

# EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



Persona denunciant i denúncia en la Llei 39/2015

04-10-2018

## 1. Antecedents: la regulació insuficient de la denúncia

La legislació precedent sobre procediment administratiu comú ha dedicat molt poca atenció a la denúncia. Tant la Llei de 17 de juliol de 1958 com la Llei 30/1992 es refereixen a la denúncia com una de les causes que poden donar lloc a la incoació d'ofici d'un procediment administratiu, sense aprofundir en cap altre aspecte del seu règim jurídic. Només el Reglament del procediment per a l'exercici de la potestat sancionadora (Reial decret 1398/1993, de 4 d'agost, aplicable només en l'àmbit sancionador), abordava mínimament la qüestió i oferia en l'article 11.1.d una definició de denúncia:

"S'entén per denúncia l'acte pel qual qualsevol persona, en compliment o no d'una obligació legal, posa en coneixement d'un òrgan administratiu l'existència d'un determinat fet que pugui constituir infracció administrativa."

La falta d'una regulació legal exhaustiva de la denúncia -al marge de les disposicions de la legislació sectorial, com ara la normativa tributària o la de seguretat vial-, ha comportat que la denúncia hagi estat objecte d'un intens tractament jurisprudencial i doctrinal, fins i tot en aspectes clau del seu règim jurídic, com ara la condició o no de persona interessada de qui formula la denúncia en l'eventual procediment administratiu subsegüent.

## 2. El concepte de *denúncia* en la Llei 39/2015

La Llei 39/2015 dedica a la denúncia un article, el 62, el qual no es refereix a la denúncia com a tal sinó a "l'inici del procediment per denúncia", seguint la tradició instaurada pels antecedents legals. Aquest precepte conté una tímida regulació de la denúncia, en la qual s'aborden alguns dels aspectes sobre els quals l'anterior normativa legal guardava silenci.

La primera novetat que presenta l'article 62, apartat 1, és l'aportació d'una definició de denúncia, en uns termes molt similars però no coincidents amb la que recull el reglament aprovat pel Reial decret 1398/1993 esmentat anteriorment. La no coincidència de redaccions és conseqüència del diferent àmbit en què s'ha d'aplicar cadascuna de les definicions, en tant que la més antiga queda restringida al procediment sancionador, mentre que la que inclou la Llei 39/2015 té un espai material més ampli, atès que la denúncia ara passa a ser l'impuls extern de la iniciació d'ofici d'un procediment administratiu, no necessàriament sancionador, diferent de la pròpia iniciativa de l'òrgan que té atribuïda la competència d'iniciació del procediment, de l'ordre superior i de la petició raonada d'altres òrgans.

La denúncia es defineix com un acte de comunicació realitzat a un òrgan administratiu susceptible d'impulsar l'acció de l'Administració, la qual es materialitzarà, si escau, amb la incoació d'ofici d'un procediment administratiu. Com ha assenyalat la jurisprudència:

"la denuncia es una simple participación de conocimiento al órgano (sea administrativo o judicial) para que, en su caso, éste inste *de oficio* un procedimiento" (Sentència del Tribunal Suprem de [16 de desembre de 1992](#)).

A diferència del que s'estableix en l'àmbit penal, en què tota persona que presenciï la perpetració de qualsevol delictes -amb les excepcions que la norma estableix- està obligada a denunciar-la a l'autoritat competent, amb l'advertiment de multa (article 259 de la Llei d'enjudiciament criminal), en l'àmbit administratiu no existeix cap norma que estableixi una obligació general de presentar denúncies, ni tan sols en l'àmbit sancionador.

Només s'estableix aquesta obligació per a col·lectius específics, com els agents de l'autoritat encarregats de la vigilància del trànsit, els quals tenen el deure de denunciar les infraccions que observin quan exerceixin les funcions que tenen encomanades (article 87.1 del [Text refós de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat vial](#), aprovat pel Reial decret legislatiu 6/2015, de 30 d'octubre), o les autoritats i funcionaris i funcionàries públics que, per raó del seu càrrec i d'acord amb la seva respectiva competència, tinguin coneixement de fets que pertorbin greument la seguretat ciutadana, els quals han de posar immediatament en coneixement de l'autoritat competent, d'acord amb l'article 7.1 de la [Llei orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana](#). Per això, la llei posa èmfasi en la distinció entre la denúncia deguda i la denúncia voluntària ("en compliment o no d'una obligació legal").

La llei recull que la denúncia serveix per informar l'òrgan administratiu competent d'un fet que podria justificar la iniciació d'ofici d'un procediment administratiu. No obstant això, trobem supòsits normatius en què s'atribueix a la denúncia la facultat d'incoar d'ofici per si mateixa el procediment administratiu. Així, l'article 86.2 del Text refós de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat vial estableix que:

"La denuncia formulada pels agents de l'autoritat encarregats de la vigilància del trànsit en l'exercici de les funcions que tenen encomanades, i notificada a l'acte al denunciat, constitueix l'acte d'iniciació del procediment sancionador, a tots els efectes."

### **3. El contingut de la denúncia: les denúncies anònimes**

Reiterant el que recollia l'antic Reglament del procediment per a l'exercici de la potestat sancionadora, la llei estableix el contingut mínim de les denúncies i assenjala que:

"Han d'expressar la identitat de la persona o persones que les presenten i el relat dels fets que es posen en coneixement de l'Administració. Quan els fets esmentats puguin constituir una infracció administrativa, han de recollir la data de la seva comissió i, quan sigui possible, la identificació dels presumptes responsables."

La primera exigència, que quedi identificada la persona o persones que presenten la denúncia, posa sobre la taula la qüestió de les denúncies anònimes. És clar que una denúncia anònima no pot ser l'únic fonament de la incoació d'un procediment administratiu, ja que manca un element essencial perquè sigui fiable, com és algú que se'n faci responsable. Però també per raons de prudència elemental no es poden descartar sense més les denúncies anònimes quan el contingut o les circumstàncies n'apuntalen la versemblança. Com ha assenyalat el Tribunal Suprem en la Sentència de [12 de juliol de 2017](#):

"La cautela y prudencia que merece una denuncia anónima [...] no excluye que sea improcedente su archivo *a limine* cuando revela hechos con trascendencia procesal o disciplinaria y no resulte notoria su falsedad. Su verosimilitud debe ser verificada para la comprobación de la información [...]."

Però no es pot deixar de banda que:

"[...] una denuncia anónima [es] algo no querido expresamente por nuestro ordenamiento jurídico (un claro ejemplo el artículo 13.2 de la Ley 42/1987, Ordenanza de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, al afirmar que no se tramitarán las denuncias anónimas), mas que sí funciona y se potencia en la realidad social (un notorio ejemplo el reciente llamamiento a la denuncia anónima del quebranto de la Ley Antitabaco, Ley 42/2010, de 30 de diciembre, desde instancias gubernamentales, aunque la Ley no lo autorice)", (Sentència del Tribunal Suprem de [28 de febrer de 2011](#)).

La Sentència d'[11 d'abril de 2013](#) (Sala Penal) del Tribunal Suprem, remarca, citant jurisprudència anterior, que:

"una denuncia anónima, sin perjuicio de que pueda servir de base lícita para iniciar las investigaciones necesarias para constatar la eventual veracidad de lo denunciado, no puede tener, por su propia naturaleza, efectividad alguna como prueba de cargo."

Per això, la mateixa sentència reclama circumspècció en presència de denúncies anònimes, ja que poden ser tractades com un avís perquè l'Administració activi els seus propis mecanismes de comprovació com a pas previ a una verificació dels fets per la mateixa Administració:

"La cualidad de anónima de una denuncia no impide automática y radicalmente la investigación de los hechos de que en ella se da cuenta, por más que la denuncia anónima [...] deba ser contemplada con recelo y desconfianza. Sin embargo, al no proscribirla expresamente la Ley de Enjuiciamiento Criminal, no puede decretarse *a limine* su rechazo por principio, máxime teniendo en cuenta la multitud de hechos delictivos de que las autoridades policiales y judiciales son informadas de esta forma por quienes a causa de un temor razonable de represalias en ocasiones notoriamente feroces y crueles, prefieren preservar su identidad, de lo cual la experiencia cotidiana nos ofrece abundantes muestras. En tales casos, el Juez debe actuar con gran prudencia, y no puede ni debe actuar con ligereza en la admisión o en el rechazo de la denuncia anónima. Pero si ésta aparenta credibilidad y verosimilitud, debe inicialmente inquirir,

con todos los medios a su alcance, en la comprobación, *prima facie*, de la exactitud de su contenido, y si ello fuera afirmativo puede proceder desde luego por sí mismo, de oficio, si el delito fuere público, sin necesidad de la intervención del denunciante y sin ningún otro requisito."

En la legislació sectorial trobem prescripcions que proscriuen la denúncia anònima però no la menyspreen en tant que pot resultar un indici a comprovar d'una conducta certa. En aquest sentit, l'article 20.5 de la [Llei 23/2015, de 21 de juliol, ordenadora del Sistema d'Inspecció de Treball i Seguretat Social](#), estableix que no es tramiten les denúncies anònimes, sens perjudici que la Inspecció de Treball i Seguretat Social pot fer ús de tota la informació disponible per programar actuacions d'inspecció (art. 20.3).

De manera similar, però més matisada, l'article 9.2 del [Reglament de procediment sancionador en matèria de trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat vial](#), aprovat pel Reial decret 320/1994, de 25 de febrer, estableix que:

"[...] sens perjudici que els òrgans competents puguin comprovar els fets a què es refereixin, en els casos en què puguin suposar un risc per a la seguretat viària, les denúncies de caràcter anònim s'han d'arxivar sense que s'hagin d'efectuar ulteriors tràmits a aquest respecte."

Una altra qüestió que suscita l'exigència que consti a la denúncia la identitat de la persona o persones denunciants, és si la persona denunciada té dret a conèixer dita identitat. Sobre aquest particular s'ha pronunciat l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades en l'informe de [15 de gener de 2018](#), que distingeix entre la fase d'informació reservada i la posterior (amb obertura o no de procediment disciplinari) i assenjala que, un cop conclusa aquesta informació reservada, la persona reclamant té dret a accedir a la informació personal sobre ella mateixa que consti en l'escrit de denúncia, incloent-hi la identitat de la persona denunciant, de conformitat amb l'article 15 de la Llei orgànica de protecció de dades.

La llei exigeix també que en el contingut de la denúncia apareguin determinats elements fàctics. El primer, "el relat dels fets que es posen en coneixement de l'Administració", que és el contingut natural i imprescindible de la denúncia i sense el qual no hi ha denúncia. A més, quan els fets puguin constituir una infracció administrativa, la llei reclama que es faci constar "la data de la seva comissió i, quan sigui possible, la identificació dels presumptes responsables". La primera exigència sembla ineludible, mentre que la segona apareix condicionada. Significa això que la no consignació de la data exigida invalida la denúncia? No sembla raonable una interpretació tan estricta, ja que és un aspecte que pot ser objecte de comprovació pels serveis de l'Administració receptora de la denúncia.

#### 4. Té condició d'interessada en el procediment la persona denunciant?

La doctrina jurisprudencial tradicional no reconeix a la persona denunciant la condició de persona interessada pel mer fet de presentar la denúncia. La Sentència del Tribunal Suprem de [6 d'octubre de 2009](#), recull la doctrina general assenyalant que:

"[...] el denunciante, incluso cuando se considere a sí mismo *víctima* de la infracción denunciada, no tiene un derecho subjetivo ni un interés legítimo a que el denunciado sea sancionado. El poder punitivo pertenece únicamente a la Administración que tiene encomendada la correspondiente potestad sancionadora [...] y, por consiguiente, solo la Administración tiene un interés tutelado por el ordenamiento jurídico en que el infractor sea sancionado."

En altres supòsits, com el que relata la Sentència del Tribunal Suprem d'[11 d'abril de 2006](#), s'aprecia que la persona denunciant pot rebre un benefici real com a conseqüència de l'obertura d'un expedient sancionador pels fets denunciats:

"[...] si bien no existe legitimación para pretender en abstracto la imposición de una sanción y, por tanto, para incoar un expediente sancionador, no puede excluirse que en determinados asuntos el solicitante pueda resultar beneficiado en sus derechos o intereses como consecuencia de la apertura de un expediente sancionador (reconocimiento de daños, derecho a indemnizaciones), lo que le otorgaría legitimación para solicitar una determinada actuación inspectora o sancionadora (en este sentido, Sentencia de 14 de diciembre de 2005 -recurso directo 101/2004-)."

La condició de persona interessada deriva de la concurrència d'algun dels supòsits de l'antic article 31 de la Llei 30/1992, actualment article 4 de la Llei 39/2015. Qui presenta la denúncia pot, addicionalment, ser titular d'un dret o d'un interès legítim sobre el qual s'hagi de pronunciar l'eventual procediment sancionador. Vegem la Sentència del Tribunal Constitucional [48/2009](#):

"[...] por lo que se refiere a los casos, como es el presente, de impugnación judicial de resoluciones administrativas recaídas en procedimientos sancionadores de la normativa de prevención de riesgos laborales, este Tribunal sólo ha reconocido un eventual interés legítimo para intervenir en el proceso contencioso-administrativo a terceros distintos de las personas contra los que se hubiera dirigido el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, cuando la infracción controvertida hubiera dado lugar a un accidente laboral y el pronunciamiento judicial que recayera sobre la existencia o no de una infracción de la normativa de seguridad laboral estuviera llamado a producir, respecto del trabajador lesionado, 'la vinculación a que se refiere la STC 182/1994, de 20 de junio, FJ 3, sin alternativa a un enjuiciamiento prejudicial diferente, de modo que la suerte del derecho del trabajador quedaría decidida en el proceso contencioso-administrativo, en el que su interés no puede quedar ayuno de la posible defensa' (STC 143/2000, de 29 de mayo, FJ 4)."

La Llei 39/2015 ha recollit aquestes consideracions en l'article 62.5: "La presentació d'una denúncia no confereix, per si sola, la condició de persona interessada en el procediment."

## **5. La comunicació a la persona denunciant de la incoació o no d'un procediment d'ofici**

L'article 64.1, segon paràgraf, de la Llei 39/2015 estableix que la incoació del procediment s'ha de comunicar a la persona denunciant quan les normes reguladores del procediment ho estableixin. En matèria tributària, per exemple, l'article 114.3 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària, exclou que s'informi la persona denunciant del resultat de les actuacions administratives que s'iniciïn com a conseqüència de la denúncia.

La gran novetat en aquesta matèria que incorpora la Llei 39/2015 és regulada a l'article 62.3:

"Quan la denúncia invoqui un perjudici en el patrimoni de les administracions públiques, la no iniciació del procediment ha de ser motivada i s'ha de notificar als denunciants la decisió de si s'ha iniciat o no el procediment."

La qüestió que planteja d'entrada aquest precepte és quin n'és l'àmbit material o, més en particular, què inclou el patrimoni de les administracions públiques sobre el qual recau el perjudici a què al·ludeix el precepte citat. La [Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les](#)

administracions públiques disposa en l'article 3 que el patrimoni de les administracions públiques està constituït pel conjunt dels seus béns i drets, qualsevol que sigui la naturalesa i el títol de la seva adquisició o aquell en virtut del qual els hagin estat atribuïts, i puntualitza que no s'entenen inclosos en el patrimoni de les administracions públiques els diners, els valors, els crèdits i els altres recursos financers de la seva hisenda ni, en el cas de les entitats públiques empresarials i entitats anàlogues dependents de les comunitats autònomes o corporacions locals, els recursos que constitueixen la seva tresoreria. Seguint aquesta línia interpretativa, haurem de concloure que resten excloses de l'exigència de l'article 62.3 de la Llei 39/2015 les denúncies que invoquin un perjudici als recursos financers de l'erari, la qual cosa no sembla gens justificada.

El precepte obliga a motivar els casos en què no s'iniciï el procediment –significa això que fora dels supòsits regulats per aquest article no cal motivar la no iniciació del procediment?- i a comunicar la iniciació o no del procediment subsegüent, sense que es disposi cap acció específica de reacció a favor de les persones denunciants enfront de la informació donada per l'Administració, les quals, com s'ha exposat més amunt, no tenen la consideració de persones interessades pel simple fet d'haver presentat la denúncia. No obstant això, en cas de silenci de l'Administració, s'ha de reconèixer a favor de les persones denunciants legitimació per reclamar resposta de l'Administració.

L'apartat 4 de l'article 62 introdueix en el règim sancionador que forma part del procediment administratiu comú l'anomenada *clàusula de clemència*, que és també una novetat rellevant de la llei i que serà examinada en un apartat posterior.



## **Pablo Herráez Vilas**

Director d'Assessoria Jurídica de l'Agència Catalana de l'Aigua, doctor en dret i llicenciat en filosofia