

# DENUNCIAS Y RECLAMACIONES DE PARTICULARES: SU ALCANCE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EN EL PROCESO CONTENCIOSO

35.077.3 : 351.95(46)

Por JUAN ORTIZ DE MENDIVIL

*Sumario:* 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA CUESTIÓN DE LA CARGA DE LA PRUEBA: 2.1 Aplicación radical del principio de la carga de prueba. 2.2 Aplicación matizada del principio. 2.3 La formación del conocimiento: Sus grados. 2.4 La cuestión en la jurisprudencia.—3. POSICIÓN RELATIVA DE DENUNCIANTES Y RECLAMANTES EN CUANTO PARTES INTERESADAS EN EL PROCESO CONTENCIOSO.

## 1. Introducción

**N**O está resuelta en la Ley de Procedimiento Administrativo, ni siquiera apuntada realmente, la cuestión del funcionamiento de la carga de la prueba, ni la de la posición y alcance en el procedimiento administrativo y en el proceso contencioso-administrativo de denunciantes y reclamantes particulares.

En este sentido, nuestra Ley procedimental básica, tras señalar en el primero de sus artículos dedicados a la fase de iniciación, que el procedimiento puede iniciarse de oficio o a ins-

tancia de persona interesada (1), se limita (2), en materia de prueba, a indicar que la Administración desarrollará de oficio o a petición del interesado los actos de instrucción adecuados para la determinación, conocimiento y *comprobación* de los datos en virtud de los cuales deba pronunciar la resolución. De donde, lógicamente, se deduce el principio general de certidumbre, adorado por el artículo 88 del mismo cuerpo legal.

En numerosas ocasiones los procedimientos administrativos sancionadores se inician como consecuencia de denuncias y reclamaciones de particulares, quienes actúan, al menos, en calidad de personas interesadas, solicitando la tutela de la Administración para resolver cuestiones litigiosas suscitadas entre el particular y las empresas o profesionales objetos del control administrativo.

La relación, inicialmente, de carácter jurídico-privada, al ser relevante para el derecho público ante la presencia normativa, primero, y de vigilancia y control, después, de la Administración; lo que en última instancia avoca a un desplazamiento de hecho de la materia privada al campo del derecho público y necesario, con importantes consecuencias anejas, como es la canalización de lo privado—al verse vertido en el molde del acto administrativo—hacia la jurisdicción contencioso-administrativa.

Tiene razón Treves, citado por Garrido Falla (3), al destacar que «cuando un acto administrativo concede a un particular un derecho frente a otro particular, impone a este último la correspondiente obligación respecto del primero, creando entre ellos una relación jurídica propia y verdadera». Esta relación entre particulares es de derecho privado por la obvia razón de que toda relación entre particulares tiene tal carácter jurídico.

Pero, en cambio, hay también una relación jurídico-pública que puede surgir precisamente entre uno de esos particulares y la Administración sobre la base del acto administrativo constitutivo de la relación. Puede, por consiguiente, afirmarse que, por consecuencia del acto, se producen dos relaciones diversas: una entre la Administración y un particular; otra entre este particu-

---

(1) Artículo 67 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

(2) Artículo 81 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

(3) *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, Madrid, 1970.

lar y un tercero. El acto administrativo es único en su naturaleza, pero doble en sus efectos.

No hay inconveniente, en este sentido, en distinguir entre denuncia y reclamación. En la primera, un tercero ajeno a los órganos administrativos especializados por razón de la materia pone en conocimiento de aquellos hechos que infringen presuntamente, a su juicio, normas administrativas, con el fin de que se exija el devengo de responsabilidad que pueda corresponder. Se trata en este supuesto de una actividad de colaboración espontánea, similar al supuesto base que en Derecho penal corresponde al ejercicio de la acción pública.

En la reclamación, el reclamante entra en relación con la Administración para poner en conocimiento de esta última unos hechos que estima han lesionado intereses propios legítimos, y deben ser tutelados por la Administración mediante una intervención de esta última, intervención que consecuentemente daría lugar a una sanción administrativa, de un lado, y a una reclamación de derechos, de otro; todo ello en el marco de un procedimiento administrativo sancionador único.

Inicialmente la denuncia tiene la virtud de poner en movimiento a la Administración, quien, con base a aquélla, inicia un expediente para el devengo de posibles responsabilidades.

Lógicamente, la mera formulación de una denuncia no advenida por cualquier otra prueba de las admitidas en Derecho no puede ser fundamento bastante para la imposición de una sanción administrativa, pues es principio de general aceptación que nadie debe ser creído por lo que dice, sino por lo que prueba, excepción hecha de aquellos a quienes la norma legal concede, en su caso, una particular fiabilidad por razón de su función pública (4). Y aun en estos supuestos, la presunción que se crea no puede ser otra que *iuris tantum*, es decir, aquella que cede ante la prueba indubitada, pues lo contrario sería negar la evidencia.

Y es que, como acertadamente se señala en la sentencia de 27 de enero de 1971, «ni aquel principio—el de presunción de legalidad y veracidad del obrar de los órganos administrativos—

---

(4) Normalmente, funcionarios de los diversos cuerpos de inspección: tributos, turismo, prensa, etc.

ni las normas jurídicas pueden operar a espaldas de la realidad, porque, de lo contrario, se convertiría en una patente de posible arbitrariedad...»

El mero hecho de la existencia de una denuncia vincula a la Administración, al menos, a la práctica de una información que tienda al esclarecimiento de los hechos y a la fijación y concreción de unos cargos (5).

Puede suceder que, a través de esta información, se concreten pruebas que avalen el contenido de la denuncia, sea porque propone una prueba testifical que, practicada, es incorporada a las actuaciones, sea porque la declaración del denunciado acepta y fija los hechos suficientemente, sea porque el instructor atrae las actuaciones testimonios de terceros o datos suficientemente aclaratorios. Puede suceder, sin embargo, que el denunciante no pueda ofrecer elementos probatorios firmes y el denunciado adopte una actitud totalmente pasiva, limitándose a negar las imputaciones formuladas.

El problema así planteado reconduce a la cuestión del funcionamiento de la carga probatoria y su posible matización.

## **2. La cuestión de la carga de la prueba**

### **2.1 APLICACIÓN RADICAL DEL PRINCIPIO DE LA CARGA DE LA PRUEBA**

Si la carga de la prueba corresponde a quien afirma, no a quien niega, la aplicación plena de este principio conduce indefectiblemente a que las denuncias de hechos no probados plenamente hayan de dar lugar al sobreseimiento de los expedientes sancionadores que hubieran originado, sin que los indicios ni las presunciones puedan estimarse dotadas de carácter probatorio. La sanción procedería únicamente en el supuesto de certeza respecto a los hechos.

Esta dirección, indudablemente vigorosa, no deja de plantear, sin embargo, ciertos problemas en el desarrollo normal de la función de policía administrativa.

---

(5) Aunque sólo sea con fundamento en los artículos 87, 70 y 81 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

La frecuente situación de desarraigo y desconocimiento por parte de denunciantes y reclamantes de la normativa jurídica aplicable al sector administrativo concreto; la dificultad de aportación en numerosos casos de pruebas definitivas de infracciones administrativas; el hecho cierto de que la mayoría de las relaciones y denuncias no carecen de fundamento, pues el individuo medio no procede a la tarea, siempre enojosa, de formular materialmente una denuncia sin motivos que la avalen; la conciencia de que es necesaria la colaboración espontánea del administrado y de que la Administración no debe frustrar estas iniciativas saludables; todas estas razones, entre otras, conducen indefectiblemente y no sin lógica a una pauta de comportamiento administrativo que rechaza la aplicación radical del principio de la carga de la prueba, aceptando una aplicación más matizada.

## 2.2 APLICACIÓN MATIZADA DEL PRINCIPIO

La aplicación matizada del principio «la carga de la prueba corresponde al que afirma y no al que niega» supone su aceptación inicial, pero con ciertas limitaciones. Estas limitaciones proceden del juego concurrente de circunstancias referidas a denunciante y denunciado y a sus respectivas actitudes, reconduciendo todo ello, en definitiva, al criterio de la certeza o de la duda.

Una serie de supuestos deben ser examinados:

1.º El denunciante no ha aportado prueba en apoyo de su denuncia o reclamación, pudiendo haberla preconstituido o aportado. El denunciado niega razonadamente los hechos imputados. La Administración no tiene a su alcance medios para dilucidar los hechos.

2.º El denunciante no ha podido aportar prueba, habida cuenta de la naturaleza de los hechos o de las circunstancias de su comisión. El denunciante niega los hechos imputados, sin poder probar él mismo sus afirmaciones. La Administración no tiene a su alcance medios para dilucidar los hechos.

3.º El denunciante no ha podido aportar prueba. El denunciado se limita a negar los hechos imputados y omite la presen-

tación de prueba a su alcance, lo que despejaría la posible situación de incertidumbre en que se encuentra la Administración, carente de otros medios de prueba.

Estos tres supuestos básicos —u otros intermedios pueden imaginarse— plantean, en realidad, situaciones diferentes que aconsejan un tratamiento discriminado en orden al actuar administrativo.

Se parte siempre de que la Administración es la principal interesada en la averiguación material de los hechos como fundamento de la imposición de una sanción administrativa. Por ello, si el denunciante ha omitido en el primer supuesto el aportar medios de prueba que le eran o le deberían haber sido asequibles, no procede una actitud neutra de la Administración, sino una más activa que recabe del denunciado, de los terceros o del propio denunciante, en primer lugar, los medios de prueba que dilucidan suficientemente el fundamento de la denuncia. Si en este supuesto no se obtienen, en definitiva, medios de prueba suficientes, procederá el sobreseimiento del expediente sancionador.

A igual solución reconduce el segundo supuesto, habida cuenta de la dificultad probatoria en que se puede encontrar el denunciado, si la prueba viene referida a la no realización de determinados hechos.

El tercer supuesto nos plantea el problema matizado, pues no es justo ni lógico que la mera actitud de pasividad de quien tiene en su mano dilucidar terminantemente la cuestión de la certeza de sus afirmaciones (las que niegan las imputaciones) sea suficiente para eludir el tanto de responsabilidad administrativa, amparándose en la aplicación estricta, que es tanto como distorsión, de un principio jurídico sano, siendo defendible para este supuesto la inversión de la carga de la prueba, pues en última instancia la actitud negativa del administrado, que venimos comentando, conduce a la Administración a la idea de que la denuncia no carece de fundamento y, por tanto, es procedente el devengo de la responsabilidad administrativa y la imposición de la sanción.

Lo expuesto reconduce, como se decía más arriba, a la cuestión de la certeza o la duda, como fundamento de la imposición de sanciones administrativas.

### 2.3 LA FORMACIÓN DEL CONOCIMIENTO: SUS GRADOS

Lo importante es, como veníamos diciendo, la base sobre la que la Administración adopta su resolución. Certeza y evidencia son conceptos a este respecto que conviene distinguir. La autoridad administrativa puede obtener certeza, sin que se incorporen a las actuaciones pruebas que por sí mismas ofrezcan evidencia. Lo importante es que se obtenga la certeza, pues en donde hay certeza no hay duda. Filosóficamente, aun cuando la evidencia supone, como señala Russell, la aceptación de ciertas cuestiones de hecho y sus inferencias como indubitables, lo cierto es que en gran medida el conocimiento es una cuestión de grado, de forma tal —y ello conduce a la aceptación de la prueba indiciaria, a la que hemos de referirnos en seguida— que un conjunto de elementos de enjuiciamiento, dotados cada uno de ellos de un *grado* moderado de credibilidad, pueden colectivamente —teoría de la coherencia— gozar de un alto grado de credibilidad, facilitando en este sentido suficiente certeza (6). En este sentido la certeza se puede obtener a partir de una serie compleja de elementos probatorios y de razonamientos lógicos y jurídicos, en los que se valoren no solamente hechos positivos, sino también omisiones.

No pueden por definición existir normas fijas sobre la formación de la certeza, que es un resultado al que se puede llegar o no en cada caso. Pero si se ha obtenido la certeza, se ha despejado la duda. Aquel principio del Derecho punitivo extensivo al Derecho administrativo sancionador, que conduce a que, en caso de duda, lo favorable es para el reo, no excluye el empleo de la prueba indiciaria de presunciones, pues a través de indicios (elementos objetivos) y de presunciones (que pueden referirse a actitudes y a hechos de contenido negativo) se puede obtener certeza y, consecuentemente, despejarse la duda.

La tesis expuesta no implica la defensa de un margen de discrecionalidad administrativa en derecho sancionador, usado el término discrecionalidad en su aceptación común no técnica. La

---

(6) La cuestión subyacente es la de si la cantidad puede modificar la calidad, antiguo y debatido tópico filosófico. Kierkegaard estima inaceptable tal afirmación calificándola de *superstición filosófica*.

autoridad administrativa no ha de proceder discrecionalmente, desde el momento que el fundamento de su resolución es la certeza que obtenga referida al contenido del supuesto de hecho que se le somete; la certeza obtenida a partir de una serie compleja de elementos circunstanciales y de razonamientos lógico-jurídicos dará lugar a una resolución razonada; el silogismo lógico-jurídico de esta resolución es susceptible de ser revisado posteriormente por el poder neutro jurisdiccional.

Lo que, aplicado al supuesto ejemplificativo —tipo que hemos visto más arriba—, significa que —con independencia, insistimos, de que haya de tenerse a la vista la realidad de cada caso— en los dos primeros supuestos la autoridad administrativa sancionadora no podrá, por imperativo del juego de circunstancias, conseguir la certeza del fundamento de la denuncia, lo que conducirá, en definitiva, a despejar la situación en beneficio del denunciado, pudiendo, por el contrario, en el tercer caso obtenerse un resultado diferente a partir, particularmente entre otras circunstancias, de un elemento indiciario vigoroso, cual es la actitud del denunciado. En definitiva, la ética jurídica de los dos primeros casos conduciría a la formulación *ex novo* del principio de la carga de la prueba: quien afirma debe probar, pues en caso contrario el que ha de decidir no puede obtener certeza, y en el tercer caso, a la inversión de la carga de la prueba.

## 2.4 LA CUESTIÓN EN LA JURISPRUDENCIA

En materia administrativa la cuestión se ha planteado más directamente en el derecho sancionador disciplinario. Así, en la sentencia de 3 de julio de 1961 (7) se afirma que la prueba para ser eficaz ha de conducir a la certeza. La prueba no puede ser sustituida por una sospecha con forma indeterminada, que ade-

(7) Considerando "... circunstancia esta (falta de probidad) que no cabe presumirla tan difusa e infundadamente como se hace, al recoger como uno de los cargos el rumor que se dice circulaba sobre supuesta conducta inmoral del actor y sobre el disgusto que produjo su nombramiento, extremos éstos que para ser valorados requieren una prueba eficaz sobre su certeza, cuantía de los beneficios, modalidad, etc., que no puede ser sustituida por una sospecha con forma indeterminada, contradicha mediante elementos de prueba tan específicos y caracterizados como son las declaraciones juradas suscritas por el director del Banco Central, jefe del Sindicato de Transportes y Secretaría de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación».

más, en el caso de autos, resulta contradicha por otros elementos de prueba específicos y característicos.

Insistimos en que la solución que se adopte en cada caso concreto ha de ser una consecuencia de los diversos elementos de enjuiciamiento concurrentes en el supuesto. La teoría general mantenida en la sentencia que comentamos es válida en el sentido de subordinar la eficacia de la prueba al resultado que de la misma se obtiene (certeza). Como de una sospecha con forma indeterminada y además contradicha por otros elementos específicos y característicos de prueba no puede obtenerse, ciertamente, certeza, es congruente la tesis de la sentencia al rechazar la posibilidad sancionadora.

Lo importante es el grado de certeza que el juzgador obtiene. Y este grado o nivel de certeza está íntimamente ligado en cada caso a las diversas circunstancias concurrentes. En el supuesto que nos ocupa se trataba de un rumor público referido a una conducta inmoral, lo que originaba una sospecha con forma indeterminada. En estas circunstancias el posible grado de certeza favorable a la acusación que pudiera haber obtenido el juzgador entró en colisión con otros elementos de enjuiciamiento de tendencia opuesta, cuales sean aquellos elementos de prueba específicos y característicos aludidos en la sentencia. El resultado fue favorable a la duda al no obtenerse la certeza.

Incidentalmente puede también distinguirse entre presunción o prueba de presunciones—en cuanto mecanismo lógico y jurídico legalmente previsto, que ofrece, en consecuencia, un grado determinado y previsto de conocimiento—y simples indicios o prueba indiciaria en general (en donde tienen también cabida las simples sospechas y conjeturas), con un alcance más limitado en la determinación del grado de certidumbre. Distinción ésta que parece aceptada en la sentencia de 27 de enero de 1971, en donde se afirma que «las presunciones no se destruyen con simples sospechas o indicios, sino que es preciso la prueba de lo contrario».

Prueba de presunciones, cuyo uso y alcance queda a su vez subordinado a la existencia real de los supuestos o hechos básicos o circunstancias que se presumen—se afirma en esta misma sentencia—, «es decir—añade—, que tienen que estar probados los

supuestos en que descansa»; doctrina jurisprudencial confirmada en fallo posterior de 25 de octubre de 1971, en donde se reitera que «las presunciones para poder ser aplicadas se requiere que exista el principio de hecho en que cada una se basa..., pues las normas jurídicas que están hechas por los hombres y para los hombres tienen que operar de acuerdo con la realidad y la lógica de los conceptos».

También en materia disciplinaria la sentencia de 22 de abril de 1966 encara el problema (8). La teoría general que se infiere del contenido de esta sentencia es la siguiente:

1.º No es posible jurídicamente pronunciar un acuerdo o sentencia condenatoria sobre la base de sospechas o conjeturas. Las sospechas o conjeturas no constituyen una prueba decisiva, debiendo en este sentido rechazarse la prueba indiciaria, pues son los indicios o señales la fuente de las sospechas o conjeturas y la prueba de presunciones, ya que presumir es sencillamente sospechar o conjeturar.

2.º Solamente a partir de una prueba decisiva y concluyente se puede formar un juicio lógico que, al conducir a una convicción, excluya la duda, convicción que es indispensable en la jurisdicción sancionadora penal o disciplinaria.

Desde el punto de vista del criterio de la certeza que venimos manteniendo ha de aceptarse la teoría general expuesta en la sentencia de referencia, pues no se puede afirmar que la mera sospecha o conjetura en solitario pueda avocar al grado de

---

(8) Considerando «... que la presunción no tiene otro valor que el gramatical que le otorga la Academia, de acción y efecto de presumir, y como presumir es sospechar, juzgar o conjeturar una cosa por tener indicios o señales para ello, es obvio que estas sospechas, conjeturas o condiciones no constituyen una prueba decisiva y concluyente, sin la cual no es posible jurídicamente pronunciar un acuerdo o sentencia condenatoria. Considerando que con respecto a los hechos (recepción por parte del recurrente de suma de dinero) no existe tampoco una prueba decisiva y concluyente, y sin la existencia de esta prueba, premisa indispensable de toda presunción jurídica, no es posible formar un juicio lógico que conduzca a una convicción, indispensable siempre en la jurisdicción sancionadora penal o disciplinaria, que excluya toda posible duda sobre la culpabilidad del acusado, duda que de existir, como existe, en el caso enjuiciado, conduciría a la solución, por aplicación del principio *pro reo*, como tiene declarado este Tribunal en jurisprudencia reiterada en sentencia de 20 de abril de 1964. Considerando que por todo ello, porque la prueba está viciada por el rencor de unos y el apasionamiento de otros (denunciante y terceros implicados), lo que revela y pone de manifiesto la certeza de animadversiones y torcidas intenciones de los acusadores, procede estimar el recurso por carencia suficiente de pruebas.»

certeza que minimice consecuentemente la duda hasta poder prescindir de ella, conduciendo a la convicción.

Esto en términos generales, porque en el campo de las circunstancias particulares, la afirmación general contenida en la sentencia que comentamos se ve siempre matizada por los diversos elementos de hecho que conducen a la convicción (certeza) o a la duda (no certeza) de quien enjuicia. En el caso que nos ocupa, el Tribunal casó la resolución administrativa sancionadora por no haber conseguido adquirir la certeza de la culpabilidad del recurrente en el supuesto de hecho enjuiciado, adquiriendo, por el contrario, la certeza de la existencia de «animadversiones o torcidas intenciones de los acusadores que vician la prueba por el rencor de unos y el apasionamiento de los otros».

Ha de observarse como dato significativo que la disensión que se produjo entre la resolución administrativa y la decisión del Tribunal superior fue consecuencia de una divergencia de enjuiciamiento referida a la certidumbre de los hechos más que a la aplicación de un principio general de derecho. La Administración acordó la sanción del funcionario, sin duda porque llegó a la convicción de la culpabilidad de aquél. El Tribunal superior no llegó a esta convicción, sino a la duda, y aplicó rectamente el principio que afirma que la duda arrastra la inhibición del juicio; ni se afirma la inocencia ni se condena; sencillamente no se enjuicia. Se puede arriesgar la conjetura de que el Tribunal superior valoró y matizó convenientemente en el caso de autos las circunstancias intencionales de los acusadores, que privaban a la denuncia de su natural vigor. Y es que es innegable que la denuncia por sí misma origina una expectativa y crea una duda, pues si no debe presumirse que el contenido de toda (la) denuncia corresponde a la realidad, tampoco puede presumirse que toda (la) denuncia carece de fundamento, aunque sólo sea a partir del hecho de que la denuncia supone por sí misma algo positivo, una afirmación en el mundo del Derecho.

A este respecto, y en el terreno jurisprudencial, la sentencia de 8 de junio de 1984 acepta que «no es lógico suponer que en el caso de la supuesta aceptación (es decir, si empresa y cliente hubieran estado inicialmente de acuerdo) se hubiera formulado la denuncia por el interesado», o lo que es lo mismo, que no

es lógico suponer que las denuncias se promueven sin fundamento. Lo que equivale a afirmar que para no incurrir en una actitud ilógica, ha de suponerse inicialmente que la denuncia se formula con algún fundamento.

No debe afirmarse precipitadamente que la anterior afirmación equivale a su vez a una presunción de culpabilidad capaz de invertir la carga de la prueba. Sí puede afirmarse, por el contrario, que la existencia de la denuncia (y las circunstancias que en su formulación concurren) constituye un elemento de enjuiciamiento importante en orden a la obtención de la correspondiente certeza en determinados supuestos de hecho, como, por ejemplo, el de la sentencia de 22 de abril de 1968, que más arriba considerábamos.

A este respecto, es interesante el contenido de la sentencia de 25 de enero de 1969 en materia de alojamientos turísticos, en donde al indicio de culpabilidad provocado por la existencia de la denuncia contra un director de establecimiento hotelero se contraponen la presunción genérica de honorabilidad en favor de tales directores, en posesión de un título expedido por un organismo público, contrapesando el prestigio de los intereses turísticos, hipotéticamente lesionados por la existencia de la denuncia, con el prestigio de la profesión y actividad hotelera.

Que en la cuestión referente a la carga de la prueba, la solución matizada, a que se ha aludido antes en este trabajo, parece la acertada, lo reconoce la propia jurisprudencia en sentencia de 3 de octubre de 1968 al afirmar—defendiendo, sin embargo, la aplicación pura del *principio incumbit probatio qui dicit non qui negat*— que «en el procedimiento administrativo no puede exigirse la aplicación rigurosa del citado principio del derecho que tradicionalmente y en la doctrina moderna de este Tribunal Supremo es norma rectora del *onus probandi* en el proceso civil...» (9).

La tesis mantenida en la sentencia de 3 de octubre de 1968 es la siguiente:

1.º Dado que las denuncias de los particulares no gozan de la presunción *iuris tantum* de veracidad que coresponde a ciertos funcionarios (inspectores y delegados) en su actuación oficial, la

---

(9) Cuarto considerando de la sentencia citada.

Administración debe esclarecer los hechos con carácter previo a la aplicación de cualquier tipo de sanción, pues sólo cuando el órgano administrativo competente llegue a la convicción de que se han cometido hechos tipificados en determinada infracción podrá sancionar, convicción que puede formarse ya sea mediante una prueba concluyente (o) a través del raciocinio de las presunciones que, como medio probatorio, establecen los artículos 1.259 y siguientes del Código Civil o, al menos, por la existencia de indicios fundados de la comisión de los hechos.

2.º Que aun cuando en el procedimiento administrativo no puede exigirse la aplicación rigurosa del principio *incumbit probatio qui dicit non qui negat*, no es posible concluir en el sentido de posibilidad total de inversión de la carga de la prueba.

En el plano doctrinal, la tesis que ha quedado expuesta es exacta y esclarecedora. Lo importante es que el órgano administrativo alcance la convicción, la certeza. Esta certeza se puede obtener a partir de pruebas concluyentes (evidentes, decíamos) o a partir de otros medios probatorios, entre los cuales se encuentra la prueba de presunciones y la existencia de indicios fundados. No existen en este sentido, como decíamos, teorías generales de validez absoluta, pues en cada caso la certeza que se obtenga es una función del juego de una serie de elementos probatorios: desde la prueba concluyente que hace innecesario cualquier otro elemento de enjuiciamiento hasta la prueba preponderantemente indiciaria. Lo importante es que el grado de certeza sea lo suficientemente sólido a partir de elementos objetivos, cualesquiera que puedan ser su matiz o calidad.

En este sentido es consecuente afirmar la improcedencia de una inversión de la carga de la prueba, si hay que entender que esta inversión significa aceptar una presunción de veracidad del contenido de la denuncia sin referencia a cualquier otro elemento probatorio, de forma que esta presunción condicione por sí misma la adopción de una resolución de contenido negativo para el imputado (denunciado), de no ser que éste demuestre la falta de fundamento de la denuncia. Solución que no sería consecuente con el criterio de la certeza, pues no se puede obtener lógicamente una convicción que merezca nombre de tal a partir exclusivamente de la afirmación de un particular. En este sentido se

puede sostener que la expectativa que crea la denuncia a partir del mero hecho de su existencia, aun cuando pueda ser estimada como una presunción, no alcanza el rango probatorio de las presunciones jurídicas en sentido técnico, viniendo a constituir en definitiva una prueba indiciaria, insuficiente por sí sola (hecha abstracción de cualquier otra circunstancia) para posibilitar la obtención de la certeza o de la convicción.

Por todo lo que ha quedado expuesto, si la tesis general desarrollada en la sentencia que comentamos parece altamente acertada, la aplicación de la misma al supuesto de autos no resulta convincente, pues desconoce que la Administración llegó a la convicción de que se habían cometido los hechos tipificados en la infracción que fue sancionada. Y esta convicción no la extrajo de una prueba concluyente, sino que siguió el camino de la existencia de indicios fundados y el empleo del raciocinio de las presunciones, valorando precisamente como indicio (acumulado a otros indicios) la actitud puramente negativa del denunciado, que podía con facilidad haber acreditado documentalmente la falta de fundamento de la denuncia.

Si el indicio que supone la existencia de una denuncia de particular se acumula el indicio de la actitud ambigua y evasiva del denunciado, particularmente en el supuesto en que este último tiene en sus manos la posibilidad de despejar fácilmente la situación y no lo hace, la Administración puede, a partir de acumulación de ambos indicios y del reforzamiento de esta prueba en el contexto general del supuesto de hecho que se le somete (a la vista de actitudes de las partes, tenor de sus declaraciones, etcétera), llegar válidamente al grado de certeza necesario respecto a la realidad de los hechos y a su fijeza. Y ello no habrá implicado una inversión absoluta de la carga de la prueba, sino una aplicación matizada de aquel principio probatorio, «cuya aplicación vigorosa no puede exigirse en el procedimiento administrativo» (10).

---

(10) Sentencia de 3 de octubre de 1968. No obstante, un posterior fallo de 4 de febrero de 1971 se ha venido a afiliar a la interpretación estricta del principio clásico.

### 3. Posición relativa de denunciantes y reclamantes

Partiendo de la distinción más arriba expuesta, entre denunciantes y reclamantes se ha de entender que el denunciante, desde el momento que no procura la tutela inmediata de un derecho propio, aunque sí lógicamente la mediata en cuanto miembro o beneficiario de la comunidad política, no puede técnicamente ser considerado como parte interesada en el procedimiento administrativo sancionador. El denunciante actúa como fuente de conocimiento para la Administración al facilitar a esta última hechos y, en su caso, elementos de prueba de tales hechos.

A partir de tales hechos, la Administración, que es la parte verdaderamente interesada en la tutela de aquellos intereses que, inicialmente privados, se han visto elevados a la categoría de colectivos, debe proceder a realizar las oportunas comprobaciones, tendentes a su esclarecimiento. En este sentido la iniciación del oportuno expediente es un verdadero deber y carga para la Administración.

Por no ser parte directamente interesada, el denunciante no puede usar del remedio del recurso administrativo ordinario (recurso de queja) contra la inactividad del órgano administrativo que no tome en consideración su denuncia, ni impugnar la paralización del expediente, ni denunciar la mora por silencio administrativo, ni deducir recurso de alzada contra la resolución expresa que pueda recaer en su día. Ni consecuentemente plantear la cuestión ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

A considerarlo parte interesada en el procedimiento administrativo se opone el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo. A que esté legitimado activamente para impugnar la resolución que pudiera recaer en vía administrativa ante la jurisdicción contenciosa se opone el hecho de que no ha sido parte interesada en el procedimiento administrativo y en particular el artículo 28 de la Ley jurisdiccional.

La interpretación jurisprudencial es uniforme en esta dirección, siendo interesante a este respecto la sentencia de 29 de marzo

de 1966 (11), en la que se afirma que «no está legitimado activamente por no reunir la calidad de interesado directo, quien, al iniciar el proceso contencioso-administrativo, no es ni siquiera huésped del hotel...»

Lo importante es tener o no tener un interés directo. Quien ha promovido una denuncia contra una empresa turística, desvinculándose de ésta, se encuentra en situación calificadamente diferente de quien, promovida la denuncia, se mantiene vinculado a la misma, pues la resolución que recaiga ha de ser conformadora, con mayor o menor alcance, del futuro de las relaciones entre denunciante-denunciado. Supuesto de hecho poco frecuente, pero no imposible.

En este sentido, y desde el punto de vista del juzgador en la sentencia que comentamos, quien «ni siquiera es huésped del hotel al iniciarse el proceso contencioso», no puede estimarse directamente interesado, lo que equivale a afirmar que si, al menos, hubiera sido huésped del hotel al iniciarse el proceso, la cuestión podría haber sido enjuiciada en forma diferente.

Sin embargo, el problema que plantea esta sentencia procede del hecho de que el denunciante no era tanto denunciante como un reclamante, pues la denuncia hacía referencia a la percepción de precios superiores a los autorizados, y aun en el supuesto (no conocido) de que el denunciante no reclamara la devolución de lo que estimaba indebidamente percibido, el derecho a tal devolución hubiera debido declararse en la resolución sancionadora de oficio, con fundamento en el artículo 23 del Estatuto Ordenador de Empresas y Actividades Turísticas.

Por ello hemos de concluir en el sentido de que la sentencia de referencia es poco acertada, pues matiza mucho respecto a la posición relativa entre denunciante y denunciado, pero soslaya un aspecto esencial del *petitum* (tácito o expreso) de la denuncia a la hora de pronunciarse sobre el extremo referente a la legitimación activa del actor.

Precisamente porque las leyes administrativas en materia turística tutelan directamente expectativas jurídicas de quienes en-

---

(11) El supuesto de hecho hace referencia a denuncia promovida por pretendida percepción de precios superiores a los autorizados en materia de hospedajes turísticos. Sobreseído el expediente sancionador administrativo, el denunciante recurrió en alzada. Desestimado el recurso de alzada se dedujo recurso contencioso.

tran en relación contractual con las empresas turísticas, extendiendo sus pronunciamientos a problemas de índole contractual entre partes, es por lo que consecuentemente ha de reconocerse el carácter de parte interesada al reclamante que a través de su reclamación y en el ampliado cauce del procedimiento sancionador pretende la tutela de un derecho a un interés directo de carácter patrimonial.

Curiosamente, y en otro orden de ideas y orientaciones que avocan, sin embargo, a la misma solución, se ha señalado jurisprudencialmente que la carencia de acción de los denunciantes para recurrir a impugnar resoluciones administrativas ante la jurisdicción contencioso-administrativa deriva precisamente de su carácter de agentes de la Administración. Así, la sentencia de 12 de diciembre de 1970 afirma «que, según tiene declarado este Alto Tribunal en su sentencia de 2 de abril de 1959, en la que también se citan las de 25 de octubre de 1932, 6 de diciembre de 1952, 23 de febrero de 1956, entre otras, los denunciantes tienen el carácter de agentes de la Administración, y como tales carecen de acción para recurrir e impugnar en esta vía jurisdiccional las resoluciones que aquélla dicte tanto si desestiman la denuncia como si no imponen multa, o impuesta, lo es en cuantía que el denunciante no considera adecuada a los preceptos legales».

Estimamos que, con fundamento en los razonamientos supra-expuestos, se obtiene la misma solución quizá sin necesidad de recurrir al, hasta cierto punto, artificioso recurso de calificar a quien simplemente colabora con la Administración espontánea y esporádicamente de agente de la misma.

