

Problemas jurídico- prácticos en la iniciación y legitimación de las partes, en el procedimiento administrativo sancionador.

**Legal- practical issues in the
initiation and legitimation of the
parties in the administrative and
sanctioning procedure.**

Máster Universitario en Acceso a la Profesión de Abogado

Presentado por:

D^a María Luisa Besteiro Méndez

Dirigido por:

Dr. Jesús del Olmo Alonso

Alcalá de Henares, a 12 de febrero de 2018

Índice

Resumen	3
Introducción.....	4
1.- Los principios que rigen la potestad sancionadora.....	4
2-La importancia del procedimiento en el Derecho Administrativo Sancionador.....	13
2.1- La iniciación del procedimiento sancionador.....	14
.....	14
2.2.- En especial, la iniciación del procedimiento administrativo sancionador a instancia de parte.....	16
2.2.1- Otros problemas entorno al conocimiento de la denuncia por parte del denunciado.	19
2.3.- La discrecionalidad de la administración para la iniciación del procedimiento administrativo sancionador.....	22
2.4.- El principio de legalidad y de oportunidad	26
3.-El interesado y el denunciante como partes del procedimiento administrativo sancionador.....	29
3.1- Evolución jurídica y regulación actual del denunciante en el Derecho Administrativo Sancionador.	31
3.2.- Las innovaciones que introduce la nueva Ley 39/2015 con respecto a la figura del denunciante.....	35
3.3.- ¿Cambian los requisitos de legitimación del denunciante con respecto a las anteriores regulaciones?	39
3.4.- Doctrina jurisprudencial sobre la figura del denunciante.	40
4.- El reconocimiento de la acción pública en ciertos sectores	42
4.1.- La acción pública en el derecho medioambiental	45
4.2.- La acción pública en la Ley de Costas 22/1988.	48
4.3.- La acción pública en la Ley de Patrimonio Histórico.....	50
4.4.- La acción pública en el Derecho Urbanístico	51
Conclusiones	53

Resumen

Este trabajo versa, sobre los problemas que existen con respecto a la iniciación del procedimiento sancionador y en especial, los problemas de iniciación del procedimiento sancionador a instancia de parte, los mismos podrían haber sido resueltos en la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común 39/2015 pero sin embargo, han pasado inadvertidos. En este trabajo intentaremos poner en relieve todos ellos a la vez que, darles una solución a través de la doctrina y jurisprudencia.

Palabras clave: procedimiento sancionador, legitimación, discrecionalidad, denunciante, denuncia, oportunidad, acción pública.

Abstract

This project focuses on the problems that exist regard to the initiation of the sanctioning procedure and especially, the problems of initiation of the sanctioning procedure at the request of a party, the same could have been resolved in the new Law of Common Administrative Procedure 39/2015 but nevertheless, they have gone unnoticed. However, we will try to highlight all of them at the same time, give them a solution through the doctrine and jurisprudence.

Keywords: sanctioning procedure, legitimation, discretion, whistleblower, denunciation, opportunity, public action.

Introducción

No es necesario, una investigación demasiado profunda en nuestra realidad jurídica para darse cuenta que el ciudadano que decide interponer una denuncia, ocupa una posición muy débil con respecto a la administración, de ahí que el objeto de este trabajo sea el análisis acerca de la iniciación del procedimiento administrativo sancionador y de las partes que lo conforman para finalmente, llegar a la figura del denunciante e intentar dotarla de la seguridad jurídica que merece. El objetivo de este trabajo consistirá en el análisis del régimen jurídico general del denunciante, así como de aquellos factores que determinan su escasa relevancia en la práctica jurídica. Y todo ello desde el convencimiento de que la figura del denunciante merece un papel más activo en el seno del Estado social ya que la administración, no siempre actúa con la diligencia debida a la hora de la iniciación del procedimiento sancionador cuando viene ocasionado por una denuncia. También analizaremos la acción pública que existe en otros sectores, analizando su funcionamiento y el poder de actuación que adquiere el denunciante en este tipo de sectores.

1.- Los principios que rigen la potestad sancionadora

Al ser la Administración parte del proceso y representar ésta por tanto la labor represiva que le encomienda el ordenamiento, se establecen una serie de principios generales en el procedimiento sancionador que cohesionan con los principios del Derecho Penal, al ser ambos derechos manifestaciones del *ius puniendi*.

En esta parte del trabajo, desarrollaremos los principales principios que rigen en la potestad sancionadora con el objeto de aclarar a la vez que dar respuesta, a los problemas jurídicos existentes en torno a la regulación de los mismos.

Al igual que ocurre con la jurisprudencia, la doctrina acepta genéricamente la existencia de la potestad sancionadora de la Administración¹. La doctrina muestra

¹ NIETO, A. *Derecho administrativo sancionador*. Tecnos. 5ª edición. Madrid, 2012. Pág 26. “El enorme éxito de tal postura -se debe por razones ideológicas, ya que así se atempera el rechazo que suelen producir las actuaciones sancionadoras de la Administración de corte autoritario y, en parte, a razones técnicas, en cuanto que gracias a este entronque con el Derecho

además como no deben de igualarse los principios rectores que rigen en el procedimiento penal con los del procedimiento administrativo sancionador, estableciendo que son manifestaciones diferenciadas del *ius puniendi* del Estado².

Esta discusión, aunque si bien es histórica, queda ya delegada a un segundo plano pues el reconocimiento constitucional de la potestad sancionadora hace que se disipen todos los debates y sea aceptado tanto por doctrina como por retirada jurisprudencia. Ahora el debate recae en la regulación del procedimiento con los principios y límites que debe enmarcar su ejercicio. CANO CAMPOS, hace una crítica al legislador tras la aprobación de la nueva Ley de procedimiento sancionador, al advertir que la misma todavía no ha añadido las valiosas soluciones que realiza la jurisprudencia, acerca de los problemas que generaba la potestad sancionadora y que en la actualidad ya son superados y aceptados por los operadores jurídicos³.

público estatal se proporciona al Derecho Administrativo Sancionador un soporte conceptual y operativo del que antes carecía”.

² NIETO, A., op, cit., pág. 24. “El principio de legalidad no es algo propio del Derecho Penal que se traslada al Derecho Administrativo Sancionador, si no un elemento constitucional que se aplica directamente -es decir, sin intermediación alguna del Derecho Penal- a las infracciones y sanciones administrativas lo que explica las características propias de este ámbito”.

COBREROS MENDAZONA, E. El reconocimiento al denunciante de la condición de interesado en el procedimiento sancionador. En Francisco Sosa Wagner (Coord.) *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor DR. D. Ramón Martín Mateo*. Tomo II. Madrid, 2000. Pág. 1450-1451. “Si bien es cierto que la mayoría de los principios del derecho penal son aplicables al derecho administrativo sancionador, la importación de aquéllos por éste no debe hacerse si no reflexivamente y con las debidas cautelas, esto es, teniendo en cuenta las diferencias estructurales entre uno y otro o, dicho de otra manera, sin olvidar la diferencia en lo que respecta al modus operandi y a las finalidades de los órganos jurisdiccionales penales y de las Administraciones Públicas, respectivamente: si aquéllos están exclusivamente para punir y sometidos estrechamente a todos los principios garantistas del Proceso penal, las Administraciones públicas están para servir con objetividad los intereses generales y, a tal efecto, su potestad sancionadora es un mero instrumento más de los que el ordenamiento le confiere”.

³ CANO CAMPOS, T. El autismo del legislador: la nueva regulación de la potestad sancionadora. *Revista de Administración Pública*. Núm 201, 2016. Pág 29. “Las nuevas leyes tampoco han tenido en cuenta los avances de la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa, que han sido muchos en estos últimos 25 años. Resulta paradójico que en la nueva regulación de un sector como el derecho administrativo sancionador, de fuerte impronta jurisprudencial en nuestro país, no se hayan tenido en cuenta valiosas soluciones que ofrece la jurisprudencia, sobre todo la contencioso-administrativa. Como es sabido, la regulación actual de la potestad sancionadora en la LRJPAC se limita a recoger las exigencias de las sanciones que el TC había deducido hasta ese momento de los arts. 25 y 24.2 de la CE, lo que se tradujo en una regulación de los principios sustantivos (arts. 127 a 133) y procedimentales o formales (arts. 134 a 138) de dicha potestad. Eso podía tener sentido en 1992, cuando la constitucionalidad de las sanciones se había cuestionado muy seriamente, la doctrina escasamente se había ocupado del tema y el bagaje jurisprudencial era aún muy escaso. Pero en

Principio de legalidad: se encuentra regulado en el artículo 25. 1 LRJSP. El citado artículo exige que el ejercicio de la potestad sancionadora se ejerza cuando haya una norma de rango legal que lo habilite. A diferencia de la Ley 30/1992, los principios de la potestad sancionadora se encuentran regulados en la Ley 40/2015, (Ley de Régimen Jurídico del Sector Público), y no en la Ley de Régimen Común de las Administraciones Públicas, que es donde se encuentra regulado el procedimiento sancionador y, por tanto, bajo mi punto de vista, dónde tendría más sentido que estuviesen regulados los principios rectores de la potestad sancionadora⁴. El primer párrafo del artículo establece el principio tradicional “ninguna pena sin ley previa” al decir en su primer apartado “la potestad sancionadora de las Administraciones públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación al procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta Ley y en el Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

Este principio contiene una doble garantía; material y otra formal. Una de las primeras en hacer una diferenciación clara al respecto y que marca la línea de partida de las posteriores con respecto a estas garantías es la STC de 42/1987, es doctrina reiterada por el Tribunal Constitucional. Esta Sentencia es clave puesto que, explica las dos vertientes del principio de legalidad. La primera es de carácter material que consagra el principio de seguridad jurídica y la otra de carácter formal correspondiente con la tipificación de las sanciones⁵.

2015 no tiene ninguna justificación y supone un desprecio injustificado a los que desde entonces la jurisprudencia ha señalado y matizado”.

⁴CANO CAMPOS, T, op. cit., pág 31. Expresa su crítica por la manera fragmentaria en el que se encuentra regulado el procedimiento administrativo sancionador. “La regulación de la potestad sancionadora de la Administración no debería estar fragmentada y dispersa en dos disposiciones normativas distintas. Todo ello, según parece, por el prurito de mantener a toda costa la separación entre las cuestiones organizativas y las procedimentales [...] o por respetar la absurda distinción entre la regulación *ad intra* de la Administración y sus relaciones *ad extra* con los ciudadanos. Lo que por cierto, en este caso -como en otros- no se cumple, ya que los principios materiales de la potestad sancionadora de la Administración, que regula la LRJSP, son verdaderos derechos subjetivos de los ciudadanos frente al poder y, por tanto, con clara vocación *ad extra* donde los aspectos organizativos casi brillan por su ausencia”.

⁵ -STC 42/1987«**La primera garantía de orden material y absoluto refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica** en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual [...] y se traduce en la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y las sanciones correspondientes. **La segunda de carácter formal**, se refiere **al rango necesario de las normas tipificadoras** de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones».

La reserva de ley que proclama el artículo 25 LRJS pone en especial relevancia el marco jurídico general de la seguridad jurídica que debe ser plasmado a través de la tipificación de las sanciones que proclama el artículo 27 de esta misma ley, este principio se traduce en que tiene que haber una norma con rango legal que tipifique, tanto las infracciones como las sanciones. El reglamento está capacitado para colaborar con la regulación, pero no puede desvirtuarse el papel principal de la ley. La nueva regulación no introduce novedades, por lo que continua el problema discutido por jurisprudencia y doctrina acerca del amplio margen que tiene el reglamento para la regulación de las sanciones. El artículo 27 de la referida ley no ha añadido una auténtica y estricta reserva de ley⁶ si no una cobertura legal que permite la colaboración reglamentaria. El apartado 3 del artículo 27 así lo establece:

“Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes”.

Aunque esta facultad de complemento reglamentario se somete a ciertas limitaciones: **los reglamentos no podrán regular nuevas infracciones o sanciones y deben estar encaminados a la mejor concreción de conductas sancionables.**

El fundamento del principio de tipicidad es la seguridad jurídica, el objetivo es que los comportamientos prohibidos, o sancionables estén claramente descritos en la norma, de ahí que sea conocido o más propiamente enunciado como principio de

Entre otras más actuales encontramos STC 113/2002, que se reitera en la doctrina presentada por el mismo Tribunal en años anteriores.

«El órgano judicial, tras referirse a la doctrina constitucional sobre la doble garantía material y formal que contiene el principio de legalidad en materia sancionadora [...] surgen desde la perspectiva de la garantía material que consagra el precepto constitucional, en cuanto la misma impone con alcance absoluto la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, de modo que la norma punitiva aplicable permita deducir con el suficiente grado de certeza las conductas que constituyan infracción y el tipo y grado de sanción de que puede hacerse merecedor quien las cometa».

⁶ La STC 83/1984, de 24 de julio. No excluye la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, pero sí descarta que tales remisiones hicieran posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley.

taxatividad así lo señala entre otros, GÓMEZ TOMILLO⁷. La STC 196/2006, de 3 de julio en el fundamento jurídico sexto, es muy clara con respecto al orden material y alcance absoluto que deben tener las normas sancionadoras.

«No solo la sujeción de la Administración sancionadora y de los órganos judiciales a los dictados de las leyes que describen ilícitos e imponen sanciones, sino la sujeción estricta, impidiendo la sanción de comportamientos no previstos en la norma correspondiente».

Alrededor de este principio surge la cuestión acerca del grado de concreción que deben tener las conductas sancionables, problema que es debatido por la doctrina generando opiniones encontradas.

Así GÓMEZ TOMILLO⁸ es el más exigente con respecto a los requisitos de taxatividad que deben tener las conductas sancionables, proclamando que es totalmente inconstitucional el uso de las cláusulas genéricas porque no respetan de una manera severa el principio de taxatividad. De acuerdo con esta postura la STC de 22 de mayo de 1991⁹, establece un argumento clarificador con respecto a la negación del uso de cláusulas genéricas.

«No parece aceptable que en cuanto al rigor de la predeterminación de una y otra, sea el rango de la norma en que se verifique, puedan hacerse concesiones, para otorgar a la Administración márgenes de arbitrio superiores a los que se conceden a los órganos judiciales, cuando una y otros ejercen una función

⁷ GÓMEZ TOMILLO, M. Y SANZ RUBIALES, I., *Derecho Administrativo Sancionador, parte general. Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Cizur Menor. 3ªEd. Navarra, 2008. Pág. 159.

⁸ GÓMEZ TOMILLO, M. Y SANZ RUBIALES., op, cit., pág. 166. “En definitiva, no puede ser aceptable que los administrados tengan que soportar inseguridad jurídica derivada de problemas técnico jurídicos de tipificación”.

⁹ Otra Sentencia de acuerdo con la negación del uso de cláusulas genéricas al no aportar un grado de certeza suficiente es la STC 50/2003.

«La declaración que la ley hace, no puede considerarse suficiente, por su carácter excesivamente genérico, como cobertura legal del art. 53.1.6 del Reglamento del cava, que considera infracción a las normas sobre producción, elaboración y comercialización de los productos amparados "el no respetar la duración mínima del proceso de elaboración", ni, por tanto, como fundamento legal de la sanción impuesta. **No hay determinación mínimamente individualizada de tal conducta en la Ley, de modo que pueda decirse que se han prefigurado en la misma los elementos esenciales de la infracción y que ésta ha quedado configurada como tal por el legislador.** Lo impide la radical abstracción de la descripción legal —cualquier infracción de las condiciones que se 2 3 establezcan—, que no suministra criterio alguno de gravedad o de antijuridicidad material, ni enumera las condiciones materiales o formales que estima relevantes».

punitiva»¹⁰ sin embargo sostiene que, la tipificación suficiente es imposible de alcanzar para él la suficiencia de la tipificación es, en definitiva, una exigencia de la seguridad jurídica y se concreta, ya que no en la certeza absoluta, en la predicción razonable de las consecuencias jurídicas de la conducta.

Para este autor, la *lex certa* es utópica e inalcanzable aún por mucha dedicación del legislador y establece que una exagerada rigurosidad en el tipo conduce a la parálisis normativa.

En mi opinión, y de acuerdo en muchas afirmaciones con NIETO, la exhaustividad en el principio de tipificación no se puede alcanzar de una manera plena, ya que el derecho administrativo sancionador se encarga de regular una realidad que está en constante cambio e introducir de una manera rigurosa este principio solo nos llevaría a un colapso normativo¹¹.

SÁNCHEZ MORÓN¹² coincide con la jurisprudencia antes nombrada en que, el uso de conceptos indeterminados en las normas sancionadoras no es causa de invalidez, siempre que la concreción sea factible y se puedan determinar con un grado de suficiente certeza al igual que con los efectos sancionadores deben ostentar cierto grado de seguridad interpretativa. Por tanto, la calificación de las sanciones por el Tribunal es calificada de inconstitucional de acuerdo con la doctrina defendida por el autor y reciente jurisprudencia citada, entre otras:

«La STC 10/2015, de 2 de febrero «la necesidad de que la ley predetermine suficientemente las infracciones y las sanciones, así como la correspondencia entre unas y otras, **no implica un automatismo tal que suponga la exclusión de todo poder de apreciación por parte de los órganos administrativos a la hora de imponer una sanción concreta**»¹³.

¹⁰ NIETO, A., op, cit., pág. 268.

¹¹ -STC 113/2002, de nueve de mayo, corrobora las afirmaciones de NIETO;

«la necesidad de que la ley predetermine suficientemente las infracciones y las sanciones, así como la correspondencia entre unas y otras, no implica un automatismo tal que suponga la exclusión de todo poder de apreciación por parte de los órganos administrativos a la hora de imponer una sanción concreta».

¹² SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho Administrativo parte general*. Tecnos. Madrid. Ed. 13ª. Pág. 709.

¹³ -La STC 166/2012, «el artículo 25.1 CE limita, no ya el ejercicio administrativo de la discrecionalidad, sino su atribución misma por parte del legislador. En particular, para el caso de leyes que remiten la calificación de las infracciones como leves, graves o muy graves a un

Principio de retroactividad: se regula de manera expresa en la constitución en el artículo 9.3, y es de traslación al procedimiento administrativo sancionador. La LRJSP en el artículo 26 LRJSP, al igual que su predecesora se encarga de concretar el principio pero además, incorpora la reiterada doctrina del Tribunal Supremo y Constitucional¹⁴ traducida en su apartado 2, *“las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición”* por lo que la nueva regulación ofrece más seguridad jurídica ya que con la nueva especificación se añade algo más de certeza y el margen de aplicación retroactiva está más delimitado. SÁNCHEZ MORÓN¹⁵ apunta que la retroactividad de las disposiciones favorables y la irretroactividad de las favorables no se refiere solo a la tipificación de infracciones si no, también a las demás regulaciones del procedimiento sancionador -SSTS de 25 febrero de 2009 y 4 de marzo de 2009- como es la graduación de las sanciones o las circunstancias modificativas de la responsabilidad. El principio de retroactividad de las normas sancionadoras favorables también se aplica en aquellos casos en los que la sanción impuesta no es firme. Así la STS de 14 de febrero de 2012 sostiene que el principio de retroactividad de las normas administrativas sancionadoras obliga a aplicar retroactivamente dichas normas en todo lo que pudiera ser beneficioso para el presunto infractor debiéndose hacer efectiva en cualquier instancia judicial.

órgano administrativo, hemos declarado: **“la graduación de las sanciones o calificación *ad hoc* de las infracciones no resulta acorde con el principio de taxatividad en cuanto que no garantiza mínimamente la seguridad jurídica de los ciudadanos, quienes ignoran las consecuencias que han de seguirse de la realización de una conducta genéricamente tipificada como infracción administrativa”** (STC 252/2006, de 25 de julio, FJ 4, que remite a la STC 100/2003, de 2 de julio)».

¹⁴ TS, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 6.^a, de 27 de junio de 2012; “... aplicación debe llevarse a cabo en cualquier instancia administrativa o judicial donde se encuentre pendiente de enjuiciamiento o ejecución una resolución sancionadora, ya que no tendría sentido confirmar judicialmente la legalidad de una resolución administrativa, según la normativa vigente cuando fue dictada, para que la Administración proceda a dictar seguidamente otra que aplique retroactivamente la nueva norma sancionadora más favorable, resolución esta última que podría ser objeto de un nuevo recurso judicial”.

STS de 4 de junio de 1991, “cuando el art. 9.3 CE garantiza la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras, no favorables o restrictivas de derechos individuales, no está impidiendo la retroactividad de las disposiciones no sancionadoras y de mayor benignidad para la realización de tales hechos”.

¹⁵ MORÓN SÁNCHEZ, M., op. cit., pág. 711.

Principio de proporcionalidad, la LRJSP lo recoge en el artículo 29, dicho principio funciona en dos ámbitos: el normativo; que tiene como fundamento que las disposiciones generales deben cuidarse de que las sanciones que establezcan para las infracciones sean adecuadas en relación con éstas y el aplicativo; fundamentado en que la Administración debe considerar la adecuación entre gravedad o magnitud del ilícito cometido y el de la concreta sanción al mismo impuesta, tanto a la hora de escoger la específica sanción que aplica dentro del abanico de las mismas que pueda establecerse en la norma, como a la de determinar la concreta extensión o cuantía de la sanción aplicada¹⁶. La doctrina debate dónde se encuentra la fundamentación constitucional de la proporcionalidad, surgiendo opiniones distintas como que es un límite del *ius puniendi* del estado, o una derivación del artículo 25 CE. SÁNCHEZ MORÓN apunta que es un límite a la discrecionalidad administrativa cuando, las leyes no determinan sanciones con una cuantía fija.

En la nueva regulación el artículo 29 ya nombrado, añade innovaciones con respecto a su artículo predecesor de la Ley 30/1992, puesto que entra la culpabilidad a formar parte de la proporcionalidad, medida que guarda relación objetiva con el desarrollo de la ley, puesto que, a lo largo de la misma se ve en numerosos preceptos como la culpa forma parte de la graduación de las sanciones. A parte este artículo añade, **los puntos 4, 5 y 6 que son de composición totalmente novedosa**, sancionando el precepto número 4 que, en virtud de un criterio de adecuación, el órgano encargado del procedimiento deberá de condicionar la sanción a las circunstancias del caso, y si es necesario, reducir la sanción a su grado inferior. Del apartado 5 se extrae: *“de la comisión de una infracción derive necesariamente la*

¹⁶ TSJ Extremadura, 24/2015, de 10 de febrero, recoge los enunciados que la jurisprudencia viene desarrollando durante años: “Cuestión diferente, es la relativa al Principio de proporcionalidad, que debe ser respetado. Como sabemos, para agravar una sanción y más aún como en este caso, para imponerla en el máximo del grado máximo. Como señala el art 131 de la LRJPAC, en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas **se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada**, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar:

- a) La existencia de intencionalidad o reiteración.
- b) La naturaleza de los perjuicios causados.
- c) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme”.

comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida” mientras que el artículo 6 introduce la sanción continuada.

Principio non bis in ídem: este principio, no viene regulado como tal en la LRJSP, pero desde el punto de vista de su desarrollo, se extrae, que el objetivo teleológico que subyace a lo largo de la misma, es que una vez iniciados los procedimientos en vía penal o administrativa no se produzcan dos sanciones sobre los mismos hechos, causas y persona. El artículo 31 LRJSP lo recoge de la siguiente manera “*no podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento*” reciente jurisprudencia así lo señala:

El Tribunal Supremo, en la sentencia del 27 de noviembre de 2015, invoca la doctrina del Tribunal Constitucional, que reconoció como garantías del procedimiento sancionador el principio *non bis in ídem*, explicando sus consecuencias:

«De acuerdo con la referida regla de prioridad del procedimiento penal, el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración ha de esperar al resultado de la sentencia penal y, si es condenatoria con la concurrencia de la triple identidad subjetiva, objetiva y de fundamento sancionador, **la Administración resulta plenamente vinculada al pronunciamiento deviniendo improcedente la sanción administrativa como consecuencia material o positiva del principio de prohibición que incorpora el principio non bis in ídem¹⁷**».

¹⁷ Otras Sentencias más actuales que confirman la concurrencia de las tres identidades; ST Juzgado de lo Contencioso Administrativo Barcelona, n.º 17, 287/2016, de 5 de octubre. En la que la empresa de transporte UBER recurre la sanción o la STC 189/2013 que confirma de nuevo como el principio non bis in ídem afecta de una manera directa al artículo 25 CE.

«la sanción muy grave en la efectiva comisión de una tercera infracción grave, adicional, nueva y distinta a las dos igualmente graves previamente cometidas, no siendo éstas nuevamente sancionadas mediante este artículo, sino que son meramente incluidas en el tipo sancionador para ser tenidas en cuenta a los efectos de cualificar la nueva infracción que, empero, se erige en el objeto estricto del precepto cuestionado. Tal es el sentido que ha de darse al precepto para acomodarlo con el tenor y espíritu del 25.1 CE, lo que determina, **en los términos expuestos la correspondiente referencia en el fallo para excluir cualquier otra interpretación que sería vulneradora del art. 25 CE y por lo tanto inconstitucional**».

Mientras que el apartado 2 del artículo añade, que cuando concurra con una sanción de un órgano de la UE, deberá de producirse una cierta compensación, si no existe identidad de sujeto y fundamento, pero existe cierta conexidad entre ambas.

2-La importancia del procedimiento en el Derecho Administrativo Sancionador.

El artículo 63.2 LPACAP, establece que para la imposición de una sanción es necesario un procedimiento que cuente con todas las garantías establecidas en la Ley.

La justificación que adquiere el procedimiento alcanza una doble vertiente; la aplicación de la ley al caso concreto y una tutela para el ciudadano con respecto a la Administración. Encontrándose el fundamento de tales afirmaciones en los artículos 24, 103, 105 de la Constitución Española.

Mientras que, en el procedimiento administrativo común, la omisión de ciertos actos de trámite no tiene una importancia lo suficientemente relevante como para anular el procedimiento, en el procedimiento sancionador adquiere un valor extraordinario porque sobre el correcto funcionamiento de la potestad sancionadora está en juego los preceptos constitucionales antes nombrados y en especial el artículo 24 CE relativo al derecho de defensa.

Como apunta SÁNCHEZ MORÓN¹⁸ las garantías procedimiento penal reflejadas en el artículo 24.2 CE se trasladan salvando las distancias al procedimiento administrativo sancionador, así lo refleja también la jurisprudencia, entre otras la STC 54/2003, de 24 de marzo de 2003 al señalar que no sólo los principios inspiradores del orden penal son de aplicación (con matices) al derecho administrativo sancionador, si no que también sobre las actuaciones dirigidas a ejercer las potestades sancionadoras de la Administración que se recogen en el artículo 24.2 CE, aplicándose con las características propias que rige el procedimiento administrativo. A continuación, veremos las garantías principales que deben regir en todos los procedimientos sancionadores.

1.-Distintos órganos competentes en la fase instructora y la fase sancionadora.

Regulación establecida en el artículo 63.1 LPACAP ”procedimientos de naturaleza

¹⁸ SÁNCHEZ MORÓN, M., op, cit., pág. 722.

sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos”.

2.-Los derechos que le asisten al presunto responsable. Recogidos la gran mayoría en los artículos 53.1 y 2 LPACAP. Además de los que asisten a los interesados en cualquier procedimiento, al presunto responsable le asisten derechos particulares que de su propia condición se desprenden.

A) el derecho a ser notificado de los hechos que se le imputen de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que se le pudieran imponer.

B) El derecho a conocer la identidad del instructor y derecho a formular alegaciones utilizando los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico.

C) Derecho a asistencia letrada.

D) Derecho a no declarar contra sí mismo.

E) Derecho a la presunción de inocencia.

SÁNCHEZ MORÓN apunta que, la infracción de cualquiera de las garantías enumeradas con anterioridad genera una indefensión real, sin que quepa la subsanación en un recurso posterior.

2.1- La iniciación del procedimiento sancionador.

La regulación de la iniciación del procedimiento sancionador se encuentra en el capítulo II de la Ley 39/2015.

El artículo 55 establece que antes del acuerdo de incoación del procedimiento sancionador puede realizarse un periodo de actuaciones previas para la investigación de los presuntos actos sancionables. Este periodo de actuaciones no es preceptivo puesto que, si los indicios son claros, el acuerdo de incoación se decreta directamente. Tales actuaciones son incorporadas al expediente de iniciación del procedimiento sancionador.

El artículo 54 de la misma Ley que regula la iniciación del procedimiento sancionador de oficio establece, podrá iniciarse de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos, o a solicitud del interesado, la denuncia.

El inicio del procedimiento por propia iniciativa lo regula el artículo 59 de la Ley 39/2015 y hace referencia a que la iniciación del mismo tiene lugar a través del órgano competente para incoar el procedimiento.

El artículo 60 establece que la iniciación del procedimiento tiene lugar de acuerdo con una orden de un superior jerárquico y añade que en la orden de iniciación se expresará en la medida de lo posible los hechos que dan lugar a la infracción administrativa, así como el nombre de los presuntos responsables y la tipificación de la misma.

Mientras que en el artículo 61 de la misma Ley, se establece la iniciación del procedimiento por petición razonada de otros órganos, añadiendo que si no se produce la incoación del mismo, se deberá comunicar al órgano que hace la petición, los motivos y circunstancias de porque no se produce el acuerdo de incoación, a diferencia de lo que ocurre con la denuncia, cuando se añade en la misma la solicitud de iniciación del expediente, puesto que si no se incoa el mismo, sólo se tiene que dar notificación de ello a la parte interesada, sin necesidad de explicar los hechos que motivan tal decisión.

El artículo 62 se encarga de la iniciación del procedimiento, a través de la denuncia, estableciendo el artículo 63 de la misma Ley que estamos analizando, **la iniciación se producirá siempre de oficio por acuerdo del órgano competente.** Posteriormente analizaremos y desarrollaremos los debates y distintas posturas que refleja la doctrina y jurisprudencia con respecto a esta figura.

Una vez realizado el acuerdo de incoación debe notificarse al órgano instructor del procedimiento con las actuaciones investigadoras previas, al inculpado y a los demás posibles interesados.

2.2.- En especial, la iniciación del procedimiento administrativo sancionador a instancia de parte.

La iniciación del procedimiento sancionador a instancia de parte, tiene lugar a través de la denuncia. Ésta se ha definido en el artículo 62.1 LPACAP:

“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”.

La denuncia es el poder de actuación de los particulares, con el objeto de poner en conocimiento de la Administración, unos hechos, presuntamente ilícitos y que, por tanto, pueden ser constitutivos de infracción administrativa.

El problema que existe con esta figura es que se ha relegado a un segundo plano, puesto que las legislaciones que regulan la potestad sancionadora, sólo se han encargado de definir la denuncia sin establecer de una manera clara, los requisitos para interponerla aun siendo la denuncia una de las actuaciones previas a la iniciación del procedimiento sancionador.

Así lo establece la LPACAP, en el novedoso artículo 62 se encarga de la regulación del procedimiento administrativo sancionador por denuncia. Dejando claro, en el artículo siguiente, que los procedimientos se iniciarán siempre de oficio. Por lo que la figura de la denuncia queda relegada al acto previo de iniciación del procedimiento. Pero no porque la denuncia suponga un procedimiento previo, a la incoación del procedimiento sancionador, la podemos relegar y dejarla sin contenido en la situación en la que se encuentra¹⁹.

La definición de denuncia, no establece cambios con respecto a las anteriores regulaciones ya que, aunque con matices, el Reglamento de la Potestad Sancionadora

¹⁹ BAUZÁ MARTORELL, F. J. Habeas denuncia. Identidad del denunciante en el procedimiento sancionador. *Revista general de derecho administrativo*. Nº 40. 2015. Pág 35. “No es posible desdeñar la importancia de la denuncia, instrumento que permite a la Administración desplegar la potestad sancionadora, y a la que el legislador le concede la facilidad de no tener que acreditar un derecho subjetivo o interés legítimo. De ahí que, junto a la crítica más autorizada de la audiencia de una teoría general del derecho sancionador, debe defenderse la imperiosa necesidad de regular el régimen de la denuncia”.

1392/1993, establecía la misma definición, la única diferencia es que ha sido elevada a rango de Ley en la actual norma 39/2015. De este precepto se extrae que no existe una obligación legal de entablarla, supeditando la denuncia a la voluntad de los particulares. Sin embargo, en regulaciones específicas, la denuncia se convierte en una obligación como ocurre en el Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, el cual establece como denuncias de carácter obligatorio, las que formulan las autoridades encargadas de tráfico y las no obligatorias que las puede formular cualquier persona.

El segundo apartado del precepto²⁰ se encarga de regular los requisitos que debe contener la denuncia para que tenga valor para la Administración, afirmando el artículo que tiene que: “expresar la identidad de la persona o personas que las presentan”. Lo que nos lleva a entender que no se aceptarán denuncias anónimas.

Pero, al no encargarse el precepto de regular la consecuencia de su anonimato, jurisprudencia y autores vienen a encargarse de ello, estableciendo en ocasiones la validez de la denuncia anónima. La Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso- Administrativo de 16 de noviembre de 2011, establece la posibilidad de que las denuncias anónimas no sean inválidas, si no que se **subsana la irregularidad formal al calificarla de actuación previa como nota informadora al incoarse el procedimiento sancionador posteriormente**, de oficio por el órgano competente.

«Desde luego que, la existencia de tal delito no compete apreciarla a la Administración; pero sí que de dicha denuncia se colegía que el recurrente podía estar cometiendo una infracción del régimen de incompatibilidades, cuya tutela sí corresponde a la Administración. Es por ello que previa información reservada, la Administración incoó el correspondiente expediente disciplinario. Este criterio ya ha sido mantenido por esta misma Sala y Sección en su recurso de apelación 97/06 al decir " Por lo que se refiere a las irregularidades procedimentales alegadas y que según criterio de la parte apelante determinarían la nulidad de la resolución, la Sala comparte igualmente el

²⁰ Artículo 62.2 LPACAP. “Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración. Cuando dichos hechos pudieran constituir una infracción administrativa, recogerán la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables”.

criterio expresado por el Juzgador de instancia en los fundamentos de derecho siguientes, siendo claro que **aunque se tuvo conocimiento de los hechos en virtud de una denuncia anónima, el expediente disciplinario se incoo como consecuencia del resultado de las actuaciones de información previa**, practicadas de conformidad con lo que dispone el artículo 27 del Decreto 33/1986 de 10 de enero : " El procedimiento se iniciará siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa, o como consecuencia de orden superior, moción razonada de los subordinados o denuncia...»

LOZANO CUTANDA²¹, legitima la denuncia anónima como una fuente de información, que podría dar lugar a la iniciación del procedimiento de oficio por el órgano competente.

BAUZÁ MARTORELL²² considera que, “la Administración puede tener conocimientos de unos 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”.

GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H.,²³ insiste en que no basta con que la denuncia sea anónima para decretar la nulidad de la misma, de tal forma que, si una denuncia donde no conste la identidad del denunciante se aprecian indicios racionales de veracidad de los hechos denunciados, deberá llevar a cabo la actividad investigadora apropiada y, en su caso, ordenar la incoación del procedimiento sancionador.

En mi opinión, sería absurdo decretar la nulidad en la iniciación del procedimiento a consecuencia de una denuncia anónima porque si bien, la misma no

²¹ LOZANO CUTANDA, B., El principio de oficialidad de la acción sancionadora administrativa y las condiciones necesarias para garantizar su efectividad. *Revista de Administración Pública*. Nº 161. Mayo-agosto 2003. Págs 85 y 86.

²² BAUZÁ MARTORELL, F. J. Denuncia en el anteproyecto de ley de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. *Revista de Derecho Administrativo*. Nº 2, enero-diciembre de 2015. Pág. 38.

²³ GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H., Los interesados en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora y los denunciantes de las infracciones administrativas (¿tutela judicial efectiva de las víctimas en la última jurisprudencia contencioso-administrativa?), en AA VV (coord. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y R. ALONSO GARCÍA), *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial*. Madrid. 2012.

está legitimada en el ordenamiento, no aceptar nada que provenga de ella sería absurdo ya que, siempre puede ser tomada como una información previa que sirve para el inicio de la investigación.

2.2.1- Otros problemas entorno al conocimiento de la denuncia por parte del denunciado.

Después de ver el problema de la denuncia anónima y como es declarada prohibida en el ordenamiento, haremos alusión al problema existente, acerca de los derechos que asisten al denunciado de conocer la totalidad de la denuncia, incluido el derecho a conocer la identidad del denunciante que, como ocurre con las denuncias anónimas, pues la LPACAP, no establece especialidades en la potestad sancionadora con respecto al procedimiento administrativo común y da lugar a un debate en torno a la interpretación que debe de hacerse del artículo 53.

No se establecen novedades aclaratorias en la Ley 39/2015 con respecto a los derechos que le asisten al denunciado para conocer la denuncia. Estableciéndose la misma regulación legal que la que existía en la Ley 30/1992.

El artículo 53 de la Ley 39/2015 se encarga de regular los derechos que asisten a los interesados, expresando que estos *“tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos”*.

Esta regulación debe combinarse con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal.

No entraríamos a conocer este tema si hubiese una legislación clara y uniforme al respecto, pero por desgracia ambas legislaciones establecen preceptos contradictorios, quedando de nuevo en manos de la jurisprudencia y la doctrina la interpretación, del derecho del denunciado a conocer al denunciante.

El primer problema que existe es acerca, del papel que tiene la denuncia en el procedimiento administrativo sancionador. La Ley no establece si la denuncia forma parte del procedimiento o si, por el contrario, al no ser ésta por si sola capaz de iniciar el procedimiento sancionador, es considerada un trámite previo no incluido por lo tanto, dentro del expediente²⁴. Si se interpreta que la denuncia está fuera del

²⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, J. Y GONZÁLEZ NAVARRO, F. *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Vol.II.

expediente: el interesado no tendrá acceso a conocerla. Pero si por el contrario se establece que se encuentra dentro: el denunciante tendrá derecho de acceso en base al artículo 53.

La Agencia Española de Protección de Datos, se encarga en varios informes de aclarar si el denunciado tiene derecho a saber la identidad del denunciante y a su vez vuelve a indicar que si la denuncia no forma parte del expediente, el denunciado no tiene derecho a verla. Así lo establece en el Informe 0214/2009 al decir:

«Ello, no obstante, si tal y como ocurre en los procedimientos sancionadores en materia tributaria, **la denuncia no formará parte del expediente administrativo no existirá obligación por parte de la consultante de poner en conocimiento del denunciado ni la existencia de una denuncia previa ni la identidad del denunciante**».

Otra vez será la jurisprudencia la encargada de interpretar si la denuncia forma parte o no del expediente administrativo, corriendo el riesgo, de que se formulen soluciones contradictorias según el tribunal encargado de resolver, por no encargarse la ley de dar solución a la controversia.

El segundo problema radica en que las dos legislaciones encargadas de regular los derechos que asisten al denunciado, Ley 39/2015 y Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal en adelante, LOPDCP, establecen contradicciones entre ellas, por lo que resulta muy difícil decretar de una manera precisa, si al denunciado le asiste un derecho de acceso a la denuncia y en particular, a conocer la identidad del denunciante.

El artículo 15 de la LOPDCP, se encarga de definir el derecho de acceso: *“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”*. Por lo que reduce el derecho de acceso a los datos de carácter personal, imposibilitando el conocimiento de datos de terceras personas que haya en el expediente²⁵. Sin

Civitas. Madrid, 1997. Se decantan porque los documentos que formen parte del procedimiento administrativo sean públicos, quedando la denuncia fuera expediente al no cumplir con esta condición.

²⁵ Informe 197/2006 de la Agencia Española de Protección de Datos. *"Pues bien, dado que el derecho queda limitado a los propios datos de carácter personal objeto de tratamiento, no*

embargo, el artículo 11 de la misma Ley, establece una excepción a la imposibilidad de acceder a datos de terceros, cuando una norma con rango de Ley lo habilite. En nuestro caso, la Ley 39/2015, será la encargada de establecer si al interesado le corresponde el citado derecho.

Pues bien, el artículo 53 Ley 39/2015 (arriba desarrollado), se encarga de la cuestión y establece que, en efecto, el interesado tiene derecho a acceder y hacer copia de los documentos que obren en el procedimiento incluida por lo tanto, la denuncia. Por lo que el denunciado estaría legitimado para conocer la denuncia y toda la información que en ella se contiene, incluida, la identidad del denunciante. La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7ª de 26 de enero de 2011, casación 302/2010, interpreta el artículo 35 de Ley 30/1992 (actual 53 de Ley 39/2015) exaltando el derecho de defensa que ahonda en este artículo. Dice así:

Apunta que el derecho que regulaba el artículo 35 LRJPAC actual artículo 53 LPACAP, está dirigido a facilitar el derecho de defensa y que por lo tanto, la pretensión del mismo es la de dotar al interesado en el procedimiento de todos los datos y hechos que puedan resultar relevantes para la protección del derecho a la tutela judicial efectiva²⁶. Estableciendo que el conocimiento de datos de terceros se

puede considerarse que la información que contenga datos de terceras personas, como sucedería en este caso con los datos del denunciante, quede incluida en el mencionado derecho, toda vez que la transmisión al denunciado de dichos datos implicaría la revelación de los mismos a una persona distinta del denunciante-afectado y, en consecuencia, una cesión o comunicación de los datos del mismo, que no encontraría amparo en los supuestos regulados por el ya citado artículo 11 de la Ley Orgánica 15/1999".

²⁶La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7ª de 26 de enero de 2011, casación 302/2010. La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7ª de 26 de enero de 2011, casación 302/2010. «Para decidir esa cuestión debe comenzar afirmándose que el derecho reconocido en el apartado a) de ese tan repetido artículo 35 de la LRJ/PAC está ciertamente dirigido a facilitar el derecho de defensa, y esto lo que significa es ofrecer al interesado la posibilidad de conocer en un procedimiento administrativo todos los hechos y datos que puedan resultar relevantes para la tutela de sus derechos e intereses que quiera ejercitar por cualquier vía (esto es, por la administrativa o por la judicial). Y desde esta inicial consideración son acertados los razonamientos antes transcritos que la sentencia recurrida utiliza para rechazar tanto la vulneración del artículo 35 de la LRJ/PAC como la de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 24 CE .Debe coincidirse con dicha sentencia en que ese artículo 35 .a) no otorga un derecho absoluto a atender peticiones genéricas e indiscriminadas de la entrega de copia de la integridad del procedimiento como preconiza el recurso de casación, pues lo que se reconoce es el derecho a acceder al procedimiento para tomar conocimiento de la totalidad del mismo y, a la vista de lo así conocido, obtener "copia de documentos contenidos en ellos».

debe limitar a través del principio de proporcionalidad, que consiste en mostrar sólo aquellos datos, que sean imprescindibles para el derecho de defensa del denunciado. Indicando que el principio de proporcionalidad se conseguirá a través de una ponderación entre el artículo 35 LRJ-PAC y el 24CE.

Numerosos informes de la Agencia Española de Protección de Datos abordan esta problemática y coinciden en que las limitaciones al derecho de defensa se tendrán que establecer caso por caso, así en su Informe 0342/2012, establece que prima proteger la identidad del denunciante frente al derecho de defensa del denunciado al no considerarse la denuncia, un dato esencial para la protección del derecho de defensa, puesto que, en este caso, prima el derecho de protección del menor.

En consecuencia, de todo lo expuesto, para saber si el denunciado tiene derecho a conocer la identidad del denunciante, debemos:

1.-Analizar si la denuncia forma parte del expediente sancionador o no.

2.-Delimitar hasta donde llega el derecho de defensa del denunciado en base a los artículos, 11 y 15 LOPDCP y 53 de la Ley 39/2015.

La solución se encuentra en habilitación legal que realiza el artículo 11 LOPDCP con respecto a la imposibilidad de acceder a datos de terceros, el artículo 53 se encarga de regular los derechos que asisten al interesado en el procedimiento, estableciendo, que debe ser conocedor de todos los datos que obren en el procedimiento por lo tanto, aunque la denuncia sea considerada como una actuación previa a la iniciación del procedimiento, la misma puede contener información importante al ser la causa que genera la iniciación del procedimiento sancionador por lo que, el denunciado debe ser conocedor de los datos que obren en la misma para que su derecho de defensa no sea vulnerado.

2.3.- La discrecionalidad de la administración para la iniciación del procedimiento administrativo sancionador.

Como antes se ha mostrado la Administración es la única competente para la iniciación del procedimiento sancionador. La *noticia criminis* puede llegar a través

de una denuncia, pero como se encarga de reflejar la Ley actual, y las demás leyes que la precedían, la Administración es la única encargada de incoar el procedimiento sancionador.

Pero relacionado con esta cuestión procesal, subyace un problema de derecho material y es si la Administración puede libremente decidir de una manera discrecional la iniciación o no del procedimiento sancionador incluso cuando esté acreditada su comisión. La regulación anterior que establecía la Ley 39/2015 acerca de la iniciación del procedimiento y el reglamento que complementaba la regulación administrativa sancionadora Real Decreto 1398/1993, era interpretado por la mayor parte de la doctrina como un apoyo a la discrecionalidad por establecer en sus preceptos de una manera tajante que el procedimiento sancionador es iniciado de oficio, y que la comunicación de la no incoación y sus causas sólo debe ser explicada cuando se ha producido la solicitud de iniciación a través de la denuncia. La actual Ley 39/2015 ha endurecido los requisitos, puesto que **sólo se comunicará al denunciante la iniciación del procedimiento cuando la denuncia vaya acompañada de una solicitud de iniciación e invoque un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas debiendo ser la no iniciación motivada**. No obstante, la Ley²⁷ prevé también la comunicación al denunciante de la incoación del procedimiento cuando sus normas reguladoras así lo prevean.

Mientras que en la LRJPAC, la iniciación o no iniciación, se comunicaba siempre que hubiese una solicitud de iniciación, aunque esta no debiera explicar las causas²⁸. Persiste, por tanto, desde la antigua Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, la discrecionalidad del órgano competente para determinar la iniciación del expediente sancionador, existiendo en la actualidad, aún más discrecionalidad en comparación con la Ley 30/1992 por endurecerse los requisitos de comunicación de la iniciación o no del expediente sancionador al denunciante.

Parece que, si la discrecionalidad se afirma, la figura del denunciante pierde virtualidad, al restar importancia a la comunicación de unos hechos o que el deber

²⁷ Artículo 64.1 (segundo párrafo) LPACAP. “Asimismo, la incoación se comunicará al denunciante cuando las normas reguladoras del procedimiento así lo prevean”.

²⁸ Artículo 11.2 del derogado reglamento de la Potestad Sancionadora 1398/1993. “Cuando se haya presentado una denuncia, se deberá comunicar al denunciante la iniciación o no del procedimiento cuando la denuncia vaya acompañada de una solicitud de iniciación”.

cívico que asume no tiene valor, al ser la Administración la única capaz de decidir la iniciativa del mismo.

A consecuencia de la discrecionalidad de la Administración, la doctrina se encarga de interpretar la misma, con respuestas divergentes al respecto.

Una de las posturas que defiende la discrecionalidad de la Administración, es la de NIETO²⁹ apoyándose en el principio de oportunidad frente al principio de legalidad. Fundamentándose en dos tesis:

1.- La amplitud de infracciones administrativas, acarreado la dificultad de cumplir con las prescripciones legales.

2.- Enalzando el papel de las infracciones como normas cívicas propuestas para su cumplimiento, no como normas con afán recaudatorio.

HUERGO LORA³⁰, acude al principio de oportunidad para justificar la discrecionalidad en la apertura del procedimiento. “La discrecionalidad es aceptable en la decisión de ejercer o no ejercer en un caso concreto, la potestad sancionadora, es decir, lo que los alemanes denominan derecho de oportunidad”.

GÓMEZ TOMILLO³¹ mantiene una postura de defensa de la discrecionalidad, atendiendo al principio de oportunidad que ya nombran otros autores arriba citados.

²⁹ NIETO, A. Derecho Administrativo Sancionador. *La potestad sancionadora de la Administración*. 5ª Edición. Madrid. 2012. Pág. 144. “El ejercicio de la potestad sancionadora no es obligatorio para la Administración, quien puede por tanto, iniciar o no los correspondientes expedientes. Sé de sobre que esta tesis repugna el sentimiento de justicia y quebranta el principio de igualdad; pero hay otra razón más pesada que la abona, a saber: la realidad. Sería ingenuo aquí decir que la realidad debe imponerse porque ya se encarga ella de hacerlo sin que nadie lo propugne: la realidad se impone indefectiblemente y ella es la que nos enseña que es materialmente imposible sancionar y aun expedientar a todos los infractores. Sostener, por tanto, el carácter obligatorio supondría multiplicar por cien o por mil el número de funcionarios y ni aun así. Ad impossibilia nemo tenetur, el Derecho se detiene ante las puertas de lo imposible. Bien es verdad que a muchos se les puede antojar trivial esta explicación e incluso inadmisibles, al menos para aquéllos que pretenden que la realidad ha de adaptarse a las normas. Pero para mí el Derecho irreal o irrealizable no es Derecho. Nótese, con todo, que en el principio está el hecho incontestable de la imposibilidad de persecución total de los infractores y que luego, las explicaciones jurídicas a que más arriba he aludido, no son sino justificaciones a posteriori, de tal manera que con ellas lo que de veras quiere explicarse no es el carácter de la potestad sino la realidad misma”.

³⁰ HUERGO, A. *Las sanciones administrativas*. Iustel. Madrid. 2007. Pág. 20

³¹ GÓMEZ TOMILLO, M. Y SANZ RUBIALES, I. *Derecho administrativo sancionador. Parte general. Teoría General y Práctica del Derecho Penal y Administrativo*. Thomson-Aranzadi. 3ª Edición. Madrid. 2013. Pág. 729.

“Es incuestionable la vigencia del principio de oportunidad ya que no hay norma sancionatoria de carácter penal o disciplinario que sostenga el deber de perseguir y sancionar toda y cada una de las infracciones administrativas. Por lo tanto, si la Administración detecta su comisión y no procede a sancionar, no ocurre, ni puede ocurrir, nada”.

Así lo refleja cercana jurisprudencia, afirmando que el procedimiento sancionador siempre es iniciado de oficio aunque haya sido en virtud de denuncia. STS de 4 de octubre de 2012 (RJ 6480, 2010).

«En este sentido ha de recordarse que el procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio”, aunque lo haya sido en virtud de denuncia, como dispone el artículo 11 del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, y ese carácter "de oficio" lo tienen también las "actuaciones previas", a las que se refieren el artículo 12 de ese Reglamento, efectuadas con anterioridad a la iniciación del procedimiento con objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen tal iniciación».

La negación de la discrecionalidad, también es defendida por otros autores basándose sobre todo en el principio de legalidad, como principio del derecho sancionador en el cual no hay margen para la discrecionalidad puesto que atentaría contra la seguridad jurídica proclamada en el artículo 9.3 CE.

REBOLLO PUIG³², ensalza el papel de los jueces en el control de la discrecionalidad. “Discrecionalidad no es sinónimo de libertad y menos aún de arbitrariedad, que tiene límites y que son controlables por los jueces que, al menos, pueden y deben condenar a la administración a tramitar los procedimientos sancionadores cuando se hayan superado tales límites. Sin llegar a afirmar que el ejercicio de la potestad sancionadora sea obligatorio y reglado en todo caso, reconocer como mínimo estos límites a la discrecionalidad es presupuesto necesario para que la cuestión de la legitimación procesal del denunciante tenga sentido y utilidad”.

³² REBOLLO PUIG, M. Interesados y denunciante en el procedimiento administrativo sancionador. *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*. JAVIER BARNÉS (Coord.). 1998. Pág. 252.

GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ³³ ya en 1991, reafirmaba el principio de legalidad, seguridad jurídica e igualdad, asumiendo que la incoación del procedimiento es una actividad debida de la Administración.

COBREROS MENDAZONA³⁴, establece una diferenciación entre las distintas infracciones y las diferentes Administraciones Públicas con competencia sancionadora, para diferenciar donde es obligado y dónde discrecional el ejercicio sancionador. “A estos efectos y partiendo de la constatación de la heterogeneidad de supuestos de infracciones en los que se habilita a las diferentes administraciones Públicas para sancionar, a partir, de los cuales no sea legítimo reconocer a la Administración competente margen alguno de discrecionalidad en el caso concreto de que se trate, como son: 1º) la gravedad del hecho constitutivo de la infracción; y 2º) las repercusiones de dicha acción o, más concretamente, la entidad del riesgo originado o del daño efectivamente producido”.

2.4.- El principio de legalidad y de oportunidad

El principio de oportunidad explicado desde la perspectiva del derecho administrativo sancionador, es el concepto según el cual, el deber de imponer una sanción no existe y sólo, depende la imposición de la misma de la voluntad que tenga la Administración de perseguir la infracción. Mientras que el principio contrario al de oportunidad sería el principio de legalidad, puesto que el concepto del mismo dentro del marco jurídico de la potestad sancionadora, es el deber obligado de persecución de todas las infracciones de las que tenga la Administración conocimiento.

El principio de oportunidad y por oposición al mismo, el principio de legalidad está íntimamente relacionados con el deber de actuación de la Administración y por tanto, con la afirmación de si existe discrecionalidad en el poder de actuación de la Administración.

El tema a discutir sobre qué principio rige en la iniciación del procedimiento es, como ocurre la mayoría de las veces, la falta de regulación que existe con

³³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de derecho administrativo II*. Cívitas. 3ª Edición. Madrid, 1991

³⁴ COBREROS MENDAZONA, E. El reconocimiento del denunciante de la condición de interesado en el procedimiento sancionador. En Francisco Sosa Wagner (Coord.). *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor DR. D. Ramón Martín Mateo*. Tomo II. Madrid. Año 2000. Pág. 1454.

respecto a esta materia, dejándolo en manos de la interpretación doctrinal, puesto que la jurisprudencia tampoco se ha querido meter demasiado en este cometido.

Se ha producido un aumento en los últimos tiempos de las sanciones administrativas lo que LOZANO CUTANDA³⁵ denomina “eclosión de la potestad sancionadora de la Administración”, lo que lleva a que la doctrina se haya preocupado más por estos temas y garantizar al ciudadano una esfera jurídica de seguridad. Y en la actualidad es imposible ya obviar este problema con la proliferación de sanciones e infracciones que se corresponde con un aumento en campo de intervención del Estado en la esfera administrativa. Hasta este punto llegan las rotundas afirmaciones de NIETO³⁶ expresando de una manera tajante que la Administración no se puede encargar de perseguir todas las infracciones que se comenten puesto que, desde una perspectiva real, es algo imposible de atajar.

Desde el punto de vista, de GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES³⁷ el principio de oportunidad es más complejo de explicar, puesto que ellos expresan que si afirmamos que no existe, y reafirmamos a sensu contrario por tanto, el principio de legalidad se tendría que ampliar la regulación acerca del procedimiento sancionador para que los funcionarios estuviesen obligados por Ley a perseguir todas las infracciones abriendo la hipótesis de la construcción de un delito de prevaricación por omisión castigando al funcionario público que no se abstenga de impulsar la sanción. Para impulsar este delito, es necesario que el ordenamiento establezca una función de garantía con respecto a la persecución y si ese deber de garantía lo debe ostentar el funcionario público pero finalmente lo descarta al explicar que sería muy difícil determinar cual es el funcionario responsable de la tramitación del expediente y alegar que existen multitud de regulaciones sectoriales acerca de las infracciones por lo que establecer una regulación general sobre el delito de prevaricación por omisión es imposible y alude a que deben ser las regulaciones en materias específicas las que se encarguen de delimitar cuales han de ser los límites que debe tener el principio de oportunidad.

³⁵ LOZANO CUTANDA, B. *Diccionario de sanciones administrativas*. Iustel. Madrid. 2010. Pág. 332.

³⁶ NIETO, A., op, cit., pág. 254.

³⁷ GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I., op. cit., pág 732. “*De esta manera, ausente una disposición legal expresa que establezca el deber de perseguir administrativamente toda clase de infracción detectada, se cierra el paso a la posibilidad de construir una prevaricación por omisión*”

Si afirmamos el ejercicio facultativo de la potestad sancionadora, nos encontramos con el grave problema de la corrupción, que a la vez genera una inseguridad jurídica en el ciudadano, porque, **¿a qué certeza nos acogemos para saber qué tipo de delitos van a ser perseguidos o no perseguidos por la Administración?**

Aquí entra a jugar el fin de la sanción, cuya finalidad es el cumplimiento de ciertas normas pero, si afirmamos el principio de oportunidad por tanto, el fin de la sanción queda desvirtuado porque el ciudadano es consciente que depende del azar el ser sancionado. Sin embargo, si afirmamos la obligatoriedad de persecución de la sanción lo más probable es que la conciencia cívica del ciudadano de viese reforzada. Por eso la mayoría de autores afirman, que es imposible una afirmación absoluta del principio de oportunidad aunque sea una afirmación ajustada a la realidad porque así se exprime de la propia Ley 39/2015 y de la realidad, que es la imposible persecución de todas las sanciones. A lo que optan, es a una afirmación del principio de oportunidad pero con limitaciones que se establecerían en las regulaciones específicas.

Aunque, por otro lado, un amplio sector de la doctrina se ha aferrado a la afirmación contraria, advirtiendo que el ejercicio de la potestad sancionadora es un ejercicio debido, legitimado a través del principio de legalidad como mandato de obligatoriedad consagrado en el artículo 103 CE de sometimiento a la Ley y al derecho³⁸. La justificación de esta postura, es que el legislador al tipificar las conductas como sanciones ya califica las conductas como contrarias al interés

³⁸ La STS 173/2002, de 9 de octubre, expresa como el principio de legalidad engloba también la actividad administrativa afirma así que:

“Es indudable que forma parte del conjunto de las facultades inherentes a la potestad de juzgar, privativa de los Jueces y Tribunales por mandato de la propia Constitución (art. 117.3), la de seleccionar la norma jurídica aplicable al caso concreto de entre las varias posibles, su interpretación y la subsunción en ella de los hechos (STC 76/1995, de 22 de mayo, FJ 5). Ahora bien, tampoco cabe duda de que el artículo 117.3 CE no faculta al juez a que, una vez seleccionada la única norma aplicable al caso concreto, simplemente la inaplique, soslayando, por una parte, el procedimiento expresamente establecido en la norma suprema a tal fin (la cuestión de inconstitucionalidad del art. 163), y desconociendo, por otra parte, el principio de legalidad inherente al Estado de Derecho que la Constitución enuncia en su Título preliminar (art. 9.3), y que es un límite no sólo de la actuación administrativa (art. 103.1) sino también de la judicial (art. 117.1 CE; STC 137/1997, de 21 de julio, FJ 2).

STS 4 de mayo de 1999, expresa de una manera tajante el mandato de obligatoriedad que supone el artículo 103 CE. “El principio de legalidad, de sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, que gobierna la actuación de las Administraciones públicas, impone la corrección de las infracciones administrativas que hayan podido cometerse”.

general, por lo que ya está la consecuencia jurídica establecida que es la imposición de la sanción. Por lo que no existe margen de apreciación para la iniciación del procedimiento sancionador porque la consecuencia jurídica ya está establecida por el legislador. Como apunta la tesis de LOZANO CUTANDA³⁹, “la virtualidad del carácter debido del ejercicio de la potestad sancionadora se encuentra mermado por las limitaciones que impone la realidad y por la insuficiencia de los mecanismos de control de la inactividad de la Administración, pero ello no puede llevar a afirmar su carácter discrecional, pues ninguna decisión o elección compete aquí a la Administración, que ha de limitarse a ejecutar la legislación, en la cual el legislador ya ha plasmado una valoración del interés general y ha previsto unas medidas o consecuencias jurídicas que hay que adoptar”.

3.-El interesado y el denunciante como partes del procedimiento administrativo sancionador.

El interesado, como parte, en el procedimiento sancionador, viene regulado en el artículo 4 de la actual Ley 39/2015, no establece modificaciones con respecto a la regulación anterior, por lo tanto, persisten los aspectos difusos que existen entre esta figura y el denunciante. Puesto que, de la regulación que hace el ordenamiento de la figura de interesado, se puede deducir que, para ostentar esta posición en el procedimiento, el denunciante debe probar un interés legítimo en la resolución.

La regulación que hace la Ley 39/2015, al igual que su antecesora, disponen de la figura de interesado desde una perspectiva general que incluye todo el procedimiento administrativo. Lo que nos lleva a deducir a tenor de los preceptos que se encargan de regular la postura de interesado que, como parte en el procedimiento sancionador, se considera al infractor y terceros que ostenten un interés legítimo en la resolución final.

Reiterada doctrina viene alegando, que no es sostenible la afirmación restrictiva sobre el denunciante, como parte ajena al procedimiento administrativo puesto que su status jurídico es independiente al del interesado y sólo podrá pasar a tener derechos reales en el procedimiento cuando alcance esta posición jurídica.

³⁹ LOZANO CUTANDA, B. ., op, cit., pág. 255.

Así PARADA⁴⁰ expresa que, resulta inexacta la tesis acerca de que el denunciante no puede ser interesado en el procedimiento porque el denunciante puede constituirse como parte interesada en el procedimiento cuando postule un verdadero interés en la causa:

“Esta doctrina valdrá realmente para supuestos en que el denunciante no tiene ninguna otra vinculación con los hechos que el de su conocimiento, ni otro interés que el de cumplir en abstracto con su deber de colaboración ciudadana; pero la solución no debe ser la misma cuando, además de que se instruya o no el procedimiento y de que se resuelva en uno u otro sentido, se deriven para él beneficios concretos, como las primas de denuncia, o la prevención de daños para el denunciante o su entorno, como pudiera entenderse en el caso de denuncia de conductas que perjudican como puede ser el caso de denuncia de infracciones urbanísticas”.

Hay que apuntar que ya existe una norma que legitima al denunciante en interesado para aquellos casos en que su esfera jurídica se ve afectada a consecuencia de la infracción y es la Ley de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Ley 2/1998, de 20 de febrero).

Su exposición de motivos expresa que el objetivo de la ésta es adaptar los principios rectores del procedimiento penal a las peculiaridades del procedimiento administrativo⁴¹.

Por lo que instaura una especie de acción pública, a la que se puede acoger el denunciante si ostenta un interés legítimo a causa de la infracción.

Así en su artículo 30 expresa que son interesados en el procedimiento quienes lo promuevan como titulares de intereses o derechos legítimos⁴².

⁴⁰ PARADA, P. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), Editorial Marcial Pons, Madrid, 1993, pág. 279

⁴¹ Ley 2/1998. Exposición de motivos. “Como se aprecia en lo que precede, la tarea normativa de que esta ley es manifestación estaría abocada al más rotundo fracaso si no tuviese como idea central la necesidad de adaptación de los principios y reglas penales a las peculiaridades de la potestad administrativa sancionadora, o, mejor dicho, la búsqueda de aquello que es esencial a lo punitivo y su expresión concreta en lo punitivo administrativo, y, por ello, es esa idea la que subyace en todos y cada uno de los preceptos de esta ley”.

Y cuando se trate de un denunciante que tan sólo ejerce un deber ante la Administración de comunicador de una infracción administrativa la Ley, preceptúa que habrá que comunicarle, la iniciación o no del procedimiento⁴³. A diferencia de lo que ocurre en la regulación general que, sólo se notificará cuando se haya tramitado una solicitud de iniciación además de que sea una infracción que menoscabe el patrimonio de las administraciones públicas.

La doctrina⁴⁴ apunta, a que esta Ley innovadora y vanguardista con respecto a la iniciación del procedimiento sancionador debería adoptarse en el ámbito estatal al ampliarse la esfera del denunciante en el ámbito sancionador. Con una base jurídica indiscutible como es el derecho a la tutela judicial efectiva proclamado en el artículo 24 CE.

A continuación, expondremos todos los problemas que existen con respecto a la legitimidad del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador y que posibilidades contempla doctrina y jurisprudencia de pasar a formar parte del procedimiento en la condición de interesado.

3.1- Evolución jurídica y regulación actual del denunciante en el Derecho Administrativo Sancionador.

El status jurídico que ostenta la figura del denunciante como posible parte del procedimiento administrativo, viene planteándose desde la ya remota, Ley de 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo valorando la calificación del denunciante desde la doctrina más antigua hasta la jurisprudencia (SSTS 25 de octubre de 1932, 6 de diciembre de 1952 y 23 de junio de 1987), calificando al denunciante como un mero «testigo cualificado o agente de la administración».

⁴² Artículo 30 de la Ley 2/1998. “*Son interesados en el procedimiento, además de los inculcados, quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos*”.

⁴³ Artículo 34.4 de la Ley 2/1998. “*La denuncia no convierte, por sí sola, al denunciante en interesado en el procedimiento sancionador. El denunciante, salvo que tenga legitimación en los términos establecidos en el artículo 30 de la presente ley y solicite la apertura del procedimiento, no tendrá más participación en el procedimiento que el derecho a recibir comunicación del órgano competente sobre la apertura o no de aquél y, en su caso, de la resolución que le ponga fin*”

⁴⁴ LOZANO CUTANDA, B., op. cit., pág. 105.

Aún más novedosa es la manera que tiene la STS de 23 de enero de 1986 que niega la legitimación del denunciante en el procedimiento sancionador basándose en que el objeto de la potestad sancionadora es la solución de asuntos que afectan al interés general y no a interés particulares que nada tienen que ver con esta condición, por lo que de acuerdo con su naturaleza solo tendrán legitimación en el procedimiento, la administración y el infractor:

«El procedimiento sancionador regulado en los artículos 133 a 137 de la Ley de Procedimiento Administrativo, es concluido de oficio por aquélla con una resolución sancionadora o de sobreseimiento, sin más declaraciones y menos aún de reconocimiento de situaciones individualizadas en favor de personas ajenas a fin perseguido, criterio éste que se recoge en las sentencias de este Tribunal de 16 de marzo de 1982, 28 de noviembre de 1983 y 27 de junio de 1984, en la primera de las cuales se indica que «la condición de denunciante es sustancialmente distinta de la parte interesada» de forma que nunca adquiere este carácter».

En la actualidad, la doctrina que planteamos, que niega la legitimación del denunciante sin excepción, queda totalmente superada y solo se encuentran algunos resquicios de la misma en alguna sentencia un poco más actual, como las SSTS 13 de enero de 1994, STSJ de Andalucía de 5 de febrero de 2001 que vuelve a negar de manera rotunda cualquier tipo de legitimación en la figura del denunciante:

La sentencia del Tribunal Supremo de 1994 niega la legitimidad del denunciante repitiendo el argumento de que la potestad sancionadora no responde a intereses individuales.

«Quien denuncia una determinada conducta carece en principio de interés personal para depurar la responsabilidad disciplinaria del denunciado. La protección y el amparo de los derechos subjetivos o de los intereses legítimos que pudieren haber resultado lesionados por la actuación constitutiva, en su caso, de infracción y, por ello, merecedora de una sanción, tienen otras vías abiertas en nuestro ordenamiento jurídico, como puede ser, entre ellas, la exigencia de la responsabilidad civil de la administración o del funcionario con la correlativa indemnización, para lo cual si estaría legitimado el perjudicado. El denunciante es aquí un tercero simple, carece por tanto de la

cualidad de parte legítima y, en consecuencia, resulta inviable procesalmente su pretensión de impugnar el archivo del expediente y los acuerdos que traen causa de tal decisión»

Otro ejemplo que niega de manera rotunda la legitimación del denunciante es la STSJ de Andalucía de 5 de febrero de 2001.

«La legitimación para recurrir sólo corresponde a los titulares de un interés directo, personal y legítimo en el asunto y tal interés no puede reconocerse a los denunciantes en un procedimiento sancionador por cuanto el denunciante, aunque tenga reconocida cierta intervención en el procedimiento que su denuncia provoque, no por ello se constituye en parte, y así, aunque la redacción inicial del art. 415.1 LOPJ permitía la iniciación del procedimiento a instancia del agraviado, que aportaría la inicial noticia de la infracción, el mismo no tiene en el desarrollo ulterior del procedimiento facultad alguna de iniciativa procesal, ni por tanto legitimación para crear la obligación del órgano sancionador de investigar la concreta situación de un hecho denunciado».

Con la entrada de la Ley 30/1992 (LRJPAC), el problema de legitimación del denunciante no se vio resuelto. La LRJPAC estableció un procedimiento común administrativo, pero con respecto a la potestad sancionadora como ocurría con su antecesora tan sólo se encargaba de enumerar los principios básicos que deben regir en cualquier procedimiento administrativo sancionador, al formar parte del *ius puniendi* del Estado, pero deja por cubrir la regulación de un procedimiento sancionador común, con las particularidades que al mismo le conciertan. Así para subsanar los problemas que de esta falta de regulación se deriven, añadía en disposiciones transitorias que la aplicación de la LRJPAC es de carácter subsidiario, de la manera que se aplicara la misma, a falta de regulación sectorial en la materia.

La existencia posterior del Real Decreto 1398/1993 encuentra su fundamento en concretar el procedimiento administrativo sancionador y es aquí donde nuestras esperanzas se truncan, pues la figura del denunciante aparece vagamente regulada, calificando al denunciante de nuevo como un simple «comunicador de hechos» a la administración.

Las dos alusiones que hace el Real Decreto 1398/1993 a la postura del denunciante se establecen en el artículo 11, volviendo a insistir, que el procedimiento sancionador se iniciará siempre de oficio y la única variación que promete es la de la comunicación al denunciante de la iniciación o no del procedimiento. Siendo el único derecho que se le concede a esta figura. Puesto que de la literalidad de la norma se deduce que el denunciante no tendrá derecho a recurrir las resoluciones o el archivo del expediente. Ahogando sus posibilidades como parte y dándole un derecho informador que resulta insuficiente.

El objetivo del Real Decreto 1398/1993 era establecer un procedimiento administrativo sancionador general, pero éste es aplicable cuando no haya una norma específica que trate sobre la materia. Tanto el Estado como las comunidades autónomas tienen competencia para legislar en el ámbito sancionador, funcionando la ley del procedimiento administrativo común de una manera subsidiaria al igual que el reglamento.

Es por este motivo (la generalidad y no concreción), por el que en regulaciones especiales se ha considerado necesario activar al denunciante en el procedimiento administrativo. Ocurre así en el Reglamento que recoge las especialidades del procedimiento sancionador de las Infracciones administrativas de Control de Cambios⁴⁵, diferenciando a dos tipos de denunciante el simple y el cualificado supeditando la calificación al interés legítimo. O en la Ley Orgánica Reguladora del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal⁴⁶.

La actual Ley 39/2015, añade novedades reguladoras, pero continúa con el desarrollo procedimental que establecía la ley 30/1992 y el reglamento del procedimiento de la potestad sancionadora 1398/1993.

⁴⁵ RD 1392/1993 (Ley de Control de Cambios) en su artículo 4.5 establece los derechos de los denunciantes en el procedimiento: “La presentación de una petición razonada o denuncia no vincula al órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, si bien deberá comunicar a los autores de aquéllas los motivos por los que, en su caso, no proceda la iniciación del procedimiento.

La simple condición de denunciante no confiere la de interesado en el procedimiento, si bien será informado de la resolución que finalmente se adopte”.

⁴⁶ De nuevo la Ley vuelve a distinguir entre denunciante simple y denunciante cualificado/ interesado. Dando traslado de las resoluciones a los denunciantes.

El antiguo reglamento regulaba el procedimiento sancionador, puesto que la antigua ley, regulaba los principios rectores de éste y el procedimiento administrativo común. Dejando en manos del reglamento la especificidad en materia sancionadora.

Con la nueva ley se han incluido las disposiciones específicas que contenía el reglamento para la materia sancionadora es decir, el reglamento se ha elevado a rango legal a través de incluir el procedimiento sancionador en la nueva ley 39/2015.

En mi opinión, la regulación del denunciante en el ordenamiento se encuentra desprotegida, vacía de contenido, puesto que, frente al procedimiento sancionador, el denunciante es un mero comunicador de hechos carente de derechos y garantías y como se puede ver en el desarrollo de este trabajo, a razón de ver las partes legitimadas del procedimiento administrativo, la figura del denunciante en este procedimiento, debe adquirir un papel más notorio y protegido que el que tiene en la actualidad. La nueva Ley de Procedimiento Administrativo 39/2015 pierde una oportunidad de oro, que como a continuación desarrollaremos es demandado tanto por doctrina como por la jurisprudencia.

3.2.- Las innovaciones que introduce la nueva Ley 39/2015 con respecto a la figura del denunciante.

El procedimiento administrativo sancionador en la nueva ley reguladora, añade novedades reguladoras, pero continua con el desarrollo procedimental que establecía la ley 30/1992 y el reglamento del procedimiento de la potestad sancionadora 1398/1993.

El antiguo reglamento regulaba el procedimiento sancionador, puesto que la antigua ley, regulaba los principios rectores de éste y el procedimiento administrativo común. Dejando en manos del reglamento la especificidad en materia sancionadora.

Con la nueva ley se han incluido las disposiciones específicas que contenía el reglamento para la materia sancionadora es decir, el reglamento se ha elevado a rango legal a través de incluir el procedimiento sancionador en la nueva ley 39/2015.

Una vez explicado esto, entraremos a desarrollar las materias innovadoras que introduce la nueva ley en el ámbito del denunciante y que pueden ser objeto de controversias bajo mi punto de vista.

Las novedades que se realizan con la figura del denunciante se establecen en el artículo 62.4 que dice así:

“4. Cuando el denunciante haya participado en la comisión de una infracción de esta naturaleza y existan otros infractores, el órgano competente para resolver el procedimiento deberá eximir al denunciante del pago de la multa que le correspondería u otro tipo de sanción de carácter no pecuniario, cuando 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.

Asimismo, el órgano competente para resolver deberá reducir el importe del pago de la multa que le correspondería o, en su caso, la sanción de carácter no pecuniario, cuando no cumpliéndose alguna de las condiciones anteriores, el denunciante facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que se disponga.

En ambos casos será necesario que el denunciante cese en la participación de la infracción y no haya destruido elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia”.

El apartado uno del citado precepto establece que se podrá eximir al denunciante del pago de la multa, cuando los hechos que declare sean elementos de prueba suficientes para iniciar el procedimiento además de repararse el perjuicio causado.

En el caso del segundo apartado, para formar parte del procedimiento y así reducir el importe del pago, el denunciante deberá facilitar elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia.

Anteriormente explicamos el status jurídico del denunciante y el interesado en el procedimiento viendo como éste último era parte legitimada del mismo. En este precepto vemos como, por denunciar unos hechos concretos que sirven como elemento de prueba, el denunciante pasa a ser interesado en el procedimiento bajo las condiciones que el órgano instructor del caso estime oportunas. Ya que es éste el que debe de considerar si los elementos de prueba son suficientes para que el

“arrepentido” pase a ser parte del procedimiento y posteriormente se le exima del pago de la sanción.

Nada dice el precepto de cuáles son los derechos que le asiste a ésta parte así denominada puesto que no es un mero denunciante del proceso ni un simple interesado, puesto que informa de unos hechos pero también es partícipe de los mismos.

El apartado dos del punto 4 además añade que si no se dan las condiciones anteriores pero se han aportado elementos de prueba de los que no se disponían que sean fundamentales para el caso se podrá reducir el importe de la sanción pecuniaria o no pecuniaria.

Desengranado el artículo, me surgen varios problemas:

1.- La discrecionalidad. El precepto nada habla de que tipo de pruebas con son concluyentes y necesarias en el procedimiento para que pueda el denunciante eximirse de la sanción. Por lo tanto, y salvo que un desarrollo reglamentario lo establezca posteriormente⁴⁷ queda un amplio margen de apreciación por el órgano administrativo competente para valorar que información ha sido necesaria para el esclarecimiento del procedimiento, entrando el denominado “arrepentido” en una esfera de inseguridad jurídica. La discrecionalidad de la administración como hemos analizado más arriba, es un concepto que preocupa a gran parte de la doctrina y añadiendo éste precepto, la misma se puede ver aún más afectada. Porque si éste nuevo denunciante informa de unos hechos a la administración, ¿queda la misma obligada a la incoación del procedimiento? ¿Es “el arrepentido” un tipo de denunciante cualificado con legitimación para iniciar el procedimiento?

La literalidad del apartado 4 me lleva a pensar que este nuevo status de denunciante encuentra legitimación para la iniciación del procedimiento a instancia de parte al decir así: *“cuando sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento”*

⁴⁷MARTÍNEZ YAÑEZ, N.M. *Revista Xurídica Galega*. Op. Cit., pág 70. “En la regulación señalada no se hace referencia a la competencia para la apreciación de las circunstancias que conducen a la “clemencia” con el denunciante infractor. Tal vez en un futuro desarrollo reglamentario de la Ley se hará referencia a estas cuestiones”.

2.-El principio de proporcionalidad. Nada habla el citado apartado de las conductas continuadas del grupo de infractores, puesto que si estos se ven premiados por el hecho de colaborar, con la reducción de la multa o exención de la sanción, pueden ver beneficios en el hecho de continuar con la conducta sancionada al ser posteriormente redimidos del pago. Entra en juego el objeto de la potestad sancionadora como facultad de la administración pública, para imponer sanciones como consecuencia de un ilícito, teniendo una finalidad represora. Ya que si por el hecho de colaborar o resarcir el daño, el infractor es indultado, pierde sentido la finalidad represora del ordenamiento.

3.-El chivato. Nada se dice acerca del denunciante, el cual mostrando la información a la administración, puede quedar en una postura incómoda con respecto a los demás infractores, ya que el precepto no establece nada acerca del anonimato del mismo, por lo tanto, en las actuaciones posteriores los demás administrados pueden tener la posibilidad de quien es el sujeto que les ha delatado y que a la vez se ha beneficiado de una exención por este hecho.

4.-Modelo de exportación norteamericana. Este sistema llamado para algunos autores “sistemas de clemencia”⁴⁸ se ha utilizado en otros campos como el derecho de la competencia o sistemas tributarios, pero lo que apunta el citado autor es que puede convertirse en un modelo de represión del Estado a través de crear desconfianza entre los súbditos como ocurría en los sistemas penalistas preconstitucionales. A parte deja en entre dicho la capacidad de la administración pública de investigar por cuenta propia las conductas ilegales.

5.- No se establece como se van a graduar las sanciones⁴⁹.

6.- No queda delimitado que órgano se encargará de tramitar las exenciones o las reducciones de la pena. Quedando pendiente un desarrollo reglamentario que

⁴⁸ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., Los Proyectos de Ley del Procedimiento Administrativo Común de la Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público. Una primera evaluación. *Revista de Derecho Administrativo*. Nº2. Enero-diciembre 2015.

⁴⁹ DÍEZ SASTRE, S. *Potestad y procedimientos sancionadores*. Instituto de Derecho Local. Madrid. 2016. Reflexiones acerca del artículo 62.4 “Es llamativo que el legislador no introduzca ninguna referencia a los límites de reducción de la sanción, refiriéndose a su importe o a su naturaleza. Se deja, por tanto, un amplio margen de discrecionalidad a la valoración del órgano competente. Esto casa con la ausencia de interés del legislador en establecer reglas referidas a las causas de exención, atenuantes o agravantes de las sanciones”.

establezca los principios procedimentales de este artículo para que los infractores no se encuentren inmersos en una inseguridad jurídica que un sistema de derecho no se puede permitir.

7.- La cláusula puede provocar un efecto radicalmente distinto al pretendido así lo apunta BAUZÁ MARTORELL⁵⁰ “que no es otro que incentivar la comisión de infracciones, sabiendo que la denuncia al resto de infractores conllevará la impunidad frente a la responsabilidad por el hecho infractor. Tratándose de infracciones que generan perjuicio patrimonial a la Administración, al denunciante le resultará rentable infringir, anulándose por completo el principio general del art. 131.2 LRJ-PAC de que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas”.

3.3.- ¿Cambian los requisitos de legitimación del denunciante con respecto a las anteriores regulaciones?

A través de la nueva regulación los requisitos para que el denunciante se encuentre legitimado en el proceso cambian, puesto que en las anteriores regulaciones, las posibilidades que tenía el denunciante para ser parte legitimada en el procedimiento se limitaban a alegar o probar un interés legítimo en el caso y pasaría a ser parte del procedimiento convertido en interesado, nunca desde el status jurídico de denunciante, así se encarga de reflejarlo la ley constantemente. Ahora para ser parte del procedimiento y que se produzcan el efecto de clemencia debes aportar 1 *“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 2 *“se repare el perjuicio causado”*. Lo mismo ocurre para reducir la sanción, se vuelven a establecer 1 *el denunciante facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que se disponga.* 2 *se repare también aquí el perjuicio causado* y en ambos casos se establece una condición común; 3 *que el denunciante cese en la participación de la infracción y no haya destruido elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia.*

⁵⁰ BAUZÁ MARTORELL, F. J., Denuncia en el anteproyecto de ley de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. *Revista de Derecho Administrativo*. N°2. Enero-diciembre de 2015.

Parece que cuando el denunciante, es además infractor y cumple con ciertos requisitos, su status jurídico se transforma para dar lugar a otra figura que denominamos “arrepentido” ostentando una posición de privilegio con respecto al denunciante habitual (que existía en las antiguas regulaciones y aún persiste en ésta). Por lo que el legislador desde mi punto de vista, innova añadiendo al procedimiento sancionador una nueva parte legitimada “el arrepentido” totalmente diferenciada del denunciante hasta ahora conocido ya que, éste no puede entrar a formar parte del procedimiento si no ostenta un interés legítimo pero sin embargo, “el arrepentido” entra a ser parte del mismo, cumpliendo ciertas exigencias antes explicadas.

Pero nada establece la norma acerca de los derechos y obligaciones que ostenta ésta figura, dejando en el limbo el status jurídico del “arrepentido” en un grupo de infractores, albergando la duda de si el mismo pasa a ser parte del procedimiento como infractor, interesado, “arrepentido” o mero denunciante que aunque los denomine de la misma manera, son partes completamente distintas del ordenamiento.

3.4.- Doctrina jurisprudencial sobre la figura del denunciante.

Como vimos en el punto anterior, negar de una manera tajante la legitimación del denunciante en todo tipo de procedimientos sancionadores es una doctrina jurisprudencial que ya ha quedado superada, puesto que no es posible negar la misma, en todos los casos, alegando como justificación que la finalidad de la administración es la protección del interés general y que la administración no puede atender a intereses individuales de los particulares si no, que su función, es la protección de una colectividad entendida como ciudadanía.

Desde el punto de vista procesal, la denuncia por sí misma no produce efectos vinculantes para la iniciación del procedimiento, ni para la exigencia de sanciones determinadas (SSTS 4 de junio de 1990 y 18 de mayo de 2001) doctrina que no ha cambiado a lo largo del tiempo pues incluso, la jurisprudencia más reciente así lo confirma.

La STS de 24 de enero de 2013, vuelve a recalcar que la denuncia pone en conocimiento a la administración de unos hechos que pueden ser constitutivos de

infracción administrativa y que a lo que respecta, la figura del denunciante no se ve legitimada para recurrir en vía judicial:

«La denuncia sirve para poner en conocimiento de la Administración determinados hechos pero no atribuye ningún derecho a que se incoe el procedimiento y a que se imponga una sanción, como tampoco atribuye legitimación para recurrir en vía judicial, porque la imposición de una sanción a la persona denunciada, al no producir efecto positivo alguno en la esfera jurídica del denunciante, ni eliminar carga o gravamen de clase alguna en dicha esfera, no encarna el interés real que resulta necesario para que pueda ser apreciada la legitimación que como inexcusable presupuesto del proceso contencioso administrativo exige el artículo 19 de la Ley Jurisdiccional. (...) esta sala cree conveniente recordar su reiterada jurisprudencia que reconoce legitimación al denunciante para demandar el desarrollo de la actividad investigadora que resulte conveniente para la debida averiguación de los hechos que hayan sido denunciados, pero no para que esa actividad necesariamente finalice en una resolución sancionadora; y esto último porque la imposición de una sanción a la persona denunciada, al no producir efecto positivo alguno en la esfera jurídica del denunciante, ni eliminar carga o gravamen de clase alguna en dicha esfera, no encarna el interés real que resulta necesario para que pueda ser apreciada la legitimación que como inexcusable presupuesto del proceso contencioso-administrativo exige el artículo 19 de la Ley jurisdiccional».

Por tanto, para ser parte en el procedimiento administrativo, a la vista de la jurisprudencia descrita hay que tener un derecho o interés legítimo en la causa que legitime al denunciante.

Es aquí donde surge una diferenciación realizada por la doctrina a consecuencia de la realidad y es que es absurdo negar hoy en día, que existen denunciantes que ostentan un interés legítimo en el procedimiento y que como tal, deben ser una parte activa del procedimiento, porque, si se afirma la tesis contraria, estaríamos negando a la colectividad de la ciudadanía uno de los derechos más importantes que se establecen en nuestra Constitución como es el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24, así como a los principios constitucionales que se sustraen de artículo como el 9.3 CE, el control de la

actuación administrativa 106 CE, por lo tanto para que el denunciante sea parte en la causa y adquiera la posibilidad de participar en los trámites deberá probar el interés legítimo pasando a formar parte del procedimiento con la condición de interesado. La STS 24 enero del 2000:

«Conceptualmente, no son situaciones equiparables la del denunciante y la del interesado, pues cabe que quien facilita la *notitia infractionis* a la Administración carezca de interés legítimo concreto en el caso» aunque admite la figura del «denunciante portador o titular de un interés legítimo, supuesto en el que estaría legitimado para exigir el control jurisdiccional de una resolución como la impugnada». Sentencia que es muy significativa en este aspecto, y genera una arraigada conciencia doctrinal acerca del potencial derecho que tiene el denunciante a ser parte interesada en el procedimiento.

Por lo que a la luz de la jurisprudencia se puede extraer la existencia de dos tipos de denunciantes en el procedimiento aquéllos que sólo comunican a la administración unos hechos presuntamente ilícitos, y otros, que denominaré “potenciales interesados”, que tienen un interés más allá de la legalidad puesto que su esfera se ve afectada por la resolución. El ordenamiento jurídico no advierte la posibilidad de que el simple denunciante pase a formar parte del procedimiento sancionador, lo que hace a través de su regulación es que para ser parte del procedimiento, cambiará su status a la figura de interesado cuando se demuestre el interés legítimo en la causa.

4.- El reconocimiento de la acción pública en ciertos sectores

A razón de todo lo expuesto, se puede afirmar que existen distintas corrientes jurisprudenciales y doctrinales, a razón del principio de oportunidad, como debe ser su uso y como adquiere legitimidad en el procedimiento sancionador y otra corriente a favor de la primacía del principio de legalidad como mandato de obligatoriedad expresado a través del artículo 25CE al establecerse que el *ius puniendi* del Estado incluye el procedimiento sancionador. Donde no queda margen para la interpretación es en ciertos sectores donde existe un reconocimiento legislativo a el principio de oficialidad de la acción administrativa como ocurre entre otros;

En materia de infracciones de tráfico, donde el procedimiento sancionador es iniciado de oficio por la autoridad competente que tenga noticia de los hechos que puedan constituir infracciones tipificadas en la Ley así lo establece el artículo 73 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo).

O en el Reglamento de Costas (RD 1471/1989, de 1 de diciembre) estableciendo la obligatoriedad en la tramitación de las denuncias cuando los hechos estén suficientemente motivados.

Al exponer estos ejemplos, que más tarde desarrollaremos con más detenimiento, lo que se quiere advertir es un desarrollo en el ordenamiento del principio de oficialidad para la persecución de las infracciones administrativas. Que tiene su consecuencia en el reconocimiento de la acción pública que existen en ciertos sectores, como el urbanístico, costas, patrimonio histórico, medioambiente, entre otros.

El concepto de acción pública viene ligado a la legitimación de terceros en el procedimiento sancionador porque como señala SABÁN GODOY *“en el derecho penal, la inacción se transforma necesariamente en un acto, la inadmisión o el archivo que, a su vez, puede ser objeto de recurso, cuya estimación daría lugar a la acción”* pero en el derecho administrativo no ocurre lo mismo puesto que la inacción de la administración no da lugar a ningún tipo de recurso y es aquí donde entra en juego la acción pública consistente en la legitimación de un tercero aunque no tenga ningún tipo de interés subjetivo en la causa⁵¹, a diferencia de lo que ocurre con el denunciante en los procedimientos donde no está reconocida la acción pública pues para ser parte en la causa, deberá probar un interés legítimo en la resolución pasando a formar parte del procedimiento en la condición de interesado. La acción pública en el procedimiento administrativo encuentra su legitimación en la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Ley 29/1998, en el artículo 19. H. *“Cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes”*. De este precepto se extrae que en los casos donde está reconocida la acción popular, las personas físicas y jurídicas no deben probar un interés más allá de

la legalidad. Por tanto, a falta de regulación en la Ley 39/2015 que establece el procedimiento común, serán las leyes sectoriales que regulan materias concretas las que se encarguen de establecer la legitimación de la acción popular para los ciudadanos.

El alto Tribunal tiene declarado que el reconocimiento de la acción pública no es de alcance absoluto si no que está sujeta a límites materiales⁵² que son descritos tanto por doctrina como jurisprudencia una de las más recientes observa de nuevo que no se puede hacer abuso del derecho para fines revanchistas STS de 16 de junio de 2016 (1432/2016):

“Según la recurrente, **la acción pública no pueda amparar pretensiones basadas en intereses destinados exclusivamente a dañar los derechos de un tercero**, como ocurre en el presente caso, en el que los actores no son propietarios de parcelas en los ámbitos afectados por la modificación puntual nº 11 y solamente ejercitan la acción pública, porque no se haya aplicado también a las urbanizaciones donde la entidad demandante tiene intereses.

El motivo debe ser desestimado, cierto es que *el ejercicio de la acción pública en el ámbito urbanístico está sujeto a los límites generales o comunes que nuestro ordenamiento jurídico impone al ejercicio de cualquier derecho, cuales son, básicamente, las exigencias de la buena fe y la proscripción del abuso del derecho. Pero no es menos cierto que la extralimitación ha de quedar perfectamente acreditada*, pues es esto lo que exige la titularidad del derecho que se ejercita. Si se es titular del derecho, su ejercicio debe ser amparado, y todo obstáculo

⁵² TESO GAMELLA, M^a PILAR. Legitimación y acción popular. Novedades jurisprudenciales. *Cuadernos de Derecho Público*. Revista nº 36. Enero-abril 2009.

“1. Comprende el ejercicio de las acciones de nulidad, así como la adopción de las medidas que comporten el restablecimiento de la legalidad.

No alcanza, por el contrario, al ejercicio de pretensiones de reconocimiento de una situación jurídica individualizada que prevé el artículo 71.1.b/ de la LJCA.

2. La acción pública permite la interposición del recuso en vía administrativa y en sede jurisdiccional y, por supuesto, incluye la solicitud de medidas cautelares tendentes a la protección de la legalidad, es decir, siempre que tengan por finalidad la salvaguarda de los intereses que protege la acción pública en el ámbito sectorial reconocido. Ahora bien, no se permite impugnar mediante la acción pública la inactividad o la vía de hecho. En el primer caso, porque el artículo 29 de la LJCA dispone que sólo es posible cuando en virtud de disposición general que no precise acto de aplicación esté obligada a realizar una prestación concreta. Y, en el segundo, en la vía de hecho, porque el artículo 30 de la LJCA exige la cualidad de interesado para interponer el recurso contencioso administrativo”.

que lo impida, amén de estar previsto en el ordenamiento jurídico, debe quedar constatado.

En este punto, cabe recordar algunas de las afirmaciones de este Tribunal Supremo referidas al concepto de la mala fe, como son aquellas que la ligan con la conducta deshonesto y desleal en las relaciones de convivencia, o con la que no se adecua a las exigencias imperativas éticas clamadas por la conciencia social en un lugar y momento histórico determinado, o con la que responde a una finalidad económico-social que es distinta de aquélla para la que se atribuyó el poder en que consiste el derecho subjetivo, o con la que es contradictoria con una anterior conducta generadora de confianza; y recordar, también, que la doctrina reiterada de este Tribunal Supremo requiere para poder apreciar el abuso del derecho que se revele *de modo patente, manifiesto y claro que la intención o propósito sea sólo el de causar daño a otro sin que resulte provecho para el agente*, no actuando abusivamente quien utiliza su derecho respondiendo al mismo criterio finalista que el que inspira a la norma legal atributiva de él”.

4.1.- La acción pública en el derecho medioambiental

Uno de los temas más discutidos en materia medio ambiental es el alcance de la acción pública en este sector, ya que en los últimos tiempos y con el aumento de la preocupación que existe con respecto a este asunto⁵³, la acción pública se dibuja en este sector como uno de los temas en los que más necesario es establecer una regulación clara limitando el alcance de la misma.

¿Qué límites existen para los ciudadanos que quieran recurrir actos, proyectos, planes y programas que puedan tener un efecto relevante sobre el medio ambiente?

⁵³ LOZANO CUTANDA, B. *Derecho ambiental administrativo*. 10ª Edición. Dykinson. Madrid, 2009. Pág. 225. “La Constitución ha reconocido este carácter del medio ambiente como un bien o interés colectivo, configurando el disfrute de un medio ambiente adecuado como un derecho de la comunidad en su conjunto, cuya realización se encomienda a los poderes públicos pero también a todos los integrantes de la comunidad, que tienen, como expresamente dice el artículo 45 CE, no sólo el derecho a disfrutar del medio ambiente adecuado sino también “el deber” de conservarlo”.

El artículo 20 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente establece:

“El público que considere que un acto o, en su caso, una omisión imputable a una autoridad pública ha vulnerado los derechos que le reconoce esta Ley en materia de información y participación pública podrá interponer los recursos administrativos regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y demás normativa aplicable y, en su caso, el recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”.

Aquí se reconoce la acción pública para denunciar infracciones en sus preceptos medioambientales, esta Ley es la más importante promovida hasta la actualidad en legitimación medio ambiental puesto que las regulaciones estatales en relación con el medio ambiente no contemplan la acción pública pese a su demanda. Por lo que de nuevo y de acuerdo con el artículo 19.h LJCA habrá que ir a las regulaciones específicas en materia de medio ambiente; regulaciones de las comunidades autónomas, regulaciones sectoriales en materias específicas con el medio ambiente.

La Ley 27/2006 parte del reconocimiento constitucional del medio ambiente establecido en el artículo 45CE, pero es la jurisprudencia la encargada aquí de delimitar de una manera clara los límites que existen con respecto a la acción pública en materia medioambiental:

La STS nº 1432/2016, sala 3ª, de lo Contencioso-Administrativo, 16 de junio de 2016, delimita la acción popular a personas jurídicas sin ánimo de lucro e introduce requisitos con respecto a este tipo de personas jurídicas y es la dedicación al fin medio ambiental, aunque hace una matización expresando que los requisitos del artículo 18 deben interpretarse de una manera flexible⁵⁴.

⁵⁴ STS 16 de junio de 2016: «Para entender adecuadamente este precepto no puede utilizarse un criterio de inclusión nominativo de sectores de legislación, ya que existen materias como la de legislación minera que no están comprendidas en la enumeración bajo este criterio, pero sin embargo puede tener, en determinadas facetas, un alto impacto en el medio ambiente, y en concreto en la protección de los suelos, las aguas, la utilización de los suelos».

El derecho de acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales se regula en el Título IV de la LIPPAJM, y tiene, por una parte, la vertiente de impugnación de los actos u omisiones que hayan vulnerado los derechos de información y participación pública (arts. 20 y 21) y, por otra, establece bajo la rúbrica de acción popular en asuntos medioambientales, el siguiente derecho: en el artículo 22: los actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1 podrán ser recurridas por cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 23 a través de los procedimientos de recurso regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como a través del recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Se observa sin dificultad que esta acción popular no es la acción pública que admiten algunos sectores de nuestro ordenamiento jurídico. Como hemos dicho en sentencia de 7 de junio de 2013 (rec. cas. núm. 1542/2010), «la acción pública que reconoce la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, es un acción pública peculiar, porque tiene unos límites hasta ahora desconocidos en el ejercicio de la acción pública. **Baste señalar que su ejercicio depende de la concurrencia de una serie de requisitos, entre los que destaca, por lo que hace al caso, que la acción se habrá de ejercitarse, en todo caso, por asociaciones dedicadas a la defensa del medio ambiente, sin que el ejercicio de esta acción se reconozca a las personas físicas.**».

La acción pública contemplada, se limita a los supuestos declarados en el artículo 23 de la Ley 27/2006 así lo declara la STS 16 de mayo de 2007:

«El ordenamiento jurídico no concede una acción pública en materia de protección del medio ambiente, ni siquiera en la reciente Ley 27/2006, de 18 de Julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, la cual, en su artículo 22, sólo

otorga acción popular a las personas jurídicas sin ánimo de lucro y sólo cuando cumplen los requisitos de su artículo 23».

LOZANO CUTANDA⁵⁵ apunta que la acción pública podría haber ido más allá y legitimar a las personas físicas que ostenten un interés por la legalidad, pero establece que es una medida prudente y justificada para la prevención del abuso del derecho, traducido en chantajes como se ha puesto de manifiesto en otros sectores donde está contemplada la acción pública como es el urbanismo.

4.2.- La acción pública en la Ley de Costas 22/1988.

La acción pública en la Ley de Costas viene regulada en el artículo 109 que dice así:

“1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales la observancia de lo establecido en esta ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación.

2. La Administración, comprobada la existencia de la infracción y siempre que el hecho denunciado no sea materia de un expediente sancionador y finalizado o en trámite, abonará a los particulares denunciantes los gastos justificados en que hubieran incurrido”.

La configuración de esta acción pública comprende no sólo el ejercicio de acciones cuando se trata de un hecho que sea materia de expediente sancionador, sino también se incluye cualquier infracción o lesión no sancionable. De manera que no se restringe la acción pública al ámbito exclusivamente sancionador.

La STS, SALA 3ª, de lo Contencioso-Administrativo, 11 de julio de 2014 se encarga de enmarcar en el ordenamiento la legitimidad de la acción pública que como ocurre en otros sectores donde está reconocida la misma, emana del artículo 19.h de la LJCA.

«Decíamos en la citada sentencia, respecto a la invocada falta de legitimación activa, que la Asociación demandante, al igual que en el presente recurso, acciona al amparo del artículo 109 de la Ley de Costas, ejercitando una acción pública, como

⁵⁵ LOZANO CUTANDA, B., op, cit., pág 271.

así lo hace constar expresamente en la demanda. El artículo 19 de la Ley Jurisdiccional dispone que están legitimados en el orden contencioso administrativo " *h) Cualquier ciudadano, en el ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes.*

Precepto que hay que conectar con el artículo 109 de la Ley de Costas, que en su apartado 1 dispone que " Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales la observancia de lo establecido en esta ley y *en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación*". En igual sentido se regula en el artículo 202 del Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de Costas".

La STS, de 18 de noviembre de 2003, antecesora a la anteriormente comentada, expresa el alcance de la acción popular y establece que está legitimada ante cualquier efecto sobre el dominio público.

"El ejercicio de la acción para salvaguardar los preceptos de la ley, **cualquiera que sea el efecto producido sobre el dominio público**, está amparado por la acción pública reconocida en el artículo 109 de la Ley de Costas ".

Posteriormente ha precisado en la ulterior STS de 17 de diciembre de 2003 que, a pesar de tan categórica afirmación, no se puede olvidar la literalidad de lo establecido en el artículo 12.1 de la misma Ley, que requiere, cuando el deslinde no sea incoado de oficio, que lo sea a petición de cualquier persona con interés legítimo. Si bien, una vez practicado y aprobado el deslinde, cualquier persona está legitimada para impugnarlo, ejercitando para ello la acción pública, contemplada en los artículos 109 de la Ley de Costas y 202 de su Reglamento.

La STS, de 9 de junio de 2004⁵⁶, en esa línea, precisa que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley de Costas, la acción de deslinde, de no incoarse

⁵⁶ La STS de 9 de junio de 2004 añade: «la acción pública viene establecida en esta Ley como instrumento idóneo para evitar la infracción del ordenamiento jurídico en materia de dominio público marítimo-terrestre, razón por la que el apartado segundo del artículo 109 de la Ley de Costas , recogido literalmente por su Reglamento, distingue la infracción sancionable de dicho ordenamiento de aquellos supuestos en que el hecho denunciado no sea materia de expediente sancionador, es decir que contempla también las

de oficio, sólo puede ejercitarse por persona con un interés legítimo, ahora bien, una vez practicado y aprobado el deslinde cualquier persona está legítima para impugnarlo ejercitando para ello la acción pública del artículo 109.

Como última jurisprudencia en la materia añadimos STS de 17 de febrero de 2011 que vuelve a hacer alusión al ejercicio de la acción pública, considera la Sala que la Asociación demandante está legitimada al amparo del citado artículo 109 de la Ley de Costas, y **sin que sea preciso demostrar relación alguna con el objeto del pleito, para exigir a la Administración la incoación de un expediente de caducidad de una concesión otorgada en la zona marítimo-terrestre.**

4.3.- La acción pública en la Ley de Patrimonio Histórico

La acción pública reconocida en la Ley de Patrimonio Histórico (16/1985, de 25 de junio) como ocurre con la Ley de Costas, son materias que tienen una especial importancia para la colectividad de la ciudadanía y por su propio valor colectivo se reconoce la acción pública a la ciudadanía cada vez más concienciada con que es un deber la preservación de estos bienes colectivos. Así lo expresa la exposición de motivos de la Ley de PH:

“El Patrimonio Histórico Español es una riqueza colectiva que contiene las expresiones más dignas de aprecio en la aportación histórica de los españoles a la cultura universal. Su valor lo proporciona la estima que, como elemento de identidad cultural, merece a la sensibilidad de los ciudadanos, porque los bienes que lo integran se han convertido en patrimoniales debido exclusivamente a la acción social que cumplen, directamente derivada del aprecio con que los mismos ciudadanos los han ido revalorizando”.

La acción pública en la Ley PH está reconocida en el artículo 8:

“Las personas que observen peligro de destrucción o deterioro en un bien integrante del Patrimonio Histórico Español deberán, en el menor tiempo posible,

infracciones no sancionables y, por consiguiente no restringe la acción pública ...al ámbito sancionador».

ponerlo en conocimiento de la Administración competente, quien comprobará el objeto de la denuncia y actuará con arreglo a lo que en esta Ley se dispone.

2. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos el cumplimiento de lo previsto en esta Ley para la defensa de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español”.

La delimitación de la misma se encuentra expresada en la STS de la sala 3ª, de lo Contencioso-Administrativo, 13 de diciembre de 2005, sirviendo de modelo para las demás sentencias posteriores en esta materia.

La sentencia de una manera muy clara delimita la acción pública al abuso del derecho, añadiendo que se puede invocar la acción pública para el restablecimiento de la legalidad infringida, pero no con fines individualistas o particulares.

«El ejercicio de la acción pública, que ha de formularse de modo fundado, es adecuado para amparar pretensiones de nulidad de la actuación administrativa y que se restablezca la legalidad infringida, pero no puede ser utilizado para lograr el reconocimiento de situaciones jurídicas individuales o particulares».

-De tal modo que la acción pública será rechazable, conforme a la doctrina de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, cuando no se invoque la infracción de un precepto legal, cuyo designio obedezca a tutelar los bienes del Archivo Histórico Español o, utilizando la expresión formulada en el artículo 46 de la Constitución, de los bienes que integran «el patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España», o cuando se persigan intereses exclusivos de particulares, o se pretenda provocar daños a un tercero, que no sean imprescindibles para el beneficio de la comunidad, que constituye el fundamento legitimador de la acción pública”.

4.4.- La acción pública en el Derecho Urbanístico

La acción pública en el derecho urbanístico viene reconociéndose desde la antigua Ley del Suelo de 1956, en la actualidad está regulada en el artículo 48 del Real Decreto Legislativo 2/2008⁵⁷.

Se habilita a cualquier ciudadano sin la necesidad de acreditación de un derecho o interés legítimo en la causa, puede alegar ante los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la observancia de la legislación urbanística alterada.

La acción pública urbanística, resulta el paradigma de las demás acciones populares en el resto de materias al ser constituida con anterioridad a las demás materias y tener mucha jurisprudencia al respecto, sirviendo de modelo ejemplificativo para el resto.

El objetivo de la acción pública en materia urbanística, es la protección de la legalidad, y el ámbito objetivo de actuación lo establece el artículo 62 TRLSRU “observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística”.

De la doctrina que emana de los Tribunales se extraen las pretensiones compatibles con la acción pública. Consideraciones formuladas por SÁNCHEZ GÓMEZ⁵⁸:

1.- Posibilidad de solicitar la nulidad de los actos o reglamentos. STS de 9 de marzo de 2001 y STS 17 de junio de 2015.

2.- Legitimación para la demolición de lo indebidamente construido. STS 4 de abril de 2002.

3.- Ejecución de las obras de urbanización. STS 3 de junio de 2008.

⁵⁷ Artículo 48 RD 2/2008: “Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística”.

⁵⁸ SÁNCHEZ GÓMEZ, M^a TERESA. Derecho urbanístico sancionador en España. Estudio comparativo de la normativa vigente. *Tesis doctoral*. Alcalá de Henares. Año 2017. Págs 436-440.

4.-Instar la ejecución de una sentencia en materia urbanística. STS 23 de abril de 2010.

El límite principal que encuentra la acción pública urbanística es el del abuso del derecho que tiene lugar cuando se pretende el beneficio individual lo que COSCULLUELA MONTANER⁵⁹ denomina “el profesional de la acción pública” (limitación que establecen todas las regulaciones en las que se reconoce esta acción con el fin de evitar los chantajes y los posibles beneficios económicos que de la interposición de la acción de pudieran derivar).

Conclusiones

Queda aceptado de una manera general que la potestad sancionadora es una de las manifestaciones más claras del *ius puniendi* del estado y que como tal, se diferencia completamente de la otra manifestación punitiva más importante como es la penal, por lo que no tiene sentido que los principios sancionadores que rigen en la potestad sancionadora, sean una trasposición de los principios que rigen en la potestad penal porque en nuestra opinión y la de la mayor parte de la doctrina, los principios de la potestad sancionadora son trasladables al derecho administrativo sancionador puesto que ambas manifestaciones tienen en común la característica más importante de todas y es que forman parte de la facultad represiva del Estado pero la potestad sancionadora ostenta una características particulares que no pueden ser afrontadas de una manera eficaz si el ordenamiento no se encarga de hacer una regulación específica con las limitaciones propias que provoca ser una potestad totalmente diferenciada de la otra, dejando por tanto, en manos de la jurisprudencia la labor clarificadora creando una inseguridad jurídica innecesaria, al no añadir la nueva Ley la jurisprudencia consolidada e irrefutable con respecto a los principios que rigen en la potestad sancionadora.

Otra de las críticas que me resulta a razón de los principios sancionadores es que su regulación se encuentra en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (40/2015), la razón que lo justifica es que ésta se encarga de regular las relaciones ad extra que mantiene la administración con los ciudadanos pero resulta incoherente que los principios que rigen la potestad sancionadora se encuentren separados del

⁵⁹ COSCULLUELA MONTANER, L. “La acción pública en materia urbanística”. *Revista de Administración Pública*. Nº 71, 1973.

procedimiento sancionador. De nuevo, nos encontramos ante una falta de rigurosidad y la solución, bajo mi punto de vista, es que se establezca una teoría general de derecho administrativo sancionador.

Estos principios establecidos en el capítulo III de la Ley 40/2015, encargados de delimitar el poder de actuación de las administraciones en el procedimiento sancionador, se muestran de una manera muy genérica sin entrar a regular los problemas de fondo que jurisprudencia y doctrina llevan señalando a lo largo del tiempo puesto que, prácticamente se ha producido una trasposición de los mismos de la antigua ley 30/1992 a la nueva Ley 39/2015, por lo que siguen persistiendo problemas como;

-Los márgenes de actuación que disponen los reglamentos con respecto a la reserva de Ley en el principio de tipicidad.

-El grado de validez que tienen las remisiones genéricas en la regulación de las sanciones.

Aunque no todo son críticas ya que la nueva Ley, si se ha encargado de ampliar la regulación del principio de retroactividad en el que se añade la irretroactividad de las normas desfavorables y la retroactividad de las favorables tanto en la tipificación de la infracción como de la sanción, regulando el artículo 26 LRJSP lo que Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional llevan afirmando durante años.

Igual ocurre con la introducción de la culpabilidad para la graduación de las sanciones.

La iniciación del procedimiento sancionador es uno de los objetos de análisis de éste trabajo y todos los problemas que a razón del mismo se desarrollan. Uno de las principales afirmaciones que se realiza en la Ley 39/2015 con respecto a esta figura, es que el procedimiento sancionador es iniciado siempre de oficio a razón del órgano competente, esta afirmación deriva a varios problemas uno de ellos y el principal es acerca de si la administración ostenta de discrecionalidad suficiente para la iniciación del procedimiento sancionador o si por el contrario está sujeta al principio de legalidad y tiene el deber de persecución de todas las infracciones, la resolución de este problema sería que el ordenamiento se encargase de especificar cuando está obligada la administración a iniciar el expediente sancionador, pero al no

haber regulación encargada de especificar el poder de actuación de la administración surgen posturas contrarias en la jurisprudencia y doctrina acerca de qué principio debe regir para la iniciación del procedimiento; el principio de oportunidad o el principio de legalidad, lo cierto es, que en mi opinión no hay una respuesta clara ya que ambos principios deben de convivir, realizándose, a falta de legislación concreta sobre la materia, una ponderación de principios.

No ocurre lo mismo con los procedimientos donde la acción pública está legitimada puesto que es imposible afirmar una discrecionalidad por parte de la administración ya que la misma está obligada a la iniciación del mismo si la causa así lo requiere al estar legitimados los denunciadores a la impugnación del archivo de las actuaciones, en este caso, el principio de legalidad predomina frente al principio de oportunidad ya que la administración queda sujeta al control de sus actuaciones.

Como vimos las partes que conforman el procedimiento administrativo sancionador son la administración como poseedora del *ius puniendi* del Estado y el interesado o inculpaado por la infracción administrativa, cerrando las posibilidades al denunciante para postularse como parte del procedimiento, es decir, negando la acción pública en materia administrativa.

En mi opinión es un error que esté vetada esta posibilidad porque el denunciante como ciudadano y posible parte del procedimiento sancionador, ejercería un poder de control frente a la administración como ocurre en los procedimientos donde está legitimada la acción pública, afirmando el principio de legalidad que a veces, se ve perjudicado tras la negación de esta posibilidad. Un claro ejemplo de funcionamiento eficaz, de estas afirmaciones es la innovadora Ley de Procedimiento Administrativo Sancionador del País Vasco 2/1998, donde el denunciante si cumple con ciertos requisitos de legitimación puede conformarse como parte en el procedimiento.

Para concluir y uno de los motivos por los que he realizado este trabajo es, porque al leer todo lo que rodeaba a la iniciación de oficio del procedimiento sancionador me di cuenta que surgían multitud de problemas y que los mismos se deberían de hacer frente, dando una solución a las lagunas que existen con respecto a todo lo que rodea a la denuncia y a las partes que la conforman. Los denunciadores no

pueden verse inversos en un limbo jurídico, sin saber los derechos y garantías que le asisten en el procedimiento.

Es necesario que dentro de la regulación del procedimiento administrativo sancionador, se establezca y regule el derecho de denuncia ahondando, en los derechos que le asiste la parte que la interpone, así como desarrollar el inicio del procedimiento de oficio por denuncia, debiéndose de establecer ciertos parámetros para saber cuando la administración debe iniciar el procedimiento.

La Ley 39/2015 al igual que sus antecesoras, regulan el procedimiento administrativo general y permite a las regulaciones específicas el desarrollo del procedimiento sancionador, por lo que se establecen regulaciones totalmente distintas y a veces incluso, contradictorias. La solución no paso por elevar a Ley el Real Decreto para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora 1398/1993, si no establecer de una vez por todas, una teoría general del derecho administrativo sancionador.

Biografía

-BAUZÁ MARTORELL, F. J. Denuncia en el anteproyecto de ley de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. *Revista de Derecho Administrativo*. Nº 2, enero-diciembre de 2015.

-BAUZÁ MARTORELL, F.J. Habeas denuncia. Identidad del denunciante en el procedimiento sancionador. *Revista general de derecho administrativo*. Nº 40, 2015.

-CANO CAMPOS, T. (2016). El autismo del legislador: la nueva regulación de la potestad sancionadora. *Revista de Administración Pública*. Nº 201, 2016.

-COBREROS MENDEZ, E. El reconocimiento al denunciante de la condición de interesado en el procedimiento sancionador. En Francisco Sosa Wagner (Coord.) *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor DR. D. Ramón Martín Mateo*. Tomo II. Madrid, 2000.

-COSCULLUELA MONTANER, L. “La acción pública en materia urbanística”. *Revista de Administración Pública*. Nº 71, 1973.

-DÍEZ SASTRE, S. *Potestad y procedimiento sancionadores*. Curso de formación y actualización en el Instituto de Derecho Local. 2016.

-GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de derecho administrativo II*. Aranzadi. 3ª Edición. Madrid, 1991.

-GÓMEZ TOMILLO, M. Y SANZ RUBIALES, I. *Derecho Administrativo Sancionador. Parte general. Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Aranzadi. 3ª Edición. Navarra, 2008.

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

-GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. *Los interesados en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora y los denunciantes de las infracciones administrativas* (¿tutela judicial efectiva de las víctimas en la última jurisprudencia contencioso-administrativa?), en AA VV (coord. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y R. ALONSO GARCÍA), *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial*. Madrid, 2012.

-HUERGO, A. *Las sanciones administrativas*. Iustel. Madrid, 2007.

-LOZANO CUTANDA, B., El principio de oficialidad de la acción sancionadora administrativa y las condiciones necesarias para garantizar su efectividad. *Revista de Administración Pública*. Nº 161. Mayo-agosto 2003.

-LOZANO CUTANDA, B. *Derecho ambiental administrativo*. Dykinson. 10ª Edición. Madrid, 2010.

-MARTINEZ YAÑEZ, N. M. Problemas jurídico-prácticos de la figura del denunciante en el procedimiento sancionador. *Revista Xurídica Galega*. Nº 33. 2001.

NIETO, A. *Derecho administrativo sancionador*. Tecnos. 5ª edición. Madrid, 2012.

-PARADA, P. *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*. Editorial Marcial Pons. Madrid, 1993.

-SÁNCHEZ GÓMEZ, M^a .T. Derecho urbanístico sancionador en España. Estudio comparativo de la normativa vigente. *Tesis doctoral*. Alcalá de Henares. Año 2017.

-SANTAMARÍA PASTOR, J. A., Los Proyectos de Ley del Procedimiento Administrativo Común de la Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público. Una primera evaluación. *Revista de Derecho Administrativo*. Nº2, enero-diciembre de 2015.

-TESO GAMELLA, M^a. P. Legitimación y acción popular. Novedades jurisprudenciales. *Cuadernos de Derecho Público*. Nº 36. Enero-abril 2009.

-TOLA RÚA, M. A. La consideración jurídica del denunciante en el procedimiento sancionador. *Actualidad administrativa*. Nº 31, 1999.

