suspensión o sobreseimiento de la causa por razón de oportunidad conforme a lo previsto en los artículos siguientes». Y, por su parte, el artículo 91, donde se recoge un amplio listado de supuestos en los que podría sobreseerse la causa por motivos de oportunidad (por ej., cuando el delito sea de escasa gravedad y no exista un interés público relevante en la persecución, atendidas todas las circunstancias).

presencia de una entidad alegando ser titular de un interés supraindividual podría considerarse como uno de esos criterios moduladores de la discrecionalidad administrativa.

3. LOS INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

El ejercicio de la potestad sancionadora requiere un procedimiento administrativo (ex artículo 134 LRJ-PAC), que se inicia siempre de oficio y que tiene como potenciales interesados a los sujetos enumerados en el artículo 31 LRJ-PAC, con alcance general, para cualquier procedimiento administrativo: los titulares de derechos y los titulares de intereses legítimos individuales o colectivos. Se supera así, en lo que ahora nos interesa, la mucho más reducida mención a los intereses legítimos «personales y directos» que se recogía en el artículo 23, relativo a los interesados, de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. Esta estrecha concepción de los intereses legítimos abonó una consolidada y abundante línea jurisprudencial que rechazaba en el procedimiento administrativo sancionador la existencia de otro interesado distinto de aquel al que se imputaba la infracción y, en consecuencia, la presencia de cualquier otro sujeto, incluidos aquellos que pudieran considerarse titulares de un interés colectivo.

El artículo 24.1 CE; tempranos y notables replanteamientos doctrinales (en particular, COBREROS MENDAZONA y REBOLLO PUIG); y la nueva delimitación de los interesados contenida en la LRJ-PAC supusieron un claro punto de inflexión con diversas manifestaciones en esta materia, entre las que cabe incluir ésta de la posible presencia en el PAS de entidades portadoras de intereses supraindividuales. A este respecto, la legislación administrativa empezó a admitir en abstracto que en el PAS pudieran existir otros interesados, además del presunto infractor: por ej., el artículo 13.2 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, establece que «el acuerdo de iniciación se comunicará al instructor..., y se notificará el denunciante, en su caso, y a los interesados, entendiéndose en todo caso por tal al inculpado»; y, en la misma línea, el artículo 49.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, y otros preceptos de esta misma ley⁷. Éstas y otras son referencias genéricas a otros interesados en

7. Una mención especial merece la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas del País Vasco. Su artículo 30, a pro-

el PAS que hay que poner en conexión con el concepto de interesado que ofrece la LRJ-PAC, lo que significa la admisión en abstracto de la presencia de portadores de intereses supraindividuales en dicho procedimiento.

Este mismo camino también es seguido por la jurisprudencia que, sobre todo al hilo de resolver si el denunciante tiene legitimación para impugnar judicialmente la resolución administrativa de archivo o sobreseimiento de la denuncia o la propia inactividad administrativa, comienza a reconocer la existencia de otros interesados en el PAS, aunque siempre, como no podía ser de otra manera, sometida a la concurrencia de las circunstancias recogidas en el artículo 31 LRJ-PAC. Pero la extracción de reglas generales de esta jurisprudencia y su traslación al caso que nos ocupa presenta dos graves dificultades:

- En primer lugar, como se ha dicho, el supuesto de hecho habitual de estas sentencias ha sido la impugnación judicial del archivo expreso de una denuncia, el sobreseimiento de un procedimiento iniciado a raíz de la misma o la inactividad administrativa. Por tanto, se ha adoptado un enfoque

pósito del procedimiento sancionador, establece que «son interesados en el procedimiento, además de los inculcados, quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos». Hasta ahí prácticamente ninguna novedad con respecto a lo que se acaba de decir en texto. Esto es, de manera respetuosa con el régimen constitucional de distribución de competencias, no hay en el texto legal ninguna alteración en el régimen de legitimación establecido en la LRJ-PAC. No obstante, el cambio radical está en el artículo 35 (se regula una *iniciación a instancia de parte*) y en lo que dice en la *Exposición de Motivos*: «El artículo 30 y el 35 pretenden introducir el equivalente a la acusación particular del proceso penal. No se encuentra motivo alguno para limitar la virtualidad del concepto general de interés legítimo en el Procedimiento Administrativo sancionador. El ciudadano no tiene derecho a castigar, pero, en cuanto víctima posible del ilícito penal o administrativo, tiene un claro interés en solicitar el ejercicio del poder público punitivo y en participar en el procedimiento previsto para encauzar tal ejercicio. La infracción administrativa puede perjudicar los derechos e intereses individuales tanto como el delito o la falta penales (amén del perjuicio al interés general siempre presente), por lo que no se alcanza a comprender la causa de la limitación consistente en que en el procedimiento administrativo sancionador únicamente estén presentes el interés general y el individual del imputado.» Esto es, sin alterar formalmente el concepto de interesado establecido en el artículo 31 LRJ-PAC, esta Ley rompe con la interpretación que del mismo ofrece la jurisprudencia y, de hecho, contiene una ampliación del círculo de interesados en el PAS. Esto es, es el propio legislador autonómico el que integra los conceptos jurídicos indeterminados utilizados por el legislador estatal, pero separándose de la jurisprudencia mayoritaria.

fundamentalmente procesal y dirigido a determinar si ese denunciante está legitimado para acudir al contencioso-administrativo o no. Como se comprenderá, no es lo mismo reconocer la legitimación para impugnar el archivo administrativo de una denuncia que la condición de interesado en un PAS⁸. Lo primero no conlleva necesariamente lo segundo (así, el Ministerio Fiscal está legitimado para impugnar judicialmente ciertas actuaciones administrativas y no por ello tiene la condición de interesado en los procedimientos administrativos que han dado lugar a las mismas) y hay muchas sentencias que lo que proclaman es simplemente eso primero. Pero además, la legitimación está vinculada con la pretensión y, por ej., una cosa es pedir únicamente que se investiguen unos hechos y otra que se imponga una determinada sanción. Y finalmente, la base legal de referencia para determinar si esa legitimación concurre o no es el artículo 19 LJCA y no el artículo 31 LRJ-PAC⁹ –que es el que nos interesa–.

-
8. La tramitación de un PAS sin la presencia de otros interesados, a pesar de que los mismos hayan promovido el procedimiento o hayan intentado personarse en el mismo, constituye un vicio de legalidad que, evidentemente, no afecta a los derechos de defensa del presunto responsable.
 9. Aunque no podemos detenernos ahora en esta cuestión, baste dar cuenta de la existencia de unas líneas jurisprudenciales contradictorias en torno a la relación entre la condición de legitimado en el contencioso-administrativo y la de interesado en el procedimiento administrativo previo, y si la Administración puede cuestionar la legitimación procesal de quién participó en dicho procedimiento administrativo [*Vid.*, por ej., la STS de 26 de junio de 2007 frente a las SSTS de 14 de mayo de 1987 (RJ 1987, 5523) y de 5 de noviembre de 1999]. Precisamente a propósito de los intereses legítimos colectivos, E. CARBONELL PORRAS defiende que se debería «superar cualquier equiparación entre la representación y defensa de intereses legítimos colectivos en el procedimiento administrativo y en el proceso contencioso-administrativo. En el procedimiento administrativo, debería permitirse que cualquier organización de ciudadanos que se persone y alegue cuanto considere oportuno en defensa de cualquier interés, sin necesidad de que una Ley haya reconocido la titularidad de unos intereses legítimos colectivos. Si, por el contrario, de lo que se trata es de reconocer la legitimación activa de modo que quien es titular del interés legítimo colectivo interponga un recurso contencioso-administrativo en su defensa, sí resulta razonable exigir que el legislador habilite expresamente para ello...» [*«Legitimación en defensa de los intereses legítimos colectivos ante la jurisdicción contencioso-administrativa: delimitación y distinción de supuestos afines»*, en *Tutela de Derechos en sede jurisdiccional*, coord. ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, RUIZ-RICO RUIZ, DEL REAL ALCALÁ, Fondo Editorial del Poder Judicial, Lima (Perú), 2012, p. 297].

- En segundo lugar, se trata de una jurisprudencia casuista, muy próxima en muchas ocasiones al mero capricho judicial, imprevisible, llena de voluntarismo y resoluciones contradictorias.

Con estas cautelas, en cualquier caso, pueden identificarse en esta jurisprudencia algunas grandes líneas¹⁰:

- Aunque la posibilidad de la existencia de otros interesados se reconoce en abstracto, lo más habitual es que el Tribunal no encuentre un interés legítimo suficiente. A este respecto, como regla general, se rechaza la concurrencia del mismo en la víctima por el mero hecho de serla. Esto es, no hay algo parecido a la acusación particular existente en el ámbito penal.
- En ocasiones, se reconoce esa legitimación –o incluso expresamente la condición de interesado en el PAS– atendiendo al contenido de la sanción y a los beneficios, directos o indirectos, que ello pudiera comportar (por ej., impedir la reiteración de la infracción, corregir sus efectos, efectos en la exigencia de posibles responsabilidades civiles...).
- En otras ocasiones, se ha reconocido atendiendo no tanto a los efectos de la sanción, sino de otras posibles consecuencias que pudieran derivarse del procedimiento sancionador (por ej., la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad)¹¹.
- Finalmente, se ha admitido expresamente la legitimación de asociaciones en defensa de los intereses supraindividuales. Entre otras, la STC 31/1994, de 31 de enero (FJ 3º) (asociación ecologista y revocación de la sanción impuesta a un cazador)¹²; STC

10. Un análisis de esta jurisprudencia, al que nos remitimos, en REBOLLO PUIG, M., «Capítulo XII...», *op. cit.*, pp. 489-y ss.

11. Criterio que no deja de ser un tanto sorprendente, pues significa que la legitimación dependerá de algo tan aleatorio y externo como es el cuidado que el legislador haya tenido en la separación entre la respuesta sancionadora en sentido estricto y la adopción de otra serie de medidas.

12. Bien es cierto que la Sala califica expresamente el interés de la asociación como personal y no como un interés legítimo colectivo: «No es posible ignorar que en este caso el ejercicio de la acción penal constituye un medio especialmente indicado para el cumplimiento de los fines asociativos de la recurrente, relacionado directamente con la defensa del patrimonio natural. Como ha señalado el Ministerio Fiscal, resulta evidente que una asociación con fines de defensa de la naturaleza y del mundo animal tiene un interés legítimo y personal en velar por el correcto ejercicio de la potestad administrativa, en este caso respecto de la revocación de la sanción impuesta a un cazador que había abatido una avutarda» (la cursiva es nuestra). No podemos ahora detenernos en el debate sobre cuán-

215/2001, de 29 de octubre (sindicato y procedimiento sancionador por cesión ilícita de trabajadores); la STS de 20 de junio de 2006 (rec. 9688, 2003) (AUSBANC y acuerdo del TDC de archivo de una denuncia contra Caja Madrid por actuaciones contrarias a la competencia –imposición de contratar seguros con empresas del mismo grupo en la contratación de créditos hipotecarios-); la STSJ de Madrid, de 29 de noviembre de 2000 (RJCA 2001, 37) (asociación ecologista y sanción a un cazador); la STS de 13 de mayo de 1999 (rec. 1367, 1992) (asociación española de mujeres separadas y divorciadas y sanción a un abogado por trato descortés a un mujer en el procedimiento de separación/divorcio); la STS de 6 de febrero de 2008 (RJ 2008, 1883) (asociación de víctimas de un robo bancario para la sanción al Banco por el incumplimiento de las medidas de seguridad).

4. REQUISITOS PARA QUE UNA ENTIDAD PUEDA PERSONARSE EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ALEGANDO UN INTERÉS LEGÍTIMO SUPRAINDIVIDUAL

A pesar de su trascendencia, dado el tiempo que tenemos asignado, debemos dejar de lado el debate en torno a cuándo una entidad concurre como titular de un interés legítimo personal o de uno supraindividual (*vid. supra*, nota 12) o los supuestos en los que más que ante un interés legítimo supraindividual se está ante una defensa colectiva de un interés legítimo individual (por ej., esto es lo que parece que hay en la antes mencionada STS de 6 de febrero de 2008, [RJ 2008, 1883], asociación de víctimas de un robo bancario), y ocuparnos ya sin más demora de los requisitos que deben concurrir en una entidad para que pueda ser considerada en un PAS como titular de un interés legítimo supraindividual.

do las asociaciones actúan en defensa de un interés legítimo personal y cuándo actúan en defensa de intereses supraindividuales (al respecto, M. A. RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, «Derecho de representación, consulta y participación», en *La Defensa de los Consumidores y Usuarios*, dir. REBOLLO PUIG e IZQUIERDO CARRASCO, Iustel, Madrid, 2011, pp. 530-533; P. GUTIÉRREZ DE CABIEDES e HIDALGO DE CABIEDES, *La tutela jurisdiccional de los intereses supraindividuales: colectivos y difusos*, Aranzadi, Navarra, 1999, pp. 243 y ss. y 263 y ss.; y, en otro sentido, E. CARBONELL PORRAS, «Los intereses legítimos colectivos en el proceso contencioso-administrativo: aproximación a una noción confusa», en *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. L. Martín-Retortillo*, vol. II, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2008, pp. 1412 y 1413).

4.1. UNA EXPRESA PREVISIÓN POR LEY

El artículo 31.2 LRJ-PAC establece:

«Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca».

Esto es, debe ser una Ley formal la que reconozca esta legitimación, no bastando su reconocimiento en una norma de carácter reglamentario. Esa Ley debe identificar el ámbito material y la organización que va a ser titular de ese interés legítimo supraindividual. Esas Leyes pueden ser tanto estatales como autonómicas, según el ámbito material del que se trate y la distribución constitucional de competencias sobre el mismo. A propósito de este requisito, interesa efectuar las siguientes reflexiones:

4.1.1. Reconocimiento ex Constitutione

Hay supuestos que, incluso sin una expresa previsión legal, tienen un reconocimiento en la Constitución española del que la jurisprudencia deriva similares consecuencias y donde, como se dijo, incluso se ha reconocido su condición de interesados en un concreto PAS. A este respecto, deben citarse los sindicatos y asociaciones empresariales (art 7), los colegios y organizaciones empresariales (artículos 36 y 52), las asociaciones de consumidores (artículo 51)¹³ y las asociaciones profesionales de jueces, magistrados y fiscales (artículo 127).

13. A propósito de las asociaciones de consumidores, tiene un particular interés la Resolución del Defensor del Pueblo Andaluz formulada en la queja 10/3544 dirigida a la Consejería de Salud, Dirección General de Consumo, y relativa a «Las asociaciones de defensa de intereses colectivos como denunciante cualificadas». De esta resolución destaca fundamentalmente su argumentación y no tanto su conclusión final que resulta un tanto incongruente con la misma. Así, la resolución afirma que «si las Asociaciones de Consumidores, por razón de su función, están específica y especialmente interesadas en promover la actuación de la Administración competente, mediante la denuncia de los hechos infractores de los derechos de los consumidores y usuarios, en la confianza de que, constatados por la segunda, serán reprimidos mediante la resolución oportuna, en beneficio de los intereses colectivos y difusos que protegen directamente, no cabe sino colegir que, ciertamente, dichas Asociaciones tienen legitimación en todo cuanto se refiera al beneficio/perjuicio que afecte a dichos intereses. Este beneficio/perjuicio, —que se toma como base para delimitar el concepto de interesado y los derechos más restringidos que se atribuyen a quien doctrinalmente

4.1.2. La formulación y el alcance del reconocimiento

La formulación y el alcance del reconocimiento que esas leyes otorgan a las asociaciones y organizaciones representativas es muy variado y, en muchos casos, poco claro o preciso. Así, en ocasiones, lo que el legislador contiene es una habilitación genérica, pero sin mención alguna a los procedimientos sancionadores. Por ej., el artículo 24 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias:

«1. Las asociaciones de consumidores y usuarios constituidas conforme a lo previsto en este título y en la normativa autonómica que les resulte de aplicación, son las únicas legitimadas para actuar en nombre y representación de los intereses generales de los consumidores y usuarios».

En estos supuestos, no siempre será fácil la consideración de la entidad afectada como interesada en un concreto procedimiento sancionador, dependiendo de la benevolencia de la Sala y de las circunstancias concurrentes en el caso concreto (por ej., no es lo mismo un procedimiento sancionador que se tramite por no haber entregado un presupuesto a un concreto consumidor, que otro cuyo objeto sea una cláusula abusiva incluida en un contrato de crédito hipotecario y que ha afectado a miles de consumidores).

En otras ocasiones, la Ley sí se refiere expresamente a la posición de esa entidad en el procedimiento sancionador, con lo que su aplicación resulta más nítida. Un buen ejemplo lo ofrece el artículo 89 del

se ha dado en llamar el «denunciante cualificado»—, en el caso de las Asociaciones de Consumidores y su legitimación en la defensa de intereses colectivos y difusos, no repercute de una forma directa en la esfera de cada uno de los consumidores y usuarios protegidos por la Ley, pero, en cambio, sí en la de la Asociación, ya que sólo teniendo ésta acceso a determinados aspectos del procedimiento puede comprobar la eficacia de su intervención denunciadora y, en su caso, la represión administrativa de la conducta atentatoria contra los intereses de los consumidores y usuarios, así como abstenerse de denunciar hechos que se revelen como irrelevantes, corregir las disfunciones en su actividad, comprobar si con la sanción de la desviación denunciada se ha conseguido la represión de la conducta infractora, etc.». A pesar de estos presupuestos, la resolución sólo concluye que «en los procedimientos sancionadores en materia de consumo iniciados por denuncia de una Organización o Asociación de Consumidores y Usuarios legítimamente constituida, la denunciante sea notificada tanto del acto administrativo de iniciación o no del procedimiento, como de la resolución finalizadora del mismo, incluyendo el contenido de dicha resolución y firmeza», lo que está lejos de su consideración como interesada en dicho procedimiento.

Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, que aprueba el Texto Refundido de Ley General de derechos de las personas con discapacidad.

«Artículo 89. *Legitimación.*

1 Las personas con discapacidad, sus familias y *las organizaciones representativas y asociaciones en las que se integran*, tendrán la consideración de interesados en estos procedimientos en los términos previstos en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

2. Contra el acuerdo de archivo de las actuaciones o la resolución desestimatoria, expresa o tácita, de la denuncia o puesta en conocimiento de la Administración de posibles infracciones previstas en esta Ley o en las que establezcan las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias, *las organizaciones y asociaciones anteriormente referidas* estarán legitimadas para interponer los recursos o, en su caso, las acciones que consideren procedentes como representantes de intereses sociales».

En otros supuestos, generalmente indistintamente aplicables a personas físicas o entidades representativas, en lo que se avanza es en el fortalecimiento de la posición del denunciante, más allá de lo previsto con carácter general en el artículo 11.2 Real Decreto 1398/1993 («comunicar al denunciante la iniciación o no del procedimiento cuando la denuncia vaya acompañada de una solicitud de iniciación»). Así, alguna legislación añade que también se le comunique la resolución sancionadora –o un extracto de la misma¹⁴– y otra incluso, aunque de manera un tanto confusa y ambigua, le otorga un trámite de audiencia¹⁵.

Finalmente, en otras ocasiones, erróneamente configuradas en algún supuesto como acción popular, sólo se reconoce expresamente legitimación para interponer recursos, pero no para ser parte en el procedimiento sancionador¹⁶. A este respecto, el artículo 22 de la Ley

14. Por ej., el artículo 14.4 del Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid, establece que «en el caso de que la iniciación se hubiera producido como consecuencia de una denuncia, se comunicará al denunciante el contenido en extracto de la resolución».

15. Por ej., el artículo 9.2 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, fuera del Título destinado al Régimen sancionador básico, prevé que «cuando la autoridad audiovisual competente aprecie que se ha emitido un contenido aparentemente ilícito dará audiencia al prestador del servicio implicado y, en su caso, a la persona que solicitó la intervención de la autoridad».

16. Precisamente como un instrumento de garantía del principio de interdicción de la arbitrariedad y de control judicial de la actividad administrativa, N. M. MAR-

27/2006, de 18 de julio, relativa a los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente:

«Los actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1 podrán ser recurridas por cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 23 a través de los procedimientos de recurso regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como a través del recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa».

En la misma línea, el artículo 40.1.a) de la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva, prevé que las resoluciones sancionadoras adoptadas por la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte puedan ser recurridas ante el Tribunal Administrativo del Deporte por, entre otros sujetos, la «Federación deportiva internacional correspondiente».

Estos supuestos representan una posición más debilitada de la entidad representativa que la que ostentaría si fuera considerada directamente como interesada en el procedimiento sancionador, que plantea dificultades en cuanto al alcance de su derecho de acceso a toda la documentación obrante en el procedimiento sancionador originario, aunque sí que podrá proponer las pruebas y efectuar las alegaciones que estime oportunas en vía de recurso.

4.1.3. El reconocimiento de la acción popular y sus influencias

Como afirma GUTIÉRREZ DE CABIEDES e HIDALGO DE CAVIEDES, «la acción popular no es, propiamente, un supuesto de la que se conoce

TÍNEZ YÁÑEZ propone «una ampliación del status jurídico del denunciante. Para ello no sería necesario llegar a considerarlo parte en el procedimiento, sino que bastaría con la atribución de una serie de prerrogativas y derechos que hasta ahora venían disfrutando con carácter exclusivo los interesados» y, uno de esos nuevos derechos, afirma que podría ser «el derecho a impugnar las resoluciones recaídas en procedimientos iniciados a raíz de su denuncia» («Problemas jurídico-prácticos de la figura del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador», *Revista Xuridica Galega*, núm. 33, 2001, p. 85).

como legitimación colectiva»¹⁷. Además, como precisa REGO BLANCO, no es correcto desde un punto de vista estrictamente teórico afirmar que «en los ámbitos donde se reconoce la acción pública, la denuncia sería una modalidad o vía procesal para el ejercicio de la misma..., puesto que... la denuncia no incorpora el ejercicio de una acción y, aunque verse sobre un sector con acción pública, sigue sin tener la virtualidad de iniciar un procedimiento administrativo por sí misma y continúa siendo necesario, por tanto, un acto administrativo para la incoación de oficio del procedimiento»¹⁸. Pues bien, siendo todo ello cierto, en estos supuestos¹⁹, la jurisprudencia no sólo admite la legitimación para impugnar archivos o sobreseimientos de denuncias, sino que también se muestra habitualmente más generosa para reconocer a las entidades representativas la consideración de interesado en los procedimientos administrativos sancionadores.

4.2. LA NECESIDAD DE PROMOVER O PERSONARSE EN EL PROCEDIMIENTO Y LA CORRESPONDIENTE DECISIÓN ADMINISTRATIVA AL RESPECTO

Sobre la base de lo previsto en el artículo 31 LRJ-PAC, las entidades u organizaciones representativas de intereses económicos y sociales titulares de intereses legítimos supraindividuales tienen dos vías

-
17. *La tutela jurisdiccional...*, *op. cit.*, pp. 361 y pp. 199-y ss., donde desarrolla los elementos que distinguen ambas figuras (naturaleza de la situación legitimante, necesidad o no de expreso reconocimiento legal, ámbito subjetivo de los legitimados...).
 18. *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, pp. 147-148. La acción popular nace vinculada a lo reaccional o impugnatorio, esto es, como legitimación para poder interponer una acción judicial y, en su caso, un recurso administrativo (casi como un mero complemento para hacer efectiva la posibilidad de acudir al contencioso-administrativo). A partir de ahí, también suele admitirse que la acción popular conlleva la legitimación para promover el inicio de procedimientos que sean susceptibles de iniciación a instancia de parte (REGO BLANCO, M^a D., *ibídem*, pp. 230-231), pero la dificultad está en los procedimientos que sólo son susceptibles de iniciación de oficio, como es el procedimiento sancionador, pues aquí en puridad no hay actor público, sino un denunciante.
 19. Proclamaciones legales de la acción pública pueden encontrarse en el artículo 48 del Real Decreto-Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Suelo; el artículo 8 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español; el artículo 109 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; o en el artículo 22 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales.

para ser consideradas interesadas en un concreto procedimiento administrativo: o bien lo promueven o bien se personan en el mismo con anterioridad a la resolución definitiva.

En el caso que nos ocupa, el problema radica en que el procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio. A este respecto, la promoción del mismo no puede hacerse derivar de la mera presentación de una denuncia. Recuérdese que el artículo 11.1.d) del Real Decreto 1398/1993 define la denuncia como «el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera constituir infracción administrativa». Esto es, el denunciante en sentido estricto se limita a poner en conocimiento de la Administración unos determinados hechos y eso no puede equipararse a la promoción de un procedimiento administrativo. Para ello se necesita avanzar un paso más, esto es, que ese denunciante solicite a la Administración expresamente –o así se deduzca sin duda alguna de su escrito– la incoación del correspondiente procedimiento sancionador²⁰. Es esto lo que se regula con detalle en el antes mencionado artículo 35 de la Ley vasca sobre la Potestad Sancionadora y que lleva por título «iniciación a instancia de parte».

En cuanto a la personación en procedimientos iniciados, es evidente que la misma podrá producirse a pesar de que la entidad no

20. Esta ha sido una cuestión de la que se ha ocupado la doctrina administrativista que ha estudiado la posición del denunciante en el procedimiento sancionador. Así, M. REBOLLO PUIG se ocupó tempranamente, con anterioridad a la LRJ-PAC, de la misma y partiendo de que la mera presentación de una denuncia no implicaba ni una voluntad de personación ni de ejercicio de pretensión alguna, cuando así fuera, razonaba que «habrá que aceptar la existencia de algún acto tácito o estimar a estos efectos que la denuncia incorpora implícitamente una petición de sanción que permita la ficción del silencio negativo y el acceso al recurso» («Interesados y denunciante...», *op. cit.*, pp. 70 y 77); COBREROS MENDAZONA puso de manifiesto que la inactividad de la Administración ante una denuncia era un supuesto que no encajaba bien en la regulación del silencio de la LRJ-PAC y tampoco en la regulación de la inactividad administrativa contenida en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa («El reconocimiento al denunciante...», *op. cit.*, pp. 1458 y ss.); en el mismo sentido, M. GÓMEZ PUENTE, *La inactividad de la Administración*, Aranzadi, Pamplona, p. 403; p. 70; y más recientemente H. GOSÁLBEZ PEQUEÑO, estudia la figura del denunciante-solicitante [«Los interesados en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora y los denunciante de las infracciones administrativas (¿tutela judicial efectiva de las víctimas en la última jurisprudencia contencioso-administrativa?»), en *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Homenaje a TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ*, coord. GARCÍA DE ENTERRÍA y ALONSO GARCÍA, vol. 1, Civitas, Madrid, 2012, pp. 1428 y ss.].

haya presentado previamente ni siquiera una mera denuncia sobre los hechos.

En cualquier caso, tanto en uno como en otro caso, es la Administración la que debe apreciar y resolver si, atendiendo al supuesto de que se trate, concurre en la entidad ese interés legítimo. Además, dada la trascendencia que esa decisión tiene en el desarrollo del procedimiento sancionador y en la propia posición del presunto infractor —que ya no tendrá en frente sólo a la Administración sino también a esta entidad en una posición muy próxima a la de una acusación particular, que podrá proponer pruebas, efectuar alegaciones, rebatir las afirmaciones del presunto infractor, etc.—, entendemos que la Administración debe darle traslado de dicha solicitud y permitir que alegue lo que estime oportuno en cuanto a la concurrencia en dicha entidad de los elementos necesarios para poder ser considerada interesada en dicho procedimiento²¹.

5. CONCLUSIÓN

A lo largo de esta ponencia hemos pretendido poner de manifiesto las dificultades y lagunas existentes en torno a la presencia de entidades u organizaciones representativas en el seno de un procedimiento administrativo sancionador como titulares de un interés legítimo supraindividual y la necesidad de una mayor clarificación legal al respecto. A nuestro juicio, se trata de una vía en la que todavía queda mucho camino por recorrer, tanto normativa como jurisprudencialmente, y que pudiera presentarse como una oportuna válvula de escape a la tradicional posición que rechaza, *ex facto*, en el procedimiento sancionador cualquier otro interesado que no sea el presunto infractor.

BIBLIOGRAFÍA

- CARBONELL PORRAS, E., «Los intereses legítimos colectivos en el proceso contencioso-administrativo: aproximación a una noción confusa», en *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. L. MARTÍN-RETORTILLO*, vol. II, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2008.
- «Legitimación en defensa de los intereses legítimos colectivos ante la jurisdicción contencioso-administrativa: delimitación y distin-

21. Así lo prevé expresamente el artículo 35.2 de la Ley de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas del País Vasco.

- ción de supuestos afines», en *Tutela de Derechos en sede jurisdiccional*, coord. ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, RUIZ-RICO RUIZ, DEL REAL ALCALÁ, Fondo Editorial del Poder Judicial, Lima (Perú), 2012.
- COBREROS MENDAZONA, E., «El reconocimiento al denunciante de la condición de interesado en el procedimiento sancionador», en la obra colectiva *El derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI, Homenaje a MARTÍN MATEO*, Tomo II, coord. SOSA WAGNER, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- GÓMEZ PUENTE, M., *La inactividad de la Administración*, Aranzadi, Pamplona, 3ª ed., 2002.
- GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H., «Los interesados en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora y los denunciantes de las infracciones administrativas (¿tutela judicial efectiva de las víctimas en la última jurisprudencia contencioso-administrativa?)», en *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Homenaje a TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ*, coord. GARCÍA DE ENTERRÍA y ALONSO GARCÍA, vol. I, Civitas, Madrid, 2012.
- GUTIÉRREZ DE CABIEDES e HIDALGO DE CAVIEDES, P., *La tutela jurisdiccional de los intereses supraindividuales: colectivos y difusos*, Aranzadi, Navarra, 1999.
- MARTÍNEZ YÁÑEZ, N. M., «Problemas jurídico-prácticos de la figura del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador», *Revista Xuridica Galega*, núm. 33, 2001.
- NIETO, A., *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 2012.
- REBOLLO PUIG, M., «Interesados y denunciantes en el procedimiento administrativo sancionador», *Poder Judicial*, núm. 29.
- «Capítulo XII. Ejercicio obligado o facultativo de la potestad sancionadora», en la obra colectiva *Derecho Administrativo Sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2010.
- REGO BLANCO, *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005.
- RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M. A., «Derecho de representación, consulta y participación», en *La Defensa de los Consumidores y Usuarios*, dir. REBOLLO PUIG e IZQUIERDO CARRASCO, Iustel, Madrid, 2011.