

## **HABEAS DENUNCIA. IDENTIDAD DEL DENUNCIANTE EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR**

Por

FELIO JOSÉ BAUZÁ MARTORELL  
Profesor Titular (acreditado Aneca) de derecho administrativo  
Universidad de las Islas Baleares

Revistas@iustel.com

*Revista General de Derecho Administrativo* 40 (2015)

SUMARIO: I.- PLANTEAMIENTO. II.- LA DENUNCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. 1.- Concepto y naturaleza jurídica de la denuncia. 2.- Identificación del denunciante. *A.- El denunciante ante la Administración. B.- La denuncia anónima.* 3.- Estatuto jurídico del denunciante. 4.- Denunciante interesado. *A.- Procedimiento sancionador general. B.- La acción pública.* III.- EL ACCESO DEL DENUNCIADO A LA DENUNCIA. 1.- El derecho de acceso al expediente administrativo. *A.- Procedimiento general. B.- Tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.* 2.- Identidad de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas. 3.- Derecho a acceder al origen de los datos obrantes en la Administración. *A.- Con carácter general. B.- Derecho de defensa.* 4.- Defensa de la competencia: programa de clemencia. 5.- Transparencia e información pública. *A.- Límites al derecho de acceso. B.- Interpretación restrictiva.* 6.- La protección de datos en la LTABG. IV.- EFECTOS DE LA IDENTIFICACIÓN DEL DENUNCIANTE. V.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES *DE LEGE FERENDA*. BIBLIOGRAFÍA.

### **I.- PLANTEAMIENTO**

La infinita especialidad del derecho administrativo lleva aparejada en muchos casos una notable dificultad a la hora de determinar la norma aplicable. Además, la superposición de regulaciones sobre una misma materia acarrea un conflicto normativo al ofrecerse soluciones contradictorias para un mismo hecho. De ahí que al letrado le corresponda la tarea, titánica en ocasiones, de interpretar las fuentes haciendo acopio de criterios jurisprudenciales y de los principios generales del Derecho<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Pese a reconocer una primitiva desconfianza a los principios generales, SANTAMARÍA PASTOR reconoce abiertamente la insuficiencia de la regla de la subsunción y que la norma escrita tiene un alcance variable, debiendo acudir irremediablemente a otras herramientas de raciocinio que modulan o excepcionan la solución normativa. *Vid.* la presentación que formula el autor en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (Director). *Los principios jurídicos del derecho administrativo*. La Ley. Madrid, 2013. Pág. 44. Sobre la tarea de los Letrados, no puede dejar de mencionarse la inmensa obra recientemente publicada por el Consejo General de la Abogacía:

Esta problemática se plantea en toda su extensión en la denuncia, concretamente en la identificación del denunciante, donde convergen las distintas normas especiales y generales de procedimiento administrativo (estatales y autonómicas), que a su vez deben ponerse en relación con el régimen de protección de datos personales y el de la transparencia.

En efecto las normas de procedimiento sancionador resultan sumamente parcas en este sentido. Apenas definen la denuncia, si bien omiten cualquier regulación de su contenido, los requisitos para su admisión, y especialmente la necesidad de identificar al denunciante. A día de hoy todavía no se han alcanzado conclusiones claras y definitivas sobre la admisión o no de la denuncia anónima.

A la hora de identificar al denunciante, el principal problema se centra en conciliar (a) el derecho del denunciado a acceder al expediente administrativo con (b) el deber de sigilo de las autoridades y personal al servicio de la Administración Pública, (c) la protección del denunciado en su seguridad e intimidad, (d) el carácter público de la información obrante en un órgano administrativo en el contexto de la transparencia, y (e) por último el derecho del denunciado a conocer el origen de los datos que un órgano o entidad someten a tratamiento.

No es posible desdeñar la importancia de la denuncia, instrumento que permite a la Administración desplegar su potestad sancionadora, y a la que el legislador le concede la facilidad de no tener que acreditar un derecho subjetivo o un interés legítimo. De ahí que, junto a la crítica más autorizada de la ausencia de una teoría general del derecho sancionador<sup>2</sup>, deba defenderse la imperiosa necesidad de regular el régimen de la denuncia.

Con frecuencia denunciante y denunciado se conocen personalmente, ya sea por relación de vecindad (urbanismo, medio ambiente), de ajenidad y dependencia laboral (riesgos laborales, seguridad social), vinculación empresarial (infracciones tributarias)... de manera que la identificación del denunciante particular se convierte en un aspecto ampliamente disuasorio para formular denuncia. Si bien, puede suceder exactamente lo

---

MUÑOZ MACHADO, S. (Dir). *Historia de la Abogacía Española*. Volúmenes I y II. Aranzadi. Madrid 2015.

<sup>2</sup> NIETO, A. *Derecho administrativo sancionador*. Tecnos. Quinta edición. Madrid, 2012. Págs. 18 y 19. ALARCÓN SOTOMOMAYOR, L. -BUENO ARMIJO, A. M. -RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M. A. -REBOLLO PUIG, M. <<Derecho administrativo sancionador>>. *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 164. 2014. Págs. 157 a 173. SUAY RINCÓN, J. <<La potestad sancionadora de la Administración y sus exigencias actuales: un estudio preliminar>>. *Documentación administrativa* núm. 280-281. Pág. 43. También ha formulado esta crítica CABALLERO SÁNCHEZ, R. tanto en sus artículos sobre procedimiento administrativo general en la *Revista General de Derecho Administrativo* (núms. 2 a 6, 9, 10, 14, 15, 19, 20 y 25), como en procedimientos especiales (<<La normativa autonómica sobre disciplina turística y la innecesaria proliferación de procedimientos sancionadores en materia de turismo>> *Documentación Administrativa* núms. 259-260. 1991. 2001. Págs. 143 a 198).

contrario, que se conozcan y utilicen instrumentalmente a la Administración para dirimir diferencias, tomar venganzas, sometimientos, etc. Aspecto que no puede tampoco ser olvidado. Y el denunciante no es un Fiscal ni ocupa la posición de una defensa abstracta o difusa de la legalidad, salvo en los supuestos en que la propia Ley así quiera establecerlo, como ocurre en la defensa de determinados bienes públicos (por ejemplo, el urbanismo o el medio ambiente).

Al mismo tiempo y en el contexto actual, la denuncia es utilizada mediáticamente para ejercer presión sobre el denunciado, que en ocasiones tiene conocimiento de la misma por los medios de comunicación previamente a la notificación administrativa. En ese caso la eclosión pública de la denuncia es el triunfo de la misma, siendo su tramitación y resolución prácticamente indiferente para el denunciante.

En el seno de esta confluencia de normas es donde vamos a someter a análisis el alcance y límites del derecho del denunciado a conocer quién le denuncia<sup>3</sup> y con qué datos se excita el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador. La identidad del denunciante no es un asunto pacífico en el ordenamiento jurídico, ya no sólo por la contraposición de intereses entre denunciante y denunciado, sino porque la legislación sectorial, la normativa sobre procedimiento administrativo y el régimen de protección de datos otorgan, como a continuación se analiza, soluciones distintas y en algunos casos contradictorias.

---

<sup>3</sup> Excluimos de nuestro análisis al denunciante público, cuyo boletín de denuncia con frecuencia se notifica al denunciado con el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador. El ámbito sectorial en el que la identificación del denunciante público reviste importancia es en materia de tráfico y seguridad vial, ámbito en que tal identificación resulta imprescindible a efectos del valor probatorio de las denuncias de los agentes de la autoridad (art. 75 del Real Decreto Legislativo 339/1990 en relación con el art. 53.3 de la Ley Orgánica 2/1986). *Vid* por todas la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, de 24 de julio de 2003 (rec. 2121/1998), cuyo FD Séptimo confirma la necesidad de que el controlador-denunciante se identifique: “El Tribunal ha sostenido, con toda corrección, que el testimonio-denuncia del controlador es un elemento más de prueba que ha de ser ponderado racionalmente cuando se emite en la forma reglamentariamente prevista, ratificando su denuncia inicial con expresa mención de sus circunstancias personales, y también que ha de ser valorado racionalmente en conjunto con cualesquiera otros elementos probatorios. Por lo tanto, no cabe hablar de desconocimiento de la inicial presunción de inocencia que constitucional y legalmente es atribuible a todo ciudadano, cuando se ha ponderado en el curso de un procedimiento administrativo seguido con todas las garantías legales, y ratificando esa apreciación por el Tribunal de instancia, el valor de esa manifestación o denuncia, llegándose a la conclusión de su certidumbre, no tan solo por el contenido de la misma, sino por la ausencia de una explicación razonable en contrario”.

## II.- LA DENUNCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

### 1.- Concepto y naturaleza jurídica de la denuncia

La LRJ-PAC dedica muy poca atención a la denuncia, limitándose a mencionarla en el art. 69.1 entre las formas -junto a la propia iniciativa, la orden superior y la petición razonada de otro órgano- que dan pie al acuerdo de inicio de oficio<sup>4</sup>.

A pesar de esta simple mención, de este precepto se desprende un dato esencial para lo que a nosotros interesa, que consiste en que la denuncia no forma parte del procedimiento administrativo, siendo un *elemento anterior* al mismo<sup>5</sup>.

Lejos de ser baladí, el hecho de no insertarse en el procedimiento administrativo, reviste una especial significación porque, si el interesado tiene derecho a conocer los documentos que obran en el expediente, técnicamente y *a priori* este derecho no alcanza a la denuncia.

Es el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (en adelante, RPPS) el que dedica mayor atención a la denuncia<sup>6</sup>. No aborda una regulación de la misma<sup>7</sup>, pero al menos la define en el art. 11.1.d como “el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano

---

<sup>4</sup> La regulación actual es heredera del art. 134.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, que exigía que el procedimiento sancionador se incoara “por providencia del órgano competente en cada caso”.

<sup>5</sup> Para HUERGO LORA esta diferencia no es intrascendente, por cuanto como mínimo altera la fecha de iniciación del procedimiento, relevante a efectos del cómputo del plazo de caducidad previsto en el art. 43.4 LRJ-PAC (y, en su caso, el plazo de dos meses para la notificación de la iniciación al imputado establecido en el art. 6 RPPS). HUERGO LORA, A. <<La desigualdad en la aplicación de potestades administrativas de gravamen: remedios jurídicos>>. *Revista de Administración Pública* núm. 137. Mayo/agosto 1995. Pág. 202.

<sup>6</sup> El Real Decreto 1398/1993 se dicta al amparo de la disposición final de la LRJ-PAC, que autoriza al Consejo de Ministros a dictar cuantas normas de aplicación y desarrollo sean necesarias, así como del art. 134 LRJ-PAC, que permite que el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora se establezca por vía reglamentaria. Esta Reglamento tiene un ámbito de aplicación limitado (art. 1) por cuanto no rige para las materias reguladas por normas estatales que prevean un procedimiento especial, ni tampoco para las materias de competencia autonómica. *Vid.* PEMÁN GAVÍN, J. <<La regulación de la potestad sancionadora de la Administración en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Notas sobre su tramitación parlamentaria>>. *Revista de Administración Pública* núm. 132. Septiembre/diciembre, 1993. Pág. 377 y ss. Por último no puede olvidarse que esta Norma fue recibida por la doctrina con una crítica lacerada por parte de GARCÍA DE ENTERRÍA, que la llegó a calificar de nula de pleno derecho. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. <<La problemática puesta en aplicación de la LRJ-PAC: el caso del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Nulidad radical del Reglamento y desintegración general del nuevo sistema legal>>. *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 80. 1993. Págs. 657 a 677.

<sup>7</sup> Para CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, la incoación del procedimiento sancionador es objeto de un tratamiento reglamentario tan detallado como insuficiente. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, M. <<El procedimiento sancionador>>. *Cuadernos de Derecho Judicial* 8/1994. Págs. 177 y ss.

administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera constituir infracción administrativa<sup>8</sup>.

En este sentido la denuncia en el procedimiento sancionador se configura como una comunicación de alcance limitado: es una puesta en conocimiento del órgano administrativo, una *notitia infractionis* o *notitia criminis*<sup>9</sup>, un simple acto instigador<sup>10</sup>, o también denominado acto de excitación del procedimiento<sup>11</sup>, sin que tenga capacidad para vincular al órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador (art. 11.2 RPPS, art. 4.5 del Real Decreto 1392/1993, de 4 de agosto, por el que se regula el procedimiento sancionador de las infracciones administrativas en materia de control de cambios)<sup>12</sup>. En sede tributaria y con base en el art. 114 LGT se considera al denunciante un simple particular, un colaborador social voluntario en defensa del interés general.

---

<sup>8</sup> Sobre la existencia de un deber legal de formular denuncia, debe señalarse que con carácter general y a diferencia del ámbito penal, en sede administrativa no existe deber legal de denunciar. Sin embargo, según el sector de actividad y la legislación especial, es posible encontrar este deber legal. Así, GONZÁLEZ PÉREZ se refiere a las enfermedades infecto contagiosas (base 4ª de la Ley de Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944 en relación a la disposición final 5ª, número 7, de la Ley 14/1986, o la Ley de Epizootias de 20 de diciembre de 1952. GONZÁLEZ PÉREZ, J. - GONZÁLEZ NAVARRO, F. *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Vol. II. Civitas. Madrid, 1997. Pág. 1175. Cit. por RIVERO GONZÁLEZ, M. Título VI. Capítulo I. En AAVV. *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo*. Aranzadi. Madrid, 2000. Pág. 454. Por otro lado, el art. 4 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el reglamento de procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, distingue entre las denuncias de carácter obligatorio (las de los agentes de la autoridad encargados del servicio de vigilancia del tráfico) y las de carácter voluntario (la que puede formular cualquier persona). CANO CAMPOS, T. *Las sanciones de tráfico*. Thomson Reuters- Aranzadi. Madrid, 2014. 2ª edición. Págs. 352 y 353.

<sup>9</sup> MARTÍNEZ YÁÑEZ califica a la denuncia como *notitia criminis* porque la denuncia no necesita calificar jurídicamente los hechos -labor que corresponde a la Administración con base en el art. 13.1.b RPPS-, ni tampoco que se encuentre fundamentada jurídicamente, ni mucho menos que se haya presentado ante el órgano competente. Por ese motivo se limita a un acto de puesta en conocimiento sin mayor trascendencia que eso. MARTÍNEZ YÁÑEZ, N. M. <<Problemas jurídico-prácticos de la figura del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador>>. *Revista Xurídica Galega* núm. 33. 2001. Pág. 64.

<sup>10</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 16 de diciembre de 1992 (rec. 3375/1990), FD segundo.

<sup>11</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 26 de febrero de 1990.

<sup>12</sup> Esta regla general tiene una excepción en el ordenamiento jurídico español, cual es la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuyo art. 35 permite el inicio del procedimiento sancionador a instancia de parte. Esta Ley acoge en consecuencia la figura del denunciante-interesado, y exige que la denuncia sea motivada y exprese los hechos constitutivos de la presunta infracción, la fecha, fechas o período continuado en que se produjeron, los preceptos en que se encuentren tipificados, las personas presuntamente responsables, la sanción que corresponda y los preceptos en que se encuentre recogida. Precisamente uno de los motivos de inadmisión de la solicitud de iniciación es que sea presentada por quien no es interesado.

Por otro lado un debate interesante, que dejamos apuntado, consiste en plantearse la validez de este precepto por cuanto la LRJ-PAC se dicta con carácter básico al amparo del art. 149.1.18 CE y resulta aplicable (art. 2.1.b) a la Administración de las Comunidades autónomas. Considerar el

En efecto, no es posible confundir la denuncia con el inicio a instancia de parte del procedimiento: en ambos casos es el particular quien dirige un escrito a la Administración, si bien en el primer caso se limita a participar un hecho, mientras que en el segundo -en tanto que acreedor de un derecho subjetivo o un interés legítimo- inicia automáticamente el procedimiento.

El procedimiento sancionador constituye una manifestación de la actividad administrativa de policía, y se proyecta como una potestad administrativa en régimen de prerrogativa o de imperio. La Administración regula un sector de actividad con una norma, en la que debe prever un cuadro de infracciones y sanciones; de ahí que en consecuencia la relación jurídica del procedimiento sancionador se dé entre la Administración, por un lado, y el denunciado, por otro. Siendo esto así, por una cuestión elemental el procedimiento sancionador no puede iniciarse nunca por la denuncia, cuyo contenido y veracidad deberá el órgano administrativo comprobar a través de la información previa (art. 69.2 LRJ-PAC), actuaciones previas (art. 12 RPPS) o información reservada (art. 28 RRD). Una vez determinado que concurren las circunstancias que justifican el inicio del procedimiento, el órgano acuerda de oficio el inicio del mismo<sup>13</sup>.

---

inicio de un procedimiento sancionador a instancia de parte cuando la legislación estatal básica sólo permite el inicio de oficio podría resultar ciertamente inconstitucional, si bien esta calificación se encuentra reservada en nuestro ordenamiento al Tribunal Constitucional.

Sobre la falta de efecto vinculante de la denuncia para iniciar un procedimiento sancionador, *vid.* REBOLLO PUIG, M. <<Interesados y denunciadores en el procedimiento administrativo sancionador>>. En BARNÉS VÁZQUEZ, J. (Coord.) *El procedimiento administrativo en el Derecho comparado*. Civitas. Madrid, 1993. Pág. 226 y ss. Este mismo artículo doctrinal se publica en *Revista del Poder Judicial* núm. 29. Marzo, 1993. Pág. 59 y ss. GARBERÍ LLOBREGAT, J. *El procedimiento administrativo sancionador. Comentarios al Título IX de la Ley 30/1992 y al Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración (Real Decreto 1398/1999)*. Tirant lo Blanch. Valencia, 1994.

<sup>13</sup> En este punto se plantea el debate entre el principio de la oficialidad (el deber de perseguir y sancionar las infracciones) y el de oportunidad, que plantea exclusivamente la posibilidad de hacerlo. Partiendo del derecho comparado (ZANOBINI en Italia, MOURGEON en Francia y OWING en Alemania), NIETO defiende en España el ejercicio facultativo de la potestad sancionadora por parte de la Administración, extremo que permite que los mismos hechos en ocasiones sean sancionados y en otros no, como denunció tempranamente L. MARTÍN-RETORTILLO, aunque más recientemente LOZANO CUTANDA haya explicado que los sancionados no pueden alegar que otros que hayan cometido los mismos hechos permanezcan impunes, por cuanto no puede invocarse la igualdad dentro de la ilegalidad. Por su parte REBOLLO PUIG en cambio se ampara en el art. 25 CE y en la unidad del *ius puniendi* del Estado para reconocer lo contrario, esto es, la obligación de la Administración de perseguir las infracciones administrativas. *Vid.* NIETO, A. *Derecho administrativo... op. cit.* Pág. 101. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. <<Multas administrativas>>. *Revista de Administración Pública* núm. 79. Enero/abril, 1976. Págs. 22 y 23. LOZANO CUTANDA, B. <<El principio de oficialidad de la acción sancionadora administrativa y las condiciones necesarias para garantizar su efectividad>>. *Revista de Administración Pública* núm. 161. Mayo/agosto, 2003. Pág. 83 y ss. DESDENTADO DAROCA, E. <<Discrecionalidad administrativa en la imposición de sanciones>> En LOZANO CUTANDA, B. *Diccionario de sanciones administrativas*. lustel. Madrid, 2010. Pág. 343. QUASTANA, J. <<La sanction administrative est-elle encore une décision de l'administration?>> *L'actualité juridique-Droit administratif*. 20 de octubre de 2001. Pág. 143 y 144. REBOLLO PUIG, M. <<Interesados y denunciadores... op. cit.

En cualquier caso la denuncia constituye una mera comunicación, previa y anterior al procedimiento administrativo con carácter general<sup>14</sup>.

## 2.- Identificación del denunciante

### A.- El denunciante ante la Administración

A pesar de que la denuncia provoca una relación jurídica entre la Administración reguladora y el denunciado, no se puede obviar la relación existente entre el denunciante y la Administración, que comprende derechos y obligaciones por ambas partes<sup>15</sup>.

En efecto, ya sea por el nacimiento *ex lege* (que el denunciante se encuentre obligado a denunciar por un deber legal), o bien por su iniciativa de formular la misma, el denunciante, desde el momento en que registra de entrada su denuncia o la formula verbalmente, se une a la Administración en una relación de carácter cuasi procedimental, distinta al procedimiento sancionador dirigido al denunciado.

El denunciante no es un ciudadano sin más, en su relación de general sujeción, sino que se convierte en un colaborador de la Administración, que le presta auxilio para que aquélla ejerza sus funciones<sup>16</sup>. No en vano la jurisprudencia en alguna ocasión se ha

---

<sup>14</sup> La excepción a esta regla general se reside en el art. 73.2 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (en adelante, LTSV), para la que la denuncia formulada por los Agentes de la autoridad encargados del servicio de vigilancia del tráfico y notificada en el acto al denunciado, constituye el acto de iniciación del procedimiento sancionador, a todos los efectos. Para CANO CAMPOS no merece ningún reproche de inconstitucionalidad, sino que se limita en el sector del tráfico a trasladar a los agentes de la autoridad una competencia que en el resto de sectores corresponde al órgano competente para iniciar el procedimiento. El autor cita la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2004 (rec. 49/2003), que entiende que la Administración, cuando los agentes de la autoridad encargados del tráfico notifican in situ la denuncia al infractor, ya dispone de todos los medios para pasar a instruir al procedimiento, sin que exista causa alguna que permita diferir el inicio del procedimiento. CANO CAMPOS, T. *Las sanciones... op. cit.* Págs. 352 y 353.

<sup>15</sup> TOLA RÚA analiza la jurisprudencia sobre la relación entre el denunciante y el órgano competente para sancionar, alcanzando la conclusión de que existen tres corrientes doctrinales en nuestro país: aquella para la que el denunciante es una figura completamente ajena al procedimiento sancionador, y que en todo caso le considera como el testigo cualificado que ha presenciado la comisión de una infracción; aquella que distingue entre el denunciante sin más y aquel en que recae un interés legítimo; y por último, la que -con base en la acción pública- considera que el denunciante tiene un interés por la legalidad. El autor cita en esta última línea jurisprudencial la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 1991, de la que fue ponente BAENA DEL ALCÁZAR, en la que se advierte que en ese supuesto el denunciante no solicitaba la imposición de una sanción de manera específica, sino la aplicación íntegra y en debida forma de la legislación vigente. TOLA RÚA, M. A. <<La consideración jurídica del denunciante en el procedimiento sancionador>>. *Actualidad Administrativa*, Sección Doctrina, 1999, Ref. L. Pág. 839. Tomo 3. La Ley.

<sup>16</sup> Para SERRANO DE TOLEDO el denunciante es aquel administrado que pone en conocimiento de la Administración unos hechos, los cuales pueden dar lugar o no a la incoación del procedimiento. SERRANO DE TOLEDO, L. Título III. De los interesados. (Artículos 30 a 34). En

referido al denunciante como un “agente de la Administración” o incluso un “testigo cualificado”<sup>17</sup>.

Esta relación jurídica, fundamentada en la regulación del procedimiento sancionador sectorial y, en su defecto, en la LRJ-PAC y el RPPS, contempla el derecho del denunciante y la obligación de la Administración de comunicar al denunciante la iniciación o no del procedimiento cuando la denuncia vaya acompañada de una solicitud de iniciación (art. 11.2 i.f. RPPS)<sup>18</sup>, así como la de comunicarle el acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador (art. 13.2 RPPS)<sup>19</sup>. Por su parte el denunciante sigue vinculado al órgano con su obligación de colaborar en la averiguación de la infracción y la identificación del presunto infractor.

Por este motivo la identificación del denunciante deviene un requisito inexcusable para admitir y tramitar una denuncia; y no en vano el art. 11.1.d RPPS exige que las denuncias deban expresar la identidad de la persona o personas que las presentan. En sede sectorial este deber de identificación del denunciante se incluye en normas especiales como el art. 4.4 del Real Decreto 1392/1993, de 4 de agosto, por el que se regula el procedimiento sancionador de las infracciones administrativas en materia de control de cambios<sup>20</sup>. Por lo que respecta al tráfico, el Real Decreto 320/1994 va más allá y en sus arts. 5 (denuncias por hechos de circulación) y 7 (denuncias por hechos ajenos a la circulación) exige que las denuncias expresen el nombre, profesión y domicilio del denunciante. En sede laboral y de seguridad social el art. 9.1.f del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, exige la identificación personal del denunciante y su firma<sup>21</sup>. El Reglamento de Régimen Disciplinario, por su

---

AAVV. *Estudios y comentarios sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Ministerio de Justicia -BOE. Madrid, 1993. Pág. 113.

<sup>17</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 1970. Cit. por LOZANO CUTANDA, B. <<El principio de ... *op. cit.* Pág. 85.

<sup>18</sup> DOMÍNGUEZ LUIS hace ver la incoherencia en la que incurre este precepto, toda vez que la denuncia encierra en sí misma, por pura lógica, la petición de que se incoe un procedimiento sancionador. DOMÍNGUEZ LUIS, C. <<Reflexiones en torno al status jurídico del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador>>. *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid* núm. 21. 1 de mayo de 2005.

<sup>19</sup> Y ello sin perjuicio -como se verá *infra*- de que el denunciante, por el hecho de tener un derecho subjetivo o un interés legítimo en el procedimiento sancionador, sea parte en este último, si bien en otra relación jurídica distinta a la que le une en la formulación de la denuncia.

<sup>20</sup> Este precepto exige que la denuncia exprese el nombre, apellidos y número de documento nacional de identidad o pasaporte de la persona o personas que la presentan.

<sup>21</sup> El art. 22 de la Ley 42/1997 permitía a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que solicitara al denunciante su comparecencia para ratificar, ampliar o concretar el contenido de la denuncia.



parte, exige en su art. 27 que -de iniciarse el procedimiento como consecuencia de denuncia- deba comunicarse dicho acuerdo al firmante de la misma.

Y en absoluto este deber de identificación se ve coartado por el deber de sigilo de la Administración en los casos previstos en la ley, que se analiza *infra*. El deber de sigilo se proyecta frente a terceros, de manera que en la denuncia deviene imprescindible que el órgano competente para sancionar tenga conocimiento de la identidad del denunciante.

#### *B.- La denuncia anónima*

Si el derecho positivo exige la identificación del autor de la denuncia, la pregunta obligada consiste en determinar si el órgano puede admitir o no una denuncia anónima.

En alguna norma sectorial la denuncia anónima se prohíbe expresamente, como es el caso de la Inspección de Trabajo (art. 20.5 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y art. 9.1.f del Real Decreto 928/1998)<sup>22</sup>.

En otras normas como las relativas a tráfico y seguridad vial, el Real Decreto 320/1994 exige en su art. 9.2 que las denuncias de carácter anónimo sean archivadas “sin que deban efectuarse ulteriores trámites al respecto”, si bien permite que, en caso de que los hechos denunciados puedan suponer un riesgo para la seguridad vial, los órganos competentes puedan comprobarlos.

No obstante, en el procedimiento administrativo general -ante el silencio de la norma especial- *de lege data* la denuncia anónima no reúne los requisitos que exige el art. 11.1.d RPPS, de manera que no es posible admitirla a trámite. Y sin embargo, no es ésta la interpretación que realizan los Juzgados y Tribunales en nuestro país. Para ello se amparan en la naturaleza jurídica de la denuncia, esto es, la puesta en conocimiento de un hecho a la Administración.

En este sentido se considera que la Administración puede tener conocimiento de los hechos por cualquier medio, incluso por una noticia publicada en los medios de comunicación. Y en consecuencia, se hace descansar el conocimiento de los hechos, no tanto sobre la denuncia (anónima), sino sobre la información previa, que es la que verdaderamente determina el inicio del procedimiento sancionador<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Este precepto va más allá y no sólo prohíbe que se tramiten las denuncias anónimas, sino que esta prohibición alcanza a las que tengan defectos o insuficiencias de identificación que no hayan sido subsanadas en el plazo establecido.

<sup>23</sup> LOZANO CUTANDA califica por este motivo a la denuncia anónima como una *fente de información*, que puede dar lugar, en su caso, a la iniciación del procedimiento sancionador por propia iniciativa de la autoridad competente. LOZANO CUTANDA, B. <<El principio... *op. cit.* Pág. 84.

Si por ejemplo a la Administración se le remite una documentación comprometedor de una infracción tributaria, laboral o urbanística, ¿acaso deberá hacerle caso omiso precisamente porque no viene suscrita por nadie? Si aparece el nombre de un denunciante, pero el documento no está firmado, ¿deberá inadmitir la denuncia?

Ante la colisión entre el formalismo de la denuncia y el deber de perseguir una infracción parece que deberá resolverse en favor del segundo, trasladando la causa del acuerdo de inicio de la denuncia a la propia iniciativa. Lógicamente, conforme a lo que indicamos más adelante, la denuncia deberá presentar signos de veracidad y credibilidad.

La jurisprudencia contenciosa ya se ha pronunciado sobre la denuncia anónima, admitiéndola sobre la base no tanto del contenido de la misma, sino del resultado de la investigación realizada en la información previa. Así, por todas, puede citarse la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 16 de noviembre de 2011 (rec. 119/2011), que desestima en su FD Cuarto la alegación de la nulidad de una sanción disciplinaria un funcionario por haber infringido el régimen de incompatibilidades, por haberse iniciado el procedimiento a raíz de denuncia anónima: no invalida a juicio de este Órgano jurisdiccional el procedimiento administrativo sancionador.

Evidentemente huelga señalar que en la información previa radica la clave de bóveda del inicio del procedimiento sancionador, y que a su vez la denuncia anónima debe ser lo suficientemente fundada para evidenciar la eventual infracción. Otra cosa permitiría -al decir de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 26 de noviembre de 2009 (rec. 570/2006)- que el inicio de actuaciones inspectoras tributarias quedara a merced de cualquier ciudadano, y con cualquier motivación por espuria que fuera, con sólo elaborar un escrito anónimo, con la posibilidad de incluir datos obtenidos ilegítimamente e incluso con vulneración de derechos fundamentales esenciales como los de integridad física y moral, intimidad o secreto de las comunicaciones, regresando a los tiempos de la admisión incondicionada e incluso fomento de las delaciones anónimas, con grave quebranto de la dignidad de las personas y de los derechos inviolables que le son inherentes (art. 106.1 CE)<sup>24</sup>.

### **3.- Estatuto jurídico del denunciante**

Si la regulación de la denuncia resulta sumamente escueta en nuestro ordenamiento, el régimen de derechos y obligaciones del denunciante no lo puede ser menos.

---

<sup>24</sup> Cit. en CHAVES GARCÍA, J. R. <<Dudas jurídicas sobre las denuncias anónimas>>. Blog contencioso.es. Fecha de acceso: viernes 13 de marzo de 2015.

Entre los deberes, habrá que citar el de identificarse, aunque en la práctica esta obligación se relativice, así como el de colaborar con la Administración en la averiguación de la supuesta infracción, si bien no de forma distinta al deber genérico de colaboración que tiene cualquier ciudadano en el seno de la relación de general sujeción.

En materia de derechos del denunciante, y por lo que a nosotros interesa, habrá que plantearse si tiene derecho a que sus datos no puedan cederse a un tercero, que sería el denunciado.

Sin perjuicio de lo que más adelante se dirá cuando se analice la legislación de protección de datos, en este punto puede adelantarse que el derecho del denunciante se corresponde con el deber de sigilo que asiste a cualquier funcionario o autoridad.

En este sentido el EBEP en su art. 52 exige a los empleados públicos, entre otros, el deber de confidencialidad, al que hay que poner en relación con el principio de conducta que esta misma norma señala en su art. 54 de informar a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer.

Otras normas sectoriales se muestran sensibles a este deber de sigilo, como consecuencia de la especialidad de las materias que regulan, como son las infracciones laborales y las tributarias. Así, el art. 10 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social<sup>25</sup> o el art. 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria<sup>26</sup>.

Por último, el denunciante tiene derecho a que se le notifiquen los motivos por los que no se procede la iniciación del procedimiento: para el RPPS es necesario, para este derecho, que el denunciante haya solicitado en su denuncia que se inicie procedimiento sancionador (art. 11.2.i.f.), mientras que en materia de control de cambios el art. 4.5 del Real Decreto 1392/1993 no exige este requisito adicional de la solicitud de inicio de procedimiento: curiosamente esta norma, a diferencia del régimen general y de otras regulaciones sectoriales, a pesar de recalcar que la simple condición de denunciante no confiere la de interesado en el procedimiento, sin embargo sí le reconoce al denunciante su derecho a ser informado de la resolución que finalmente se adopte. Por su parte el

---

<sup>25</sup> Los inspectores de Trabajo y Seguridad Social y los subinspectores de Empleo y Seguridad Social considerarán confidencial el origen de cualquier queja sobre incumplimiento de las disposiciones legales.

<sup>26</sup> Este artículo atribuye carácter reservado a los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones, prohibiendo su utilización más allá de "la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros. Este precepto contempla una serie de excepciones, que giran todas ellas en torno a la colaboración interadministrativa (Inspección de Trabajo, Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, Intervención General de la Administración del Estado) o institucional (colaboración con jueces y tribunales, comisiones parlamentarias de investigación). Vid. CALDERÓN CARRERO, J. M. *El derecho de los contribuyentes al secreto tributario*. Netbiblo. La Coruña, 2009. Pág. 61 y ss.

Reglamento de Régimen Disciplinario en su art. 48.3 obliga a que la resolución se notifique al denunciante en los procedimientos iniciados como consecuencia de denuncia.

#### 4.- Denunciante interesado

##### A.- Procedimiento sancionador general

Por el mero hecho de formular denuncia, el autor de la misma no ostenta la condición de interesado. En tanto que puesta en conocimiento de la Administración de unos hechos, la labor del denunciante comienza y termina con la comunicación en que consiste la denuncia<sup>27</sup>.

En derecho positivo algunas normas advierten expresamente que la simple condición de denunciante no confiere la de interesado en el procedimiento (art. 4.5 del Real Decreto 1392/1993)<sup>28</sup>. La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, va más allá y expresamente afirma que no se considerará al denunciante interesado en las actuaciones administrativas que se inicien como consecuencia de la denuncia<sup>29</sup>, sino que a mayor abundamiento no se le informará del resultado de las mismas ni estará legitimado para la interposición de recursos o reclamaciones en relación con los resultados de dichas actuaciones<sup>30</sup>. En consecuencia y de acuerdo a la lógica, el art. 232.2 LGT excluye al denunciante de la legitimación para la promoción de reclamaciones económico-administrativas.

---

<sup>27</sup> MARTÍNEZ YÁÑEZ, N. M. <<Problemas jurídico-prácticos... op. cit. Pág. 64.

<sup>28</sup> En derecho histórico la redacción original del art. 415.1 LOPJ permitía que se iniciara el procedimiento para exigir responsabilidad disciplinaria a jueces y magistrados "a instancia del agraviado", derivando una cierta confusión en materia de legitimación. Fue la jurisprudencia del Tribunal Supremo la que inicialmente interpretó este precepto, negando al perjudicado por la falta disciplinaria toda intervención en el procedimiento, así como su legitimación para recurrir; y esta interpretación se plasmó en la LOPJ como consecuencia de la nueva redacción que dio a este precepto el art. 7.1 de la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre.

<sup>29</sup> No se olvide que hasta la reforma operada por la Ley 21/1986, la denuncia en sede tributaria era considerada una forma de inicio del procedimiento de gestión, pasando a partir de entonces a convertirse en los que es hoy, una forma de provocación del inicio de oficio del procedimiento sancionador.

<sup>30</sup> Con esta expresión del resultado de las actuaciones, la Ley se refiere al derecho que tenía el denunciante de participar en el 30 por 100 de las multas impuestas al denunciado como consecuencia de un procedimiento sancionador incoado a raíz de la denuncia formulada. Este derecho, que provenía del art. 88 de la real Orden de 13 de julio de 1926, estuvo vigente hasta la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, y por este motivo se reconocía legitimación al denunciante para recurrir la resolución sancionadora, puesto que en función de la misma se veía beneficiado o perjudicado en el importe que le correspondía. Pese a esta derogación en más de una ocasión la jurisprudencia ha seguido haciendo acopio de este preterido derecho para discutir la legitimación del denunciante y reducirla estrictamente a su participación en el resultado de la actuación inspectora. *Vid.* por todas, la Sentencia ya citada del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 1992 (FD Tercero).

Por su parte la jurisprudencia en este sentido es extensa al tiempo que pacífica en el sentido de negar la condición de interesado al denunciante por el mero hecho de formular denuncia<sup>31</sup>.

Otra cosa es que, independientemente de su condición de denunciante, también ostente derechos subjetivos o intereses legítimos que le hagan ser merecedor de la legitimación que prevé el art. 31 LRJ-PAC<sup>32</sup>. De ahí que haya que reconocer que no todos los denunciantes ostentan la misma condición<sup>33</sup>, y de hecho el ordenamiento jurídico ha ido incorporando esta salvedad: así, el art. 21.4 del Real Decreto 1649/1998, de 24 de julio, por el que se desarrolla el Título II de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando, admite que el denunciante se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el art. 31 LRJ-PAC como excepción a la regla general de que el denunciante nunca será considerado como interesado en la actuación administrativa que se inicie a causa de la denuncia; en sede laboral por su parte se establece un estadio temporal, y así el art. 13.2 de la Ley 42/1997 admite que el denunciante pueda tener la consideración de interesado, una vez iniciado el correspondiente procedimiento sancionador, en los términos del art. 31 LRJ-PAC; y en este mismo ámbito el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, señala en su art. 9 que el denunciante no tendrá la consideración de interesado en la fase instructora previa, si bien, posteriormente, si se inicia el expediente sancionador o liquidatorio, podrá ostentar tal condición en los términos del art. 31 LRJ-PAC.

---

<sup>31</sup> Vid. por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, de 6 de octubre de 2009 (rec. 4712/2005), en cuyo FD 6 recoge la doctrina jurisprudencial de la falta de legitimación del denunciante en lo que concierne al resultado sancionador. Sobre la abundante jurisprudencia en este sentido, vid. HUERGO LORA, A. <<La desigualdad en ... op. cit. Pág. 210. GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. *Sanciones administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable*. Comares. Granada, 2002. Pág. 94.

<sup>32</sup> Esta consideración no siempre ha sido así. En 1993 REBOLLO PUIG urgía a “corregir la jurisprudencia expuesta y la correlativa práctica administrativa de no admitir más interesados en el procedimiento sancionador que el presunto infractor”. REBOLLO PUIG, M. <<Interesados y denunciantes op. cit. Vid. también REQUENA LÓPEZ, T. <<¿El ocaso de la concepción del inculpado como único interesado en el procedimiento sancionador?>>. *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 26. Abril-junio 1996. Págs. 39 a 64. CIERCO SEIRA, C. *La participación de los interesados en el procedimiento administrativo*. Real Colegio de España. Bolonia, 2002.

<sup>33</sup> PARADA VÁZQUEZ, R. *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común*. Marcial Pons. Madrid, 1993. Pág. 279.

A falta de una regulación expresa en este sentido<sup>34</sup>, tradicionalmente en sede doctrinal y jurisprudencial se ha venido distinguiendo entre el denunciante simple y el denunciante cualificado, siendo el primero aquel que se limita a denunciar un hecho a la Administración sin guardar relación con el mismo, mientras que el segundo denuncia el hecho, si bien al mismo tiempo ostenta un interés legítimo en términos de beneficio/perjuicio en relación con la resolución que vaya a recaer<sup>35</sup>.

A pesar de que las referencias al denunciante interesado son escasas en derecho positivo, no puede pasar inadvertido que el art. 3.4 RPPS -relativo a la transparencia del procedimiento- alude a la defensa “de los intereses de otros posibles afectados”, mientras que el art. 13.2 del mismo texto legal obliga al órgano administrativo a comunicar el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador a todos los interesados, “entendiendo en todo caso por tal al inculpado”, dando a entender que existen otros interesados distintos de este último.

Por razones obvias a nadie escapa que, para que el denunciante pueda intervenir en el procedimiento en calidad de interesado, deberá acreditar su derecho subjetivo o su interés legítimo, alegando por ejemplo la situación de perjuicio que la infracción le crea (el vecino que ha denunciado la emisión de ruidos o la apertura de un establecimiento más allá de los horarios permitidos).

En este sentido el legislador se cuida mucho de reconocer al tercero o denunciante una suerte de acusación particular similar al derecho penal<sup>36</sup>, si bien el denunciante interesado -por el hecho de verse afectado en sus derechos o intereses más allá de haber formulado la denuncia- adquiere un status jurídico diferente: puede conocer en cualquier momento el estado de tramitación del procedimiento, accediendo y obteniendo copias de los documentos contenidos en el mismo (art. 3.1 RPPS); puede formular alegaciones y aportar los documentos que estime pertinentes (art. 3.2 RPPS), plantear alegaciones, facilitar documentos o informaciones y proponer prueba (art. 16.1 RPPS), recibir notificación del acuerdo de apertura del período probatorio (art. 17.2), como

---

<sup>34</sup> La Ley del País Vasco 2/1998 vuelve a constituir la excepción al silencio generalizado del resto del ordenamiento jurídico. Así, mientras que en la LRJ-PAC al intérprete del derecho le corresponde relacionar al denunciante con la titularidad de derechos subjetivos o intereses legítimos, por el contrario el art. 30 de la Ley 2/1998 atribuye la condición de interesados en el procedimiento, junto a los inculpados, a “quienes lo promuevan como titulares de derechos e intereses legítimos individuales o colectivos”.

<sup>35</sup> REBOLLO PUIG, M. <<Interesados y denunciantes ... op. cit. Pág. 226 y ss. COBREROS MENDAZONA, E. <<El reconocimiento al denunciante de la condición de interesado>>, en SOSA WAGNER, F. (Coord.) *Derecho Administrativo Sancionador en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2000. Tomo II. Pág. 1437 y ss.

<sup>36</sup> LÓPEZ GARCÍA, J. F. <<La posición del denunciante en los procedimientos sancionadores y recursos contencioso administrativos>>. *Noticias Jurídicas*. Junio 2002. Fecha consulta: 16 de marzo de 2015.

también recurrir en vía administrativa o jurisdiccional la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador (art. 19.1.h LJCA), que se le debe notificar (art. 20.5 RPPS).

Por último no podemos dejar de hacer referencia, por lo excepcional de su planteamiento, al Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, de ordenación de los transportes terrestres (en su redacción operada por el Real Decreto 1772/1994, de 5 de agosto), cuyo art. 205 contempla el inicio del procedimiento sancionador de oficio por denuncia de “personas, entidades o asociaciones interesadas”.

Curiosamente esta norma no prevé la denuncia del no interesado, de suerte que habrá que interpretar que, por aplicación supletoria del régimen general, resultará admisible que una persona física o jurídica, aun cuando no invoque un derecho subjetivo o un interés legítimo, sí pueda formular denuncia. Para esta norma el denunciante en los procedimientos sancionadores de transportes terrestres tiene la condición de parte<sup>37</sup>.

Sea como fuere esta norma, por referirse a las denuncias de las personas interesadas, de alguna manera “procedimentaliza” el régimen de las denuncias. Así, en su art. 207 contempla un contenido mínimo de la denuncia, sin el cual se requiere al denunciante la subsanación por plazo de diez días con apercibimiento de que no se le tenga por parte en el procedimiento sancionador. Al denunciante se le permite expresamente desistir de su denuncia (art. 211), mientras que la resolución sancionadora -por el hecho de ser interesado- lógicamente se le notifica (art. 213).

#### *B.- La acción pública*

En determinados ámbitos sectoriales como el urbanismo el carácter público de la acción convierte *ex lege* al denunciante en interesado, sin que para ello deba acreditar un derecho subjetivo o un interés legítimo<sup>38</sup>.

En efecto, el TRLS reconoce al ciudadano, por el mero hecho de serlo (*uti cives*) y sin necesidad de cualquier requisito adicional, el derecho a ejercer la acción pública para hacer respetar la legalidad urbanística, de ordenación del territorio y medio ambiental (art. 4.1.f), desarrollado en el art. 48 del mismo texto legal y reconocido con carácter general en la legislación urbanística autonómica<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> RAZQUÍN LIZÁRRAGA, J. A. *Derecho público del transporte por carretera*. Aranzadi. Pamplona, 1995. Pág. 636.

<sup>38</sup> JESÚS GONZÁLEZ PEREZ (Dir.) *Comentarios a la Ley del Suelo*. Volumen I. Thomson Civitas. Madrid, 2008. Segunda edición. Pág. 193.

<sup>39</sup> Artículo 14 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo en Illes Balears; artículo 12 del Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña; entre otros.

En este sentido el puro interés de la legalidad en un ámbito tan sensible es causa suficiente para poder acceder a un procedimiento y convertirse en parte<sup>40</sup>. Partiendo del principio -analizado con todo rigor por GARCÍA DE ENTERRÍA- de interpretación más favorable al derecho de los administrados al enjuiciamiento de los actos administrativos<sup>41</sup>, COSCULLUELA MONTANER explica el sentido de la acción pública en la voluntad del legislador de evitar que un acto administrativo-urbanístico, en cuya elaboración el perjudicado no participó, no por ello no pueda acceder a la jurisdicción contenciosa por falta de legitimación bastante en el perjudicado. Para este autor la Ley del Suelo viene a salvar cualquier problema de legitimación al no poder probar suficientemente y con la intensidad requerida el interés individualizado y concreto en el acto que se impugna<sup>42</sup>.

La acción pública no es exclusiva del urbanismo, sino que se extiende a la totalidad de los intereses difusos<sup>43</sup>, especialmente en materia medio ambiental a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional, Sala Segunda, 34/1994, de 31 de enero (rec. 1399/1991)<sup>44</sup>. Asimismo el derecho positivo reconoce el carácter público de la acción de denuncia del incumplimiento de la legislación de orden social (art. 13.2 de la Ley 42/1997) y tributaria (art. 114 de la Ley 58/2003). En este último caso la denuncia pública se califica como independiente del deber de colaborar con la Administración tributaria regulado en los artículos 93 y 94 LGT.

Por último no podemos dejar de advertir el carácter controvertido de la acción popular, cuyos límites hoy por hoy no se encuentran perfilados en nuestro ordenamiento jurídico. En este sentido, no podemos renunciar a admitir las bondades de la acción popular en cuanto a la legitimación para perseguir infracciones administrativas; pero no es menos cierto que en un porcentaje elevado de casos la denuncia no encierra un

---

<sup>40</sup> ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. - BELTRÁN AGUIRRE, J. L. (Dirs). *Comentarios a la Ley del Suelo*. Thomson Aranzadi. Madrid, 2008. Pág. 145.

<sup>41</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. <<El principio de la interpretación más favorable al derecho de los administrados al enjuiciamiento de los actos administrativos>>. *Revista de Administración Pública* núm. 42. 1963. Págs. 267 y ss.

<sup>42</sup> COSCULLUELA MONTANER, L. <<Acción pública en materia urbanística>>. *Revista de Administración Pública* núm. 71. Mayo/agosto 1973. Pág. 23. Sobre la acción pública, vid. también PÉREZ MORENO, A. <<La acción popular en materia de urbanismo>> *Revista de Derecho Urbanístico* núm. 15. Págs. 84 y ss.

<sup>43</sup> ALMAGRO NOSETE, J. <<La protección procesal de los intereses difusos en España>>. *Justicia* núm. 1. 1983. Pág. 81 y ss.

<sup>44</sup> Esta Sentencia estima el recurso de amparo promovido por la Asociación Naturalista Elanio Azul por entender que se le lesionó la tutela judicial efectiva cuando primero el Juzgado de Instrucción Núm. 1 de Salamanca y posteriormente la Audiencia Provincial no le permitió ejercer la acción popular en un procedimiento penal en el que se revocó la sanción a un cazador que abatió una especie protegida. Sobre este caso, vid. SANZ RUBIALES, I. <<La legitimación de las asociaciones ecologistas en el proceso judicial>>. *Revista de Administración Pública* núm. 141. Septiembre/diciembre 1996. Pág. 155 y ss.



interés por la legalidad, sino la competencia empresarial que persigue impedir un negocio cercano, desavenencias personales y familiares... en casos en que el cumplimiento de la legalidad se convierte en la excusa perfecta para fines estrictamente particulares<sup>45</sup>.

De ahí la necesidad de un escrutinio estricto y un examen serio del asunto, siendo en ocasiones la *información reservada* la mejor fórmula de comprobación, siempre que a su vez cumpla con su estricta finalidad y no sobrepase ni temporalmente ni en intensidad los límites que impone la norma que la autorice y el principio de proporcionalidad.

### III.- EL ACCESO DEL DENUNCIADO A LA DENUNCIA

#### 1.- El derecho de acceso al expediente administrativo

##### A.- Procedimiento general

El art. 35 LRJ-PAC con carácter general, el art. 135 de la misma norma para el régimen sancionador y el art. 14 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de derechos y garantías de los contribuyentes en sede tributaria, contemplan el derecho de acceso al procedimiento administrativo en el que se tiene la condición de interesado. En el ámbito local el art. 18.1.e LBRL reconoce a los vecinos el derecho a ser informados “en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el art. 105 CE”<sup>46</sup>, mientras que el art. 70.3 del mismo texto legal reconoce el derecho de todos los vecinos “a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las Corporaciones locales y sus antecedentes”.

Sin embargo estos derechos tienen un alcance limitado, que no comprende la identidad del denunciante. Así, el primero de los preceptos citados reconoce el derecho, que puede ser ejercitado en cualquier momento, a conocer el estado de tramitación del procedimiento y a obtener copia de los documentos contenidos en ellos<sup>47</sup>. Conforme a los que hemos avanzado, si la denuncia -por ser previa al inicio del procedimiento- no

---

<sup>45</sup> No le falta razón a NIETO cuando, al referirse a la *denuncia comprada*, afirma que la acción popular se ha convertido en patrimonio casi exclusivo de extorsionistas, cuando no un instrumento de venganzas personales o políticas. NIETO, A. *Derecho ... op. cit.* Pág. 37.

<sup>46</sup> Vid. MESTRE DELGADO, J. F. *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos: análisis del artículo 105.b de la Constitución*. Civitas. Madrid, 1993.

<sup>47</sup> La obtención de copias no resulta gratuita, sino que la Administración puede establecer tasas por la expedición de copias de documentos que obran en el expediente a los interesados. FUENTES GARCÍA, J. <<Posibilidad de que el derecho recogido en el art. 35.a de la LRJPA conlleve la obligación para la Administración de remitir al interesado, cuando éste lo solicita, las copias de los documentos que obran en el expediente>> *Tráfico y Seguridad Vial* núm. 30. Sección Cuestiones prácticas. Junio 2001. Editorial La Ley. Pág. 27.

forma parte del expediente, el interesado (denunciado) no podrá acceder a este documento, ni a su contenido objetivo ni a su autor<sup>48</sup>.

Una reflexión que no puede dejar de plantearse es si, el hecho de que la denuncia se haya generado con carácter previo al inicio del procedimiento, si a partir del acuerdo de inicio no deba incorporarse al expediente. En este sentido no deja ser una ficción que las actas de inspección -que materialmente constituyen una denuncia- no formen parte del procedimiento, cuando han sido determinantes para su apertura.

Por su parte, el art. 135, en cuanto principio del procedimiento sancionador, reconoce un derecho estrechamente vinculado a la defensa del presunto responsable: a ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer. A nadie escapa el carácter esencial de la comunicación de estos datos, cuya omisión conduce irremediabilmente a las sanciones de plano<sup>49</sup>. En relación a datos de identificación, este artículo se refiere exclusivamente a la del personal público que tramita el expediente, que es aquel en quien pudiera recaer una causa de abstención o recusación (el instructor y el titular del órgano competente para imponer la sanción), omitiendo cualquier referencia al denunciante<sup>50</sup>.

El RPPS no supone ningún avance en este sentido. Su art. 3, relativo a la transparencia del procedimiento, consagra el principio de acceso permanente, si bien tiene el mismo alcance (limitado) del art. 35 LRJ-PAC.

---

<sup>48</sup> PARADA VÁZQUEZ formula una crítica lacerada a lo que denomina un “decálogo de derechos administrativos”, para el que tienen una eficacia limitada en la práctica. Por lo que respecta al derecho de acceso, el autor apunta a una preocupante falta de profesionalidad de la Administración, de manera que “el problema de los funcionarios está más, a veces, en encontrar los expedientes que en facilitar a los administrados el derecho de acceso”. PARADA VÁZQUEZ, R. *Régimen jurídico... op. cit.* Pág. 155. No muy distinta es la crítica que formulan GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, que califican de “desordenado cajón de sastre legislativo” esta relación de derechos ciudadanos. Los autores hacen especial incidencia en el contenido del expediente, remitiéndose al art. 164 ROF. En materia de conocimiento del expediente, y sin perjuicio de que determinadas actuaciones puedan tener transcendencia fuera del procedimiento (certificaciones, desgloses...), GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO son partidarios de que el expediente únicamente lo conforman documentos públicos en los términos del art. 46.4 LRJ-PAC, de manera que habrá que interpretar que la denuncia no forma parte por este motivo del expediente. GONZÁLEZ PÉREZ, J. - GONZÁLEZ NAVARRO, F. *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Tomo I. Civitas. Madrid, 1997. Pág. 625.

<sup>49</sup> SORIANO GARCÍA, J. E. <<Sanciones de plano: su vigencia>>. *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 26. 1980. Págs. 489 a 495.

<sup>50</sup> Desde el punto de vista subjetivo el derecho de acceso se ha analizado en nuestro país en relación a su alcance, es decir, si se ciñe a los ciudadanos nacionales, o también a extranjeros, así como si solo a personas físicas o también jurídicas. *Vid.* CRUZ VILLALÓN, P. <<Dos cuestiones de titularidad de derechos: los extranjeros; las personas jurídicas>> *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 35. 1992. Págs. 63 y ss. Y EMBID IRUJO, A. <<El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos>> en LEGUINA VILLA, J. - SÁNCHEZ MORÓN, M. (Dirs.) *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Tecnos. Madrid, 1993. Pág. 107.

Por consiguiente debe advertirse en una primera y preliminar conclusión que el derecho de acceso previsto en las normas generales de procedimiento, no habilita al denunciado a conocer la identidad del denunciante.

#### *B.- Tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial*

Pese al silencio del procedimiento común y a la necesidad de interpretación, el Real Decreto 320/1994 contempla una particularidad verdaderamente esclarecedora en lo que concierne a la identificación del denunciante.

En su art. 7, relativo a los requisitos de las denuncias efectuadas por particulares, exige que la denuncia presentada ante agentes de vigilancia del tráfico contenga el nombre y apellidos del particular denunciante, "remitiendo el boletín a la Jefatura de Tráfico o Alcaldía competente para su tramitación, sin perjuicio de entregar un duplicado al denunciado si fuere posible".

En efecto esa Norma da por sentado dos cosas: una, que la identificación del denunciante ante la Administración deviene inexcusable; y otra, que tales datos -"si fuere posible"- deben participarse al denunciado. Dicho de otra manera, siempre que sea posible, se le deben comunicar tales datos, y sólo cuando el denunciado sea ilocalizable, no se le podrán exhibir.

Por último, en materia de procedimiento, el Real Decreto 420/1994 se refiere continuamente a la notificación de las denuncias (artículos 10 a 12) y no de un acto administrativo consiguiente a la denuncia, como en la LRJ-PAC y el RPPS. Esto significa que el denunciante tiene pleno conocimiento, conectado a su derecho de defensa, del contenido íntegro de la denuncia.

De lo que no cabe duda es que en materia de tráfico el ordenamiento jurídico sí plantea en toda su acritud no ya que la identificación del denunciante pueda comunicarse al denunciado, sino que tales datos deban participarse, consagrando un derecho del denunciado que otras normas no expresan con tanta claridad.

## **2.- Identidad de autoridades y personal al servicio de las Administraciones**

### **Públicas**

La imposibilidad de identificar al denunciante no se corresponde con la transparencia de los datos de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramitan los procedimientos en los que se tiene la condición de interesado (art. 35.b LRJPAC y art. 3 RD 208/1996).

La razón fundamental de la identificación de los agentes públicos que participan en el procedimiento consiste en la garantía de que en ellos no concurren causas de abstención y recusación (art. 28 y 29 LRJ-PAC).

De hecho no deja de ser cierto que la relación jurídica, como venimos diciendo, existe entre la Administración y el denunciado; de ahí que tales causas que comprometen la independencia y neutralidad de los poderes públicos<sup>51</sup> sean en todo caso predicables de los servidores públicos y no del denunciante. Sin embargo, no es menos cierto que la denuncia en ocasiones se convierte en un medio que instrumentaliza a la Administración para causar un daño por razones ajenas al interés general: venganza ante un despido laboral, enemistad ante un proceso de separación o divorcio... Incluso no es infrecuente que se interponga denuncia y misteriosamente la misma acabe transcrita en un medio de comunicación.

De ahí que en consecuencia no resulte admisible un blindaje tan férreo del denunciante, que debe de asumir su responsabilidad por formular una denuncia, y no digamos si la misma contiene inexactitudes o incluso es falsa. Si existe un derecho del interesado a conocer la identidad de las autoridades y personal que tramita un expediente -identificación que garantiza su responsabilidad- de la misma manera este derecho debiera hacerse extensible al denunciante, cuya identificación resulta necesaria en el contexto de la transparencia que debe presidir un Estado de Derecho.

### **3.- Derecho a acceder al origen de los datos obrantes en la Administración**

#### *A.- Con carácter general*

Dejando cautelarmente al margen de la legislación sobre procedimiento administrativo y acudiendo a la propia de la protección de datos de carácter personal, resulta que el art. 15 LOPDCP otorga al interesado el derecho a solicitar y obtener gratuitamente información de sus datos de carácter personal sometidos a tratamiento, el origen de dichos datos, así como las comunicaciones realizadas o que se prevén hacer de los mismos.

No ofrece ninguna duda que un procedimiento administrativo sancionador responde a la definición de tratamiento de datos que opera el art. 3.c LOPDCP<sup>52</sup>. A mayor

---

<sup>51</sup> Sobre este particular, *vid.* BAUZÁ MARTORELL, F. J. <<Constitución, Administración y símbolos>>. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* núm. 48. Noviembre 2014. Pág. 56 y ss.

<sup>52</sup> Operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias.

abundamiento, por afectado o interesado este mismo precepto en su apartado e entiende toda persona física titular de los datos que sean objeto de tratamiento.

Este concepto de interesado en la LOPDCP no es distinto del propio de la LRJ-PAC, con la excepción de que una persona jurídica puede ser interesada en un procedimiento administrativo, mientras que los datos personales se refieren a la persona física<sup>53</sup>. Por lo demás, el interesado en la LOPDCP será aquella persona (física) cuyos datos sean objeto de tratamiento, en nuestro caso, en un órgano administrativo, por estar instruyéndose un procedimiento sancionador. El derecho subjetivo de esta persona física se concreta en el hecho de que un órgano almacene datos personales de los que es titular, que será el contenido de la denuncia<sup>54</sup>.

En el elemento objetivo, este precepto reconoce el derecho del interesado a conocer el origen de los datos que el órgano administrativo está tratando en el procedimiento sancionador, de manera que -pese a que digamos que el acuerdo de inicio arranca más de la propia iniciativa del órgano después de la información previa que de la denuncia del tercero- no es posible desconocer que el origen más remoto fue la denuncia, y que este documento sigue obrando en poder de la Administración. De ahí que el interesado tenga derecho a conocer el contenido de la misma.

El problema en este punto se plantea en la colisión entre el art. 15 y el 11 de la propia LOPDCP. En este sentido, mientras el art. 15, aunque de manera tímida, permitiría al denunciado acceder a la denuncia por consistir en un documento con datos personales suyos, que constituye el origen del procedimiento sancionador, por el contrario el art. 11 del mismo texto legal dificulta este acceso por cuanto resulta muy difícil que se cumpla la condición de que los datos del denunciante sólo puedan ser comunicados “para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado”. Es decir, el legislador redactó este precepto pensando en una relación de colaboración entre cedente y cesionario, pero difícilmente encaja en un procedimiento administrativo como el sancionador, presidido por el principio contradictorio: entre el órgano competente para sancionar y el inculpado existe una relación jurídico-administrativa, pero no en clave de afinidad, sino todo lo contrario. Y aunque no tengan relación en este procedimiento sancionador el denunciante y el denunciado (muy probablemente la tienen en otros

---

<sup>53</sup> Sobre las diferentes modalidades de persona física (*nasciturus*, fallecidos, extranjeros) o los datos de personas físicas de sociedades y asociaciones (administrador, gerente...), *vid.* GRIMALT SERVERA, P. *La responsabilidad civil en el tratamiento automatizado de los datos personales*. Comares. Granada, 1999. 408 págs.

<sup>54</sup> FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. *La protección de los datos personales en las Administraciones Públicas*. Civitas. Madrid, 2003.

procedimientos), lo cierto es que no presentan fines directamente relacionados con sus funciones legítimas.

En su párrafo segundo, el art. 11 contempla una serie de excepciones en las que no resulta exigible el consentimiento del interesado (en nuestro caso, el denunciante). De todos ellos, el más cercano -aunque no exactamente coincidente- al caso que analizamos es la letra c: "Cuando el tratamiento responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica cuyo desarrollo, cumplimiento y control implique necesariamente la conexión de dicho tratamiento con ficheros de terceros. En este caso la comunicación sólo será legítima en cuanto se limite a la finalidad que la justifique".

Qué duda cabe de que el denunciante es plenamente conocedor de que su denuncia inicia una relación jurídica con la Administración, que la asume voluntariamente, y que de la denuncia deriva inexcusablemente un tratamiento con un fichero de un tercero, que es el denunciado. Es más, el denunciante -de la misma manera que tiene un conocimiento jurídico (la supuesta infracción administrativa)- también debe saber que el denunciado tiene derecho a acceder al expediente y a conocer cuantos documentos sean necesarios para ejercer su derecho de defensa.

En alguna ocasión la AEPD ha denegado el acceso del denunciado a conocer la identidad del denunciante con base en este art. 15, argumentando que este precepto permite conocer los datos propios y no los de un tercero (denunciante). Pero a nuestro juicio no podemos decir que la denuncia sea un documento completamente ajeno al denunciado, porque no en vano en la misma aparecen los datos del propio denunciado, y ese es el origen del procedimiento sancionador. Así, en una solicitud de conocimiento de la identidad del denunciante en un procedimiento de disciplina urbanística, en sendos Informes 197/2006 y 214/2009 la Agencia considera que el art. 15 LOPDCP no ampara esta solicitud porque la información contiene datos de terceras personas (el denunciante). Este mismo Informe conviene que, si la identidad del denunciante forma parte del expediente, que en ese caso resulta aplicable la excepción del art. 11.2.a LOPDCP en relación al art. 35 LRJ-PAC, y que en consecuencia el denunciado tendría derecho a conocer la identidad del denunciante.

#### *B.- Derecho de defensa*

Por el contrario la AEPD plantea una excepción al derecho de acceso, no prevista en el art. 11 LOPDCP, que consiste en el derecho de defensa del inculpado. Así, en su Informe 48/2010 se analiza un procedimiento sancionador por venta de alcohol a menores instado a raíz de denuncia de la Guardia Civil, en cuyo boletín de denuncia omitió la identificación de los menores a los que se tomó declaración y confesaron dónde

habían adquirido las bebidas. El inculpado propuso la testifical de los menores, cuya identidad el órgano instructor desconocía.

En este caso la AEPD, partiendo del derecho del denunciado a conocer los datos obrantes en el expediente, “incluidos aquellos en los que figure la identidad del menor en base a cuya declaración se ha incoado el procedimiento”, considera “la comunicación de los referidos datos conforme a lo establecido en el artículo 11.2.a de la Ley 15/1999”; no obstante, añade a continuación que -con base en el principio contradictorio y el derecho de defensa- deberá poder acceder a los datos que sean necesarios para su defensa, eso sí, disociando los estrictamente indispensables para el ejercicio de este derecho<sup>55</sup>.

A esta misma conclusión alcanza la AEPD en su Informe 342/2012 cuando entiende que “si resultara evidente la necesidad de que el imputado conociera la identidad de los denunciantes para el ejercicio del derecho de defensa, habrían de incluirse tales datos identificativos”. En este sentido la ratificación del denunciante puede ser necesaria para la validez de la prueba.

#### **4.- Defensa de la competencia: programa de clemencia**

El régimen de la identificación del denunciante, después de las normas de procedimiento y la LOPDCP, comienza a sufrir una notable transformación con la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia cuyos artículos 65 y 66 contemplan la exención y la reducción del pago de la multa que pudiera corresponder a los sujetos responsables por la comisión de conductas tipificadas en el art. 62 de ese texto legal.

En primer lugar, debe advertirse que la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia en las resoluciones de procedimientos sancionadores iniciados a raíz de denuncia, incluye la identificación del denunciante sin reparo alguno<sup>56</sup>.

A mayor abundamiento de forma particular debemos referirnos al denominado programa de clemencia (*leniency program* en derecho comparado), importado a nuestro ordenamiento jurídico con el Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de defensa de la competencia<sup>57</sup>. El programa de clemencia

---

<sup>55</sup> Sobre el derecho de defensa, *vid.* DOMÍNGUEZ VILA, A. *Constitución y derecho sancionador administrativo*. Marcial Pons. Madrid, 1997. Pág. 305 y ss.

<sup>56</sup> Así, por ejemplo, en el expediente S/0415/12 ABH-ISMA la Resolución del Consejo de 4 de febrero de 2014 explica en el antecedente primero que el procedimiento se inició en virtud de denuncia de la sociedad mercantil Adalmo SL, manifestación que reitera en el punto único de la resolución.

<sup>57</sup> SORIANO GARCÍA analiza la clemencia o indulgencia en la Ley 15/2007, llegándose a plantear la constitucionalidad de este programa. SORIANO, J. E. *La defensa de la competencia en España*. Iustel. Madrid, 2007. Págs. 213 y ss. Sobre esta misma materia, *vid.* GUZMÁN ZAPATER, C. <<El “programa de clemencia” en el sistema español de defensa de la competencia: una visión práctica>> *Working Paper IE Law School* AJ8-188. 31 de julio de 2012. WOUTER, P. - WILS, J.

consiste en la exención o reducción de las multas que correspondan por la formación de cárteles<sup>58</sup>, de manera que -con una serie de requisitos (arts. 46 y ss del Reglamento)- al denunciante de un cártel se le exonera o se le reduce la sanción económica.

El programa de clemencia no es insensible a la necesaria confidencialidad de la denuncia y del denunciante (art. 51 del Reglamento), justificada en el proceso de investigación<sup>59</sup>. No obstante, esta confidencialidad se encuentra matizada en los siguientes extremos:

a.- La confidencialidad se halla limitada en el tiempo al proceso de investigación, que es cuando responde a su finalidad. Así, la denuncia del cártel forma pieza separada especial de confidencialidad, que es independiente de la pieza principal de investigación del cártel. Sin embargo, cuando se remite a los inculcados el pliego de concreción de hechos, la Dirección de Investigación de la CNMC levanta la confidencialidad, de manera que los inculcados tienen acceso a la identidad del denunciante.

b.- El acceso del inculcado-denunciado al expediente se extiende a los documentos utilizados en el pliego, permitiendo obtener copias salvo de la transcripción de la declaración verbal del denunciante (a la que se permite acceder, pero no obtener copia) (art. 51.2 y 3 del Reglamento).

c.- En cualquier caso, la identidad del denunciante vuelve a ser pública en la resolución del Consejo de la CNMC, donde se relacionan los integrantes del cártel con sus correspondientes sanciones, siendo así que el denunciante aparece en esa relación con la indicación expresa de que se le exonera o se le reduce la cuantía de la multa<sup>60</sup>.

En consecuencia puede apreciarse en toda su extensión cómo la normativa en materia de defensa de la competencia supera el miedo escénico que, quizás por inercia, presentan las normas generales (y algunas sectoriales) de procedimiento administrativo para permitir el acceso a la denuncia. Es más, la disposición adicional segunda de la Ley 15/2007 incorpora el art. 15 bis a la LECiv, permitiendo a la Comisión Europea, la

---

<<Leniency in Antitrust Enforcement: theory and practice>> *World Competition: Law and Economics Review*, vol. 30. Núm. 1.

<sup>58</sup> En el punto segundo de la disposición adicional cuarta, la Ley 15/2007 define el cártel a los efectos de esta Ley como todo acuerdo secreto entre dos o más competidores cuyo objeto sea la fijación de precios, de cuotas de producción o de venta, el reparto de mercados, incluidas las pujas fraudulentas, o la restricción de las importaciones o las exportaciones.

<sup>59</sup> RAMS RAMOS, L. <<El acceso a los expedientes sancionadores en materia de Derecho de la Competencia>> En GUILLÉN CARAMÉS, J. (Dir.) *Cuestiones actuales del procedimiento sancionador en Derecho de la Competencia*. Civitas. Madrid, 2013. Pág. 160 y ss.

<sup>60</sup> *Vid.* la Comunicación de 19 de junio de 2013, de la Comisión Nacional de la Competencia, sobre el Programa de Clemencia. BOE núm. 196, de 16 de agosto de 2013, págs. 60718 y ss, especialmente el punto sexto, párrafos 70 a 77.



CNMC y los órganos correspondientes autonómicos, intervenir, aun sin reunir la condición de parte, en procedimientos judiciales sobre cuestiones relativas a la aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado de la Comunidad Europea o los artículos 1 y 2 de la Ley de Defensa de la Competencia.

A raíz de esta reforma de los ordenamientos nacionales, un tribunal alemán planteó cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre si el levantamiento de la confidencialidad de las solicitudes de clemencia en procedimientos civiles era contrario al derecho comunitario de la competencia (asunto C-360/09, *Pfleiderer AG c. Bundeskartellamt*). El TJUE resolvió por Sentencia de 14 de junio de 2011 sobre la conformidad a derecho comunitario del levantamiento de la confidencialidad<sup>61</sup>.

## 5.- Transparencia e información pública

El régimen jurídico del derecho de acceso experimenta una notable transformación a partir de la regulación de la transparencia, que afecta de lleno a la denuncia.

En efecto y en el contexto de la transparencia y buen gobierno que el legislador estatal y autonómico han elevado a la categoría de derecho positivo en los últimos años<sup>62</sup>, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTABG) -que vacía casi de contenido al art. 37 LRJ-PAC- contempla en sus arts. 12 y ss el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, que su art. 13 define como “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos

---

<sup>61</sup> GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ, A. - GUERRA FERNÁNDEZ, A. <<Primeras experiencias en la aplicación del programa de clemencia en España por parte de la Comisión Nacional de la Competencia>> *Actualidad Jurídica Uría Menéndez* núm. Especial. Homenaje al profesor D. Juan Luis Iglesias Prada. 2011. Pág. 140 y 141.

<sup>62</sup> Tanto la jurisprudencia como la doctrina se vienen interesando desde hace tiempo por la transparencia. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección 6ª, de 14 de noviembre de 2000 (rec. 4618/1996) ya atribuía en su FD quinto al acceso a archivos y documentos la condición de derecho de tercera generación y una proyección del principio de transparencia administrativa. En sede doctrinal, puede citarse el artículo de DOMÍNGUEZ LUIS, J. A. <<El derecho de información administrativa: información documentada y transparencia administrativa>> *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 8. 1995. Págs. 537 a 563. Igualmente en derecho comparado existen tempranas experiencias en materia de transparencia, pudiéndose citar la Ley italiana 241, de 7 de agosto de 1990, analizada por FANLO LORÁS, A. <<La Ley italiana de 7-8-1990 de nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a los documentos administrativos>> *Revista de Administración Pública* núm. 124. 1991. Págs. 461 a 480. En Francia por su parte debe citarse la obra de DEBBASCH, Ch. *La transparence administrative en Europe*. Editions du Centre National de la Recherche Scientifique. París, 1990. Cita obligada es la extensa obra sobre la materia de GUICHOT REINA, E., pudiendo citar la monografía en coautoría con HORQUE BAENA, C. *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Civitas. Madrid, 2014, o el capítulo <<Transparencia administrativa>> en GARCÉS SANAGUSTÍN, M. -PALOMAR ALMEDA, A. (Dir.) *La gestión de los fondos públicos: control y responsabilidades*. Aranzadi. Cizur Menor, 2013.

incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

Asépticamente la denuncia participa de esta definición de información pública, por cuanto constituye un documento que ha sido adquirido por un órgano administrativo en el ejercicio de sus funciones<sup>63</sup>. En consecuencia por este motivo debería ser de acceso no sólo del interesado denunciado, sino de cualquier persona. Pero en cualquier caso, ampara el derecho del denunciado a conocer la denuncia en su integridad, porque es un documento que obra en la Administración y ha sido adquirido en el ejercicio innegable de las funciones que tiene legamente atribuidas.

En síntesis no puede objetarse que en la LRJ-PAC el derecho de acceso se dirigía fundamentalmente al procedimiento administrativo (sin perjuicio del acceso a archivos y registros), y que a partir de la LTABG se extiende a toda la información pública. De ahí que, al amparo de la LTABG, el denunciado pase a tener derecho a conocer el contenido de la denuncia y la identidad del denunciante.

#### *A.- Límites al derecho de acceso*

El derecho de acceso encuentra sus límites en las materias del art. 14.1 LTABG<sup>64</sup>, si bien no puede pasar desapercibido que tales limitaciones deben ser objeto de interpretación restrictiva por cuanto este mismo precepto en su número segundo exige que la aplicación de tales restricciones se encuentre justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección, debiendo atender a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Por lo que a nosotros interesa, de la enumeración de los límites del art. 14.1, puede tener relación con un procedimiento administrativo sancionador la investigación y sanción de ilícitos administrativos o disciplinarios (apartado e), o la necesaria confidencialidad en procesos de toma de decisión (apartado k).

---

<sup>63</sup> Para MUÑOZ SORO y BERMEJO LATRE, la información pública se entiende en la LTABG de un modo amplio, comprendiendo tanto aquella elaborada por la Administración (modo originario), como la adquirida en el ejercicio de sus funciones (modo derivativo). MUÑOZ SORO, J. F. - BERMEJO LATRE, J. L. <<La redefinición del ámbito objetivo de la transparencia y el derecho de acceso a la información del sector público>>. En VALERO TORRIJOS, J. - FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (Coords). *Régimen jurídico de la transparencia del sector público*. Aranzadi. Cizur Menor, 2014. Pág. 230.

<sup>64</sup> a) La seguridad nacional. b) La defensa. c) Las relaciones exteriores. d) La seguridad pública. e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva. g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. h) Los intereses económicos y comerciales. i) La política económica y monetaria. j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial. k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. l) La protección del medio ambiente.

En estos dos casos resulta admisible que el acceso del denunciado se encuentre limitado, si bien habrá que plantearse, previa ponderación de los intereses en juego, si la denuncia reviste en cada caso este carácter confidencial, y declararlo así motivadamente. Porque no siempre en una denuncia existirá esta salvaguarda, de manera que la transparencia de la Administración y el carácter público de la denuncia - independientemente de la cuestión meramente procedimental- permitirán el acceso a la misma.

Como veremos en el epígrafe siguiente, qué duda cabe que la confidencialidad, en el seno de una Administración informada por el principio de transparencia, debe ser objeto de interpretación restrictiva, y que deberá ceder ante un interés más digno de protección.

Lo que sucede en este punto es que esta regulación positiva de la transparencia choca frontalmente con la cultura administrativa y la inercia legislativa de algunos sectores específicos como la Inspección de Trabajo o la Agencia Tributaria.

Así, en el primer caso, el Convenio núm. 81 de la Organización Internacional del Trabajo<sup>65</sup> exige a los Inspectores de Trabajo que consideren de forma absolutamente confidencial el origen de cualquier queja que les dé a conocer un defecto o una infracción de las disposiciones legales, al tiempo que les prohíbe manifestar al empleador o a su representante que la visita de inspección se ha efectuado por haberse recibido dicha queja. En derecho español la confidencialidad del origen de cualquier queja se recoge en el art. 10 de la Ley 23/2015 y en el art. 17.4 del Real Decreto 928/1998.

De la misma manera el legislador considera en el art. 95 LGT como reservados los datos, informes y antecedentes obtenidos en el ejercicio de las funciones tributarias, de manera que sólo pueden ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Adoptado el 11 de julio de 1947, relativo a la Inspección de Trabajo en la Industria y el Comercio, ratificado el 14 de enero de 1960 (BOE de 4 de enero de 1961).

<sup>66</sup> Sin perjuicio de las excepciones previstas en el mismo precepto, que afectan fundamentalmente a relaciones interadministrativas. El art. 95 LGT no sólo exige la confidencialidad, sino que establece un mandato expreso a la Agencia Tributaria de velar por ella. De ahí que este precepto se relacione con el art. 34.1.g del mismo texto legal, que permite al obligado tributario a solicitar exclusivamente certificados y copias de las declaraciones por él presentadas; con el art. 60.4 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, que exige un estricto y completo sigilo a todo el personal al servicio de la Administración tributaria, o con el art. 95.1 de este mismo texto legal, que contempla que incluso en el trámite de puesta de manifiesto del expediente, se hagan los extractos de los justificantes o documentos, o utilizar otros métodos que permitan mantener la confidencialidad de aquellos datos que no afecten al obligado tributario. LINARES GIL, M. I. <<El acceso a la información tributaria>> En VALERO TORRIJOS, J. -FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. *Régimen jurídico... op. cit.* Pág. 754.

Correlativamente estos mismos preceptos sirven para admitir que la Inspección de Trabajo y la Administración Tributaria no podrán proporcionar al denunciante información alguna respecto de la investigación que la denuncia origina.

#### *B.- Interpretación restrictiva*

Como hemos apuntado, si la regla general en la LTABG es el acceso a la información pública, su limitación debe ser objeto de interpretación restrictiva (*odiossa sunt restringenda*). No en vano en su punto segundo este mismo precepto exige que la aplicación de los límites deba ser justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección, y atender a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Esta ponderación es la que se echa en falta en la legislación sectorial laboral y tributaria, que considera de plano confidencial la denuncia, sin plantearse en modo alguno una labor de ponderación de otros intereses jurídicos contradictorios como puede ser el derecho de defensa del inculpado<sup>67</sup>.

La LTABG exige justificación y proporción en la aplicación de los límites al derecho de acceso. Como no puede ser de otra manera, la justificación exige un análisis de la casuística, y una motivación de la denegación, citando lógicamente los bienes jurídicos más dignos de protección.

A mayor abundamiento la justificación de la denegación del acceso debe proyectarse en un triple sentido: subjetivo, objetivo y temporal. Esta tarea de exégesis interpretativa puede restringir el acceso a los datos del denunciante, porque se encuentre por ejemplo en un programa de protección por su especial vulnerabilidad, pero no al contenido de la denuncia; o puede que en esta última se permita un acceso parcial porque sobre el resto existe una investigación abierta, o, por último, resulta admisible limitar el acceso durante el curso de una investigación, si bien en modo alguno encuentra razón de ser impedir el acceso cuando el procedimiento ya se encuentra resuelto.

Y en segundo lugar y por lo que respecta a la proporción, igualmente deviene inexcusable una ponderación, de manera que el órgano administrativo que impide el acceso debe razonar si existen otras formas alternativas y menos restrictivas de conocer los datos que el denunciado pretende sin menoscabar el carácter confidencial de la información. Lógicamente en esta valoración resulta predicable el principio de

---

<sup>67</sup> CASADO CADARSO, M. T. - VILA MUNTAL, A. <<¿Puede la Administración Pública ocultar la identidad del denunciante?>> Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi núm. 31/2007.

proporcionalidad en su triple vertiente de idoneidad o utilidad, necesidad o adecuación, y proporcionalidad en sentido estricto<sup>68</sup>.

## 6.- La protección de datos en la LTABG

La tesis sostenida en el epígrafe precedente se refuerza aún más cuando se aprecia que la LTABG regula en su art. 15 la protección de datos personales. Este precepto vuelve a partir de la idea general del acceso a la información pública (apartado segundo), y únicamente establece la salvedad de exigir el consentimiento del afectado para los datos especialmente protegidos de los apartados 2 (ideología, afiliación sindical, religión y creencias)<sup>69</sup> y 3 (origen racial, salud y vida sexual) del art. 7 LOPDCP o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor<sup>70</sup>. En cualquier caso, ante el acceso a una denuncia que contuviera datos íntimos, debería hacerse el correspondiente desglose, pero no sería un motivo para denegar el mismo<sup>71</sup>.

En este sentido la conclusión obligada es que, con el referente de la transparencia, el legislador ha priorizado el acceso a la información pública por encima de la protección de datos, con la excepción de los datos especialmente protegidos. La denuncia que da lugar a un procedimiento sancionador no contiene datos relativos a ideología, afiliación sindical... sino que se limita a contener la identificación del denunciante y la acción supuestamente constitutiva de infracción. Más aún, en un alarde de garantía, la LTABG ha previsto un trámite de audiencia en el diseño del procedimiento de audiencia (art. 19) al objeto de que los interesados formulen alegaciones y puedan defender por ejemplo la confidencialidad de la denuncia.

---

<sup>68</sup> CARLÓN RUIZ, M. <<El principio de proporcionalidad>> En SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Los principios jurídicos ... op. cit.* Pág. 203 a 230. BARNÉS, J. <<Introducción al principio de proporcionalidad en el derecho comparado y comunitario>> *Revista de Administración Pública* núm. 135. 1994. 1994. Pág. 497 a 515.

<sup>69</sup> En estos casos el derecho de acceso precisa el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicite el acceso.

<sup>70</sup> Tanto para los datos del art. 7.3 LOPDCP como para los relativos a esa clase de infracciones, el acceso únicamente se puede autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.

<sup>71</sup> ESPINAR VICENTE, J. M. <<La primacía del derecho a la información sobre la intimidad y el honor>>. En GARCÍA SAN MIGUEL, L., *Estudios sobre el derecho a la intimidad*. Tecnos. Madrid, 1992. Vid. también POMED SÁNCHEZ, L. A. <<La intimidad de las personas como límite al derecho de acceso a la documentación administrativa>> En MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (Coord.), *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez*. Tomo I. Pág. 753 y ss. Y SANTAMARÍA PASTOR, J. A. <<Sobre derecho a la intimidad, secreto y otras cuestiones inabundantes>>. *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 15. 1985. Pág. 161.

Lo anterior no significa que el legislador haya dado un giro copernicano a su intención y que haya pasado de la confidencialidad siempre y en todo lugar, al acceso libre y universal. Por el contrario, la LTABG contempla en su art. 15.3 que el órgano administrativo deberá valorar a la hora de permitir o denegar el acceso, tanto el interés público como “los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada”, obligándole -y así se señala expresamente- a una ponderación para valorar “el menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos”<sup>72</sup>.

Dicho de otra forma, la aportación sustancial que opera la LTABG respecto a las normas tradicionales de procedimiento y de protección de datos es doble: por un lado, la regla general es que el acceso se convierte en un derecho más amplio por cuanto se conecta con la información pública y no con un procedimiento administrativo concreto; en segundo lugar, mientras que hasta esta norma no se cuestionaba la confidencialidad del denunciante, por el contrario a partir de la LTABG se obliga -dentro de la regla general del acceso en un contexto de transparencia- a razonar los derechos de los afectados<sup>73</sup>.

#### IV.- EFECTOS DE LA IDENTIFICACIÓN DEL DENUNCIANTE

Como consecuencia de lo que venimos diciendo, si existe el derecho del denunciado - aun limitado en el tiempo y en el contenido- a conocer la denuncia, jurídicamente los escenarios posibles son los siguientes: en primer lugar, que los hechos que se denuncian sean ciertos, de manera que el denunciado sólo puede resignarse a la sanción que le haya recaído en un procedimiento debidamente tramitado.

Puede suceder asimismo que los datos o documentos aportados en la denuncia hayan sido fraudulentamente obtenidos. Entendemos que ello no tiene por qué invalidar por sí mismo el procedimiento sancionador, si la infracción hallada por la Administración se extrae de la información previa, de suerte que tales documentos no constituyan la prueba de cargo frente al inculpado. Dicho de otra manera, la invalidez del acto de excitación del procedimiento, no tiene por qué contaminar al procedimiento mismo. No obstante, en caso contrario, si los documentos obtenidos fraudulentamente son la

---

<sup>72</sup> De hecho esta es la interpretación llevada a cabo por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos en su informe conjunto de 23 de marzo de 2015, en relación a los criterios de aplicación del art. 15.3 LTABG, a solicitud de la Oficina para la Ejecución de la Reforma de Administración (OPERA). Ambos organismos exigen que se valore el alcance del interés público en la divulgación de la información, debiendo ponderar si existe un interés público prevalente sobre los derechos a la protección de datos y a la intimidad en los términos y con las excepciones establecidas por la LTABG.

<sup>73</sup> MARTÍNEZ MARTÍNEZ se refiere a la necesidad de ponderación de derechos en el conflicto entre privacidad y transparencia. MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R. <<De la opacidad a la casa de cristal. El conflicto entre privacidad y transparencia>> En VALERO TORRIJO, J. - FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (Coords) *Régimen jurídico de la ... op. cit.* Pág. 260 a 266.

principal prueba en el procedimiento sancionador, en ese caso sí que viciarían todo el procedimiento.

Por último, un tercer escenario sería el que los hechos que se denuncian sean sencillamente falsos, y que la denuncia se instrumentalice con el fin de perjudicar al denunciado<sup>74</sup>. En este caso existe una doble reacción del ordenamiento jurídico: el denunciado puede querellarse contra el denunciante por falsedad en documento público o por injurias, pero también puede exigirle responsabilidad civil por los daños causados a su imagen, pérdida de negocio....; y por otro lado, la Administración que ha recibido una denuncia falsa, no puede archivar el procedimiento sin más trámite, sino que viene inexcusablemente obligada a exigir responsabilidades al denunciante espurio. Este último se ha dirigido voluntaria y conscientemente a un órgano administrativo, no es que haya omitido alguna información o incluso la haya falseado en el seno de un procedimiento contradictorio ante el miedo invencible de ser sancionado; a mayor abundamiento, ha formulado la acusación falsa y la ha mantenido en el tiempo; ha obligado a la Administración a desplegar recursos personales, materiales y presupuestarios; y todo ello con un beneficio personal, por encima del perjuicio al denunciado y a los intereses generales. Ante tal tesitura la Administración debiera asimismo trasladar el tanto de culpa al Ministerio Fiscal para valorar la formulación de querrela, así como exigirle una reclamación de responsabilidad por valor de los gastos ocasionados.

En cualquier caso, sea como fuere, estos dos últimos escenarios justifican aún más, si cabe, la necesidad de permitir el acceso del denunciado a la denuncia, porque de lo contrario, estamos consintiendo situaciones que no se pueden tolerar en un Estado de Derecho, como es la formulación de una denuncia falsa y que no encuentre castigo.

## **V.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LEGE FERENDA**

No se ha prestado a la denuncia en nuestro ordenamiento jurídico la atención que su importancia merece. Con una especial significación fundamentalmente en el procedimiento sancionador, la denuncia no ha pasado de enunciarse en derecho positivo como una forma de iniciar el procedimiento administrativo, habiendo sido la jurisprudencia -como en tantas otras instituciones- la que ha ido elaborando una cuasi teoría de la misma.

---

<sup>74</sup> A esto se refiere DOMÉNEC PASCUAL como la discordancia entre la utilidad privada y la utilidad pública de la delación. DOMÉNEC PASCUAL G. <<Roma Delatoribus Praemiat. La denuncia en el derecho público>> En DÍEZ SÁNCHEZ, J. J. *La función inspectora*. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo - Instituto Nacional de Administración Pública. Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013. Pág. 174 y 175.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>75</sup> mejora ligeramente esta situación y dedica su art. 62 a la regulación del inicio del procedimiento por denuncia, definiendo en su punto primero la denuncia en los mismos términos que acuñara antaño la jurisprudencia<sup>76</sup>; en el segundo exige que las denuncias expresen la identidad de la persona o personas que las presentan y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración; en el tercero, el legislador se decanta por la teoría de la oportunidad frente a la de la oficialidad para el caso de que la denuncia invoque un perjuicio patrimonial<sup>77</sup>; en el apartado cuarto introduce la cláusula de clemencia; y en el punto quinto señala un dato de sobras conocido, que la presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento.

Por lo que respecta a la cláusula de clemencia, ésta consiste en la exención de la sanción al denunciante que, siendo responsable de la infracción por haber participado en su comisión junto a otros infractores, sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción, siempre y cuando en el momento de aportarse aquellos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma y se repare el perjuicio causado.

Como puede apreciarse, la aplicación de la clemencia no se realiza de forma ilimitada, sino que se somete a una serie de requisitos: el denunciante tiene que ser infractor, la infracción debe causar un perjuicio patrimonial a la Administración, debe haber otros infractores, el denunciante debe ser el primero en aportar pruebas en el procedimiento sancionador, y en ese instante la Administración tiene que necesitar la información contenida en la denuncia para poder proceder al inicio del procedimiento, en el sentido de que la denuncia debe de aportar un valor añadido.

Un segundo nivel de clemencia consiste no en la exención, sino en la reducción de la sanción cuando -no cumpliéndose alguno de los requisitos exigidos para la exención- el denunciante facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que se disponga, cese en la participación de la infracción y no haya destruido elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia.

Evidentemente la redacción de este precepto constituye un avance frente a la dicción del art. 69.1 LRJ-PAC. No obstante, no ha despejado todas las incógnitas existentes en

---

<sup>75</sup> BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

<sup>76</sup> Se entiende por denuncia, 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 justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo.

<sup>77</sup> Cuando la denuncia invocara un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas la no iniciación del procedimiento deberá ser motivada y se notificará a los denunciantes la decisión de si se ha iniciado o no el procedimiento (...).



relación a la denuncia. Exige que se identifique el denunciante, pero omite los efectos de la falta de identificación, de manera que seguimos sin conocer los efectos de la denuncia anónima.

En su art. 13 la Ley 39/2015 regula los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas, contemplando en su apartado *d* el acceso a la información pública y en el apartado *h* la garantía de la confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas, sin ninguna concreción.

Aun así, y sin necesidad de tener que acudir a la nueva regulación en ciernes, o cierto y verdad es que constatamos una evolución importante de la voluntad del legislador, que en la LTABG evidencia en toda su extensión el derecho de cualquier ciudadano a acceder a la información pública, siendo que el interesado -con arreglo a la LOPDCP- tiene derecho a conocer el origen de sus datos que obran en poder de la Administración, mientras que -de acuerdo con la LTABG- tiene derecho a conocer aquellos datos del expediente administrativo sobre los que, de forma justificada y proporcionada, no le puedan ser vedados.

En ese contexto donde hay que situar la confidencialidad, que no puede ser un muro infranqueable que convierta en estéril por sistema el derecho de acceso. La transparencia se erige en un mecanismo de control de la Administración<sup>78</sup>, de ahí que en consecuencia al inculpado se le deba reconocer el derecho a conocer la denuncia, toda vez que puede contener datos falsos o puede ampararse en datos y pruebas obtenidas ilícitamente. El abuso ante la utilización de la denuncia con fines privados, distintos al respeto a la legalidad, obliga a llevar a cabo una lectura integradora de las normas de procedimiento, de protección de datos y de transparencia, en la que la identidad del denunciante no sea un asunto tabú del que no se pueda ni siquiera entrar a discutir.

Conocer al denunciante puede tener consecuencias en el orden de una posible recusación, para debilitar la acción de la denuncia, de manera que hay que tener claro que debe existir una posición general en la ley de procedimiento y desde luego, con aquilatada ponderación y examen, una posición especial en leyes especiales.

Deviene imprescindible articular una proyección del *habeas data* -hasta ahora dirigido exclusivamente al derecho de acceso, rectificación y cancelación de los datos personales<sup>79</sup>- a una cuestión mucho más sencilla, como es el conocimiento del origen de un procedimiento sancionador. Si existe un derecho (art. 15 y 16 LOPDCP) de acceso a

---

<sup>78</sup> COTINO HUESO, L. <<El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el gobierno abierto. Retos y oportunidades>>. En VALERO TORRIJOS, J. -FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (Coords). *Régimen jurídico... op. cit.* Pág. 40.

<sup>79</sup> Vid. PÉREZ LUÑO. A. E. <<Intimidad y protección de datos personales: del *Habeas Corpus* al *Habeas Data*>> En GARCÍA SAN MIGUEL, L. *Estudios ... op. cit.* Pág. 36 y ss.

los datos para rectificarlos y/o cancelarlos, cómo es posible que en el seno del procedimiento sancionador no sea posible conocer la denuncia de la que uno es objeto con el fin de poder defenderse. ¿Acaso no convenimos desde hace tiempo que la sola existencia de un procedimiento administrativo se interpretaba en clave garantista? Lo contrario, esto es, desplegar el poder represivo del Estado contra un individuo, a ciegas, sin poder conocer cómo y quién le sitúa frente al órgano administrativo punitivo, no deja de encontrarse próximo a la delación y ser un método inquisitorial<sup>80</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

ALARCÓN SOTOMOMAYOR, L. -BUENO ARMIJO, A. M. -RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M. A. -REBOLLO PUIG, M. <<Derecho administrativo sancionador>>. *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 164. 2014.

ALMAGRO NOSETE, J. <<La protección procesal de los intereses difusos en España>>. *Justicia* núm. 1. 1983.

BARNÉS, J. <<Introducción al principio de proporcionalidad en el derecho comparado y comunitario>> *Revista de Administración Pública* núm. 135. 1994. Pág. 497 a 515.

BAUZÁ MARTORELL, F. J. <<Constitución, Administración y símbolos>>. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* núm. 48. Noviembre 2014.

CABALLERO SÁNCHEZ, R. <<Procedimiento administrativo>> *Revista General de Derecho Administrativo* (núms. 2 a 6, 9, 10, 14, 15, 19, 20 y 25).

-<<La normativa autonómica sobre disciplina turística y la innecesaria proliferación de procedimientos sancionadores en materia de turismo>> *Documentación Administrativa* núms. 259-260. 1991. 2001.

CALDERÓN CARRERO, J. M. *El derecho de los contribuyentes al secreto tributario*. Netbiblo. La Coruña, 2009.

CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, M. <<El procedimiento sancionador>>. *Cuadernos de Derecho Judicial* 8/1994.

CANO CAMPOS, T. *Las sanciones de tráfico*. Thomson Reuters- Aranzadi. Madrid, 2014. 2ª edición.

CARLÓN RUIZ, M. <<El principio de proporcionalidad>> En SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Los principios jurídicos del derecho administrativo*. La Ley. Madrid, 2013.

---

<sup>80</sup> Vid. KAMEN, H. *La Inquisición española: una revisión histórica*. Crítica. 2ª edición. Barcelona, 2004.

CASADO CADARSO, M. T. - VILA MUNTAL, A. <<¿Puede la Administración Pública ocultar la identidad del denunciante?>> Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi núm. 31/2007.

CHAVES GARCÍA, J. R. <<Dudas jurídicas sobre las denuncias anónimas>>. Blog contencioso.es. Fecha de acceso: viernes 13 de marzo de 2015.

CIERCO SEIRA, C. *La participación de los interesados en el procedimiento administrativo*. Real Colegio de España. Bolonia, 2002.

COBREROS MENDAZONA, E. <<El reconocimiento al denunciante de la condición de interesado>>, en SOSA WAGNER, F. (Coord.) *Derecho Administrativo Sancionador en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2000. Tomo II.

COSCULLUELA MONTANER, L. <<Acción pública en materia urbanística>>. *Revista de Administración Pública* núm. 71. Mayo/agosto 1973. Pág. 23.

COTINO HUESO, L. <<El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el gobierno abierto. Retos y oportunidades>>. En VALERO TORRIJOS, J. -FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (Coords). *Régimen jurídico de la transparencia del sector público*. Aranzadi. Cizur Menor, 2014.

CRUZ VILLALÓN, P. <<Dos cuestiones de titularidad de derechos: los extranjeros; las personas jurídicas>> *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 35. 1992.

DEBBASCH, Ch. *La transparence administrative en Europe*. Editions du Centre National de la Recherche Scientifique. París, 1990.

DESDENTADO DAROCA, E. <<Discrecionalidad administrativa en la imposición de sanciones>> En LOZANO CUTANDA, B. *Diccionario de sanciones administrativas*. Iustel. Madrid, 2010.

DOMÉNEC PASCUAL G. <<Roma Delatoribus Praemiat. La denuncia en el derecho público>> En DÍEZ SÁNCHEZ, J. J. *La función inspectora*. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo - Instituto Nacional de Administración Pública. Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013

DOMÍNGUEZ LUIS, C. <<Reflexiones en torno al status jurídico del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador>>. *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid* núm. 21. 1 de mayo de 2005.

DOMÍNGUEZ LUIS, J. A. <<El derecho de información administrativa: información documentada y transparencia administrativa>> *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 8. 1995. Págs. 537 a 563.

DOMÍNGUEZ VILA, A. *Constitución y derecho sancionador administrativo*. Marcial Pons. Madrid, 1997. Pág. 305 y ss.

EMBID IRUJO, A. <<El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos>> en LEGUINA VILLA, J. - SÁNCHEZ MORÓN, M. (Dir.) *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Tecnos. Madrid, 1993.

ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. - BELTRÁN AGUIRRE, J. L. (Dir.) *Comentarios a la Ley del Suelo*. Thomson Aranzadi. Madrid, 2008.

ESPINAR VICENTE, J. M. <<La primacía del derecho a la información sobre la intimidad y el honor>>. En GARCÍA SAN MIGUEL, L., *Estudios sobre el derecho a la intimidad*. Tecnos. Madrid, 1992.

FANLO LORÁS, A. <<La Ley italiana de 7-8-1990 de nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a los documentos administrativos>> *Revista de Administración Pública* núm. 124. 1991.

FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. *La protección de los datos personales en las Administraciones Públicas*. Civitas. Madrid, 2003.

FUENTES GARCÍA, J. <<Posibilidad de que el derecho recogido en el art. 35.a de la LRJPA conlleve la obligación para la Administración de remitir al interesado, cuando éste lo solicita, las copias de los documentos que obran en el expediente>> *Tráfico y Seguridad Vial* núm. 30. Sección Cuestiones prácticas. Junio 2001. Editorial La Ley.

GARBERÍ LLOBREGAT, J. *El procedimiento administrativo sancionador. Comentarios al Título IX de la Ley 30/1992 y al Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración (Real Decreto 1398/1999)*. Tirant lo Blanch. Valencia, 1994.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. <<La problemática puesta en aplicación de la LRJ-PAC: el caso del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Nulidad radical del Reglamento y desintegración general del nuevo sistema legal>>. *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 80. 1993.

-<<El principio de la interpretación más favorable al derecho de los administrados al enjuiciamiento de los actos administrativos>>. *Revista de Administración Pública* núm. 42. 1963. Págs. 267 y ss.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. *Sanciones administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable*. Comares. Granada, 2002.

GONZÁLEZ PEREZ, J.(Dir.) *Comentarios a la Ley del Suelo*. Volumen I. Thomson Civitas. Madrid, 2008. Segunda edición. Pág. 193.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. -GONZÁLEZ NAVARRO, F. *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Vol. II. Civitas. Madrid, 1997.

GRIMALT SERVERA, P. *La responsabilidad civil en el tratamiento automatizado de los datos personales*. Comares. Granada, 1999.

GUICHOT REINA, E. -HORQUE BAENA, C. *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Civitas. Madrid, 2014.

-<<Transparencia administrativa>> en GARCÉS SANAGUSTÍN, M. -PALOMAR ALMEDA, A. (Dir.) *La gestión de los fondos públicos: control y responsabilidades*. Aranzadi. Cizur Menor, 2013.

GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ, A. - GUERRA FERNÁNDEZ, A. <<Primeras experiencias en la aplicación del programa de clemencia en España por parte de la Comisión Nacional de la Competencia>> *Actualidad Jurídica Uría Menéndez* núm. Especial. Homenaje al profesor D. Juan Luis Iglesias Prada. 2011.

GUZMÁN ZAPATER, C. <<El "programa de clemencia" en el sistema español de defensa de la competencia: una visión práctica>> *Working Paper IE Law School* AJ8-188. 31 de julio de 2012.

HUERGO LORA, A. <<La desigualdad en la aplicación de potestades administrativas de gravamen: remedios jurídicos>>. *Revista de Administración Pública* núm. 137. Mayo/agosto 1995.

KAMEN, H. *La Inquisición española: una revisión histórica*. Crítica. 2ª edición. Barcelona, 2004.

LINARES GIL, M. I. <<El acceso a la información tributaria>> En VALERO TORRIJOS, J. -FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. *Régimen jurídico de la transparencia del sector público*. Aranzadi. Cizur Menor, 2014.

LÓPEZ GARCÍA, J. F. <<La posición del denunciante en los procedimientos sancionadores y recursos contencioso administrativos>>. *Noticias Jurídicas*. Junio 2002. Fecha consulta: 16 de marzo de 2015.

LOZANO CUTANDA, B. <<El principio de oficialidad de la acción sancionadora administrativa y las condiciones necesarias para garantizar su efectividad>>. *Revista de Administración Pública* núm. 161. Mayo/agosto, 2003.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. <<Multas administrativas>>. *Revista de Administración Pública* núm. 79. Enero/abril, 1976.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R. <<De la opacidad a la casa de cristal. El conflicto entre privacidad y transparencia>> En VALERO TORRIJO, J. - FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (Coords). *Régimen jurídico de la transparencia del sector público*. Aranzadi. Cizur Menor, 2014.

MARTÍNEZ YÁÑEZ, N. M. <<Problemas jurídico-prácticos de la figura del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador>>. *Revista Xurídica Galega* núm. 33. 2001.

MESTRE DELGADO, J. F. *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos: análisis del artículo 105.b de la Constitución*. Civitas. Madrid, 1993.

MUÑOZ MACHADO, S. (Dir). *Historia de la Abogacía Española*. Volúmenes I y II. Aranzadi. Madrid 2015.

MUÑOZ SORO, J. F. - BERMEJO LATRE, J. L. <<La redefinición del ámbito objetivo de la transparencia y el derecho de acceso a la información del sector público>>. En VALERO TORRIJOS, J. - FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (Coords). *Régimen jurídico de la transparencia del sector público*. Aranzadi. Cizur Menor, 2014.

NIETO, A. *Derecho administrativo sancionador*. Tecnos. Quinta edición. Madrid, 2012.

PARADA VÁZQUEZ, R. *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común*. Marcial Pons. Madrid, 1993.

PEMÁN GAVÍN, J. <<La regulación de la potestad sancionadora de la Administración en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Notas sobre su tramitación parlamentaria>>. *Revista de Administración Pública* núm. 132. Septiembre/diciembre, 1993.

PÉREZ LUÑO. A. E. <<Intimidación y protección de datos personales: del *Habeas Corpus* al *Habeas Data*>> En GARCÍA SAN MIGUEL, L. *Estudios sobre el derecho a la intimidad*. Tecnos. Madrid, 1992.

PÉREZ MORENO, A. <<La acción popular en materia de urbanismo>> *Revista de Derecho Urbanístico* núm. 15.

POMED SÁNCHEZ, L. A. <<La intimidad de las personas como límite al derecho de acceso a la documentación administrativa>> En MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (Coord.), *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez*. Tomo I.

QUASTANA, J. <<La sanction administrative est-elle encore une décision de l'administration?>> *L'actualité juridique-Droit administratif*. 20 de octubre de 2001.

RAMS RAMOS, L. <<El acceso a los expedientes sancionadores en materia de Derecho de la Competencia>> En GUILLÉN CARAMÉS, J. (Dir.) *Cuestiones actuales del procedimiento sancionador en Derecho de la Competencia*. Civitas. Madrid, 2013.

RAZQUÍN LIZÁRRAGA, J. A. *Derecho público del transporte por carretera*. Aranzadi. Pamplona, 1995.

REBOLLO PUIG, M. <<Interesados y denunciantes en el procedimiento administrativo sancionador>>. En BARNÉS VÁZQUEZ, J. (Coord.) *El procedimiento administrativo en el Derecho comparado*. Civitas. Madrid, 1993.

REQUENA LÓPEZ, T. <<¿El ocaso de la concepción del inculpado como único interesado en el procedimiento sancionador?>>. *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 26. Abril-junio 1996.

RIVERO GONZÁLEZ, M. Título VI. Capítulo I. En AAVV. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo. Aranzadi. Madrid, 2000.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (Director). *Los principios jurídicos del derecho administrativo*. La Ley. Madrid, 2013.

- <<Sobre derecho a la intimidad, secreto y otras cuestiones innombrables>>. *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 15. 1985.

SANZ RUBIALES, I. <<La legitimación de las asociaciones ecologistas en el proceso judicial>>. *Revista de Administración Pública* núm. 141. Septiembre/diciembre 1996.

SERRANO DE TOLEDO, L. Título III. De los interesados. (Artículos 30 a 34). En AAVV. *Estudios y comentarios sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Ministerio de Justicia -BOE. Madrid, 1993.

SORIANO, J. E. *La defensa de la competencia en España*. Iustel. Madrid, 2007.

- <<Sanciones de plano: su vigencia>>. *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 26. 1980.

SUAY RINCÓN, J. <<La potestad sancionadora de la Administración y sus exigencias actuales: un estudio preliminar>>. *Documentación administrativa* núm. 280-281.

TOLA RÚA, M. A. <<La consideración jurídica del denunciante en el procedimiento sancionador>>. *Actualidad Administrativa*, Sección Doctrina, 1999, Ref. L. Pág. 839. Tomo 3. La Ley.

WOUTER, P. - WILS, J. <<Leniency in Antitrust Enforcement: theory and practice>> *World Competition: Law and Economics Review*, vol. 30. Núm. 1.