



ARTÍCULO ESPECIAL

Consideraciones sobre la aplicación del derecho administrativo sancionador a las agresiones al personal sanitario



A.I. de Juan-Mazuelas* y M.C. Sánchez-Benito

Área de Medicina Legal y Forense, Universidad de Valladolid, Valladolid, España

Recibido el 25 de abril de 2018; aceptado el 11 de junio de 2018

Disponible en Internet el 17 de julio de 2018

PALABRAS CLAVE

Personal sanitario;
Agresiones;
Violencia personal
sanitario;
Protección legal

Resumen La aplicación del delito de atentado a las agresiones contra el personal sanitario ha suscitado cierta controversia. En primer lugar, los profesionales de la sanidad privada no se encuentran incluidos en el ámbito de esta protección, lo que genera críticas desde dicho sector. De otro lado, parte de la doctrina jurídico-penal entiende que el delito de atentado no es la figura idónea para enjuiciar los casos de violencia contra los profesionales sanitarios o de la educación. Algunos autores han ido más allá, cuestionando incluso la aplicación del derecho penal en el enjuiciamiento de estos actos. Entienden que se está vulnerando la necesaria proporcionalidad entre la conducta y la posible pena, por imponer esta rama del ordenamiento jurídico sanciones excesivamente severas ante hechos que no tienen gravedad suficiente. Defienden, además, que los propios principios del derecho penal (en especial los de mínima intervención y «ultima ratio») determinan que deba acudir a otros recursos. En concreto, proponen que sea el derecho administrativo sancionador el que se utilice en exclusiva para castigar las agresiones contra el personal sanitario. Desde nuestro punto de vista, existen razones de peso para no prescindir de la intervención del derecho penal en el enjuiciamiento de este tipo de violencia. Entendemos que existen recursos para garantizar el respeto al principio de proporcionalidad y que la intervención en exclusiva del derecho administrativo sancionador plantearía problemas, sobre todo en los casos de agresiones a profesionales de la sanidad privada. Por ello, concluimos que la solución óptima estriba en la intervención de ambos órdenes (administrativo sancionador y penal), aunque reservando el delito de atentado para calificar únicamente las agresiones más graves.

© 2018 SEACV. Publicado por Elsevier España, S.L.U. Todos los derechos reservados.

* Autor para correspondencia.

Correo electrónico: aidjmaz@gmail.com (A.I. de Juan-Mazuelas).

<https://doi.org/10.1016/j.angio.2018.06.004>

0003-3170/© 2018 SEACV. Publicado por Elsevier España, S.L.U. Todos los derechos reservados.

KEYWORDS

Health staff;
 Agresions;
 Violence health staff;
 Legal protection

Considerations on the application of the administrative law penalties for aggression against health workers

Abstract The application of the crime of violence against health workers has raised some controversy. In the first place, private health professionals are not covered in the scope of this protection, which has raised criticism from that sector. On the other hand, part of the legal-criminal doctrine considers that the crime of attack against public servants is not the ideal term to prosecute cases of violence against health or educational professionals. Some authors have gone further, even questioning the application of criminal law in the prosecution of these acts. They think that the necessary proportionality between the conduct and the penalty to be imposed is being infringed, since this branch of law imposes excessively severe sanctions to acts that are not serious enough. They also defend that the principles of criminal law (especially minimum intervention and «ultima ratio») determine that other instruments should be used. In particular, they propose that the administrative sanctioning law must be used exclusively to punish assaults against health workers. From our point of view, there are compelling reasons not to dispense with the intervention of criminal law in the prosecution of this type of violence. We consider that there are resources to ensure respect for the principle of proportionality and the exclusive intervention of the administrative sanctioning law would cause problems, especially in cases of attacks against private health professionals. Therefore, it is concluded that the optimal solution lies in the intervention using administrative sanctioning and criminal law, although the crime of attack against public servants should only apply to the most serious assaults.

© 2018 SEACV. Published by Elsevier España, S.L.U. All rights reserved.

Las agresiones a los profesionales de la salud se han convertido en los últimos años en un fenómeno de importante incidencia. Ante esta cuestión, han sido múltiples las peticiones por parte de los diferentes colectivos sanitarios reclamando una mayor protección y también actuaciones diversas contra los agresores, con el objetivo primordial de disuadir al posible actor violento de la comisión de futuros ataques¹.

En este sentido, los tribunales de justicia han venido aplicando a estos hechos el tipo penal del delito de atentado de forma no homogénea ni uniforme, hasta la inclusión de los profesionales de la sanidad y de la enseñanza públicas como sujetos pasivos de este delito (como funcionarios públicos, pero no como autoridad²) tras la última reforma del Código Penal que entró en vigor el 1 de julio de 2016³.

No obstante, esta cuestión no ha sido ajena a controversia. Los profesionales de la sanidad privada reclaman un tratamiento penal equiparable al que se brinda a sus homólogos de la sanidad pública y, más concretamente, la posibilidad de aplicar también el delito de atentado a los casos de agresiones cometidas sobre ellos. Esta solución resulta inviable tal como se tipifica el delito de atentado en el Código Penal, porque para su aplicación es imprescindible la posesión de la condición de funcionario público que los profesionales del ámbito privado no ostentan⁴.

La controversia viene también desde el campo de la dogmática jurídico-penal, por entender algunos autores que el delito de atentado no es el instrumento idóneo para el enjuiciamiento de este tipo de sucesos. En tal sentido se manifestaron Martínez-Zaporta Aréchaga y Fernández Delgado Momparler⁵, que entendían que una opción mejor era generar un subtipo agravado por razón del sujeto pasivo

en las conductas agresoras (esto es, que los delitos correspondientes fueran castigados con penas de mayor cuantía cuando la víctima fuera un profesional de la sanidad) o, alternativamente, la creación de un tipo especial independiente (un delito «ex novo» que incluyera solo las agresiones al personal sanitario).

A raíz de esta discusión, se ha cuestionado desde otros sectores de la doctrina incluso la actuación misma del propio derecho penal ante estas agresiones. Entienden Marinas Sanz et al.⁶ que la jurisdicción penal no debe intervenir en dichas cuestiones, debiendo usarse otros recursos distintos y, más concretamente, la intervención educativa y «la sanción económica en vía administrativa» (p. 41).

Se defiende, por tanto, que cuando la actuación ha de ser sancionadora, se acuda al derecho administrativo sancionador y que las penas sean de carácter exclusivamente económico.

Quienes mantienen estas posturas sostienen que aplicar el delito de atentado o incluso recurrir al derecho penal en general puede generar inseguridad jurídica y vulnerar el principio de proporcionalidad, porque esta rama del ordenamiento jurídico se sustenta, entre otros principios, en los de intervención mínima y «ultima ratio» (esto es, el Orden Penal únicamente debe operar como último recurso).

En nuestra opinión debe valorarse en primer lugar, si realmente el derecho administrativo sancionador aplica en general a los hechos sometidos a su enjuiciamiento penas más proporcionadas que las que pudieran provenir del ordenamiento penal.

Pues bien, a excepción de la pena de prisión (más grave que cualquier otra porque la privación de libertad es por esencia el castigo más severo que puede imponerse en

nuestro ordenamiento jurídico)⁷, no cabe afirmar rotundamente que las sanciones administrativas sean siempre menos gravosas que las penales. Las penas de multa que se aplican en el Orden Penal suelen ser de menor cuantía que las de otras jurisdicciones y lo mismo cabe decir de otras sanciones privativas de derechos¹.

Ha de tenerse en cuenta también que el derecho administrativo no ofrece al infractor las garantías procesales que proporciona el ordenamiento penal.

En consecuencia, debemos entender que la opción de reservar al Orden Administrativo todas las acciones que se promuevan contra los eventuales agresores de profesionales sanitarios debe ser considerada con mucha cautela, puesto que el derecho administrativo no es más liviano en cuanto a punición y existen además en este ámbito garantías procesales menos rigurosas que las que se ofrecen en el orden penal⁸.

En palabras de Rando Casermeiro⁹: «ambas circunstancias [la mayor gravedad de las sanciones en muchos casos y menores garantías procesales en el derecho administrativo sancionador] deberían ser suficientes para ponernos en guardia ante el peligro de que la potestad sancionadora de la administración acabe convirtiéndose en un recurso cómodo de los poderes públicos, que permita imponer sanciones particularmente graves sin tener que preocuparse por la observancia escrupulosa de garantías y derechos del sancionado» (p. 28).

Por otra parte, conviene tener muy en cuenta que, si fuera el derecho administrativo sancionador el único que castigara estas conductas, las agresiones cometidas contra el personal de la sanidad privada no serían sancionables, dado que las Administraciones Públicas solo podrían dictar un régimen sancionador en el ámbito de sus competencias, esto es, protegiendo a los profesionales que prestan servicios en sus centros públicos.

Conclusiones

Creemos por todo ello que es deseable la intervención de los 2 ordenamientos, sin otorgar exclusividad a uno u otro.

No resulta conveniente recurrir de forma exclusiva a la vía administrativa como si fuera el paradigma del castigo justo y proporcionado al infractor. El respeto a la proporcionalidad entre el acto punible y la pena correspondiente puede ser garantizado por el derecho penal mediante una correcta asignación de la punición a cada caso concreto.

El recurso exclusivo al ordenamiento administrativo para encausar los supuestos de violencia en el ámbito sanitario haría aún más profunda la sensación manifestada por los profesionales de la sanidad privada en cuanto a la

desproporción existente en la protección que el ordenamiento jurídico ofrece a los profesionales de la sanidad, según cuál sea el ámbito en el que desarrollen su actividad asistencial.

Por otro lado, y para garantizar la aplicación del principio de intervención mínima del Orden Penal y su carácter de «ultima ratio», sería razonable que únicamente las conductas más graves fueran las encausadas como delito de atentado¹.

Conflicto de intereses

Las autoras declaran no tener ningún conflicto de intereses.

Bibliografía

1. De Juan-Mazuelas AI. La Jurisdicción Penal ante las agresiones al personal sanitario. En: Estudio jurisprudencial [tesis doctoral]. Universidad de Valladolid; 2016.
2. De Juan-Mazuelas AI, Sánchez-Benito C, Martínez-León C, Martínez-León M. Los profesionales de la sanidad no son autoridad a efectos penales. Healthcare professionals are not authority in Spanish criminal law. Rev Esp Med Leg. 2018; <http://dx.doi.org/10.1016/j.reml.2018.01.003>.
3. Sánchez-Benito C, De Juan-Mazuelas AI. Agresiones al personal sanitario: modificaciones sustanciales del delito de atentado a partir de 2015. Med Clin (Barc). 2017 [consultado 19 Mar 2018]. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0025775317303342>.
4. Sánchez-Benito MC, de Juan-Mazuelas AI. Consideraciones sobre el delito de atentado y los profesionales de la sanidad privada. Med Clin. 2018.
5. Martínez-Zaporta Aréchaga E, Fernández-Delgado Momparler R. Las agresiones a personal sanitario: propuesta para una reforma penal. Derecho y Salud. 2008;16:217-34.
6. Marinas-Sanz R, Martínez-Jarreta B, Casalod Y, Bolea M. Aggressions towards healthcare workers in Spain: Status a after the recent modification of the Spanish Penal Code [Article in Spanish]. Med Clin (Barc). 2016;147:35-42.
7. Fiscalía General del Estado. Circular 3/2015 de la Fiscalía General del Estado sobre el régimen transitorio tras la reforma operada por LO 1/2015. fiscal.es [Internet]. 2015. p. 63. [consultado 6 Abr 2018]. Disponible en: https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_NFIS/descarga/Circular_3_2015_Derecho_Transitorio.Rev.pdf?idFile=ca1caeba-5b88-4d97-88ea-d78854b23729.
8. Sánchez-Benito MC. Marco jurídico de las agresiones al personal sanitario y valoración por los profesionales de la salud de las medidas adoptadas [Tesis Doctoral]. Universidad de Valladolid; 2017.
9. Rando Casermeiro P. La distinción entre Derecho penal y Derecho administrativo sancionador. 1.ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch; 2010. p. 557.