

---

# LA DENUNCIA POR INTERNET

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

M. TERESA CASADO CADARSO

Jefa del Servicio de Seguridad Privada. Dirección General de Policía  
Departamento de Interior, Participación y Relaciones Institucionales  
de la Generalitat de Cataluña

ÀNGELS VILA MUNTAL

Responsable de Instrucción y Planes Sectoriales  
Agencia Catalana de Protección de Datos

---

La denuncia electrónica por Internet es una realidad a la cual se ha dado carta de naturaleza a partir de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de la ciudadanía a los servicios públicos. En este trabajo se analizarán los requisitos que debe reunir la denuncia electrónica, así como las consecuencias que conlleva su incumplimiento desde la perspectiva de las administraciones que ejercen la potestad sancionadora. Ante la posibilidad de presentar denuncias administrativas —y también por ilícitos penales— a través de Internet y la prohibición de la admisión de denuncias anónimas, se plantean los problemas que pueden surgir derivados de la utilización de la firma electrónica, los registros telemáticos y la presentación de documentos, así como las ventajas e inconvenientes de la utilización de este medio a la hora de denunciar. Finalmente, se efectúa una consideración específica en relación con la denuncia electrónica prevista en los sitios web de los diferentes cuerpos policiales.

*Electronic reporting of crime by Internet is a reality which has become widely accepted since Act 11/2007, 22 June, which provided electronic access for citizens to public services. This study will analyse the requirements that electronic reporting of crime must meet and the consequences involved in breaching them from the point of view of administrations with power to impose punishment. Faced with the opportunity of reporting administrative offences —and also criminal ones— by Internet and the prohibition on the acceptance of anonymous reports, the problems that can arise deriving from the use of electronic signatures, data transmission records and the presentation of documents must be covered, as well as the advantages and disadvantages of using this medium to report crime. Finally, specific consideration is made of the electronic reporting of crime, as provided for on the websites of the various police forces.*

---

## 1. INTRODUCCIÓN

Las administraciones públicas tienen atribuida la instrucción y tramitación de los procedimientos sancionadores relativos a infracciones que sean de su competencia. La instrucción de estos procedimientos puede iniciarse de oficio o en virtud de denuncia, de conformidad con el artículo 68 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC).

El procedimiento se inicia de oficio, por mecanismos distintos a la denuncia, cuando se tiene conocimiento de algún hecho que podría ser constitutivo de infracción y, en el ámbito policial, los procedimientos administrativos se inician generalmente en virtud de denuncia del agente de la autoridad o del ciudadano que conoce de la comisión de la infracción.

La denuncia tiene, por lo tanto, un importante papel en el procedimiento sancionador ya que es la forma ordinaria de promover el procedimiento. Ahora bien, la recepción de una denuncia obliga a las administraciones con potestad sancionadora, a valorar desde el principio si la denuncia presentada reúne los requisitos legalmente exigidos para su validez y la participación del denunciante en el procedimiento sancionador.

Antes de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (en adelante, Ley 11/2007), ya era posible la presentación por medios telemáticos de solicitudes de iniciación de procedimiento administrativo (entre ellas se encuentra la denuncia) siempre y cuando así estuviese previsto en la norma de creación del correspondiente registro telemático, es decir, que estuviese incluida expresamente en la relación de solicitudes, escritos y comunicaciones admisibles por dicho registro. Si no estaba prevista expresamente la posibilidad de presentar denuncias, éstas se archivaban y se tenían por no presentadas.<sup>1</sup> Además se exigía la presentación de dichos escritos mediante firma reconocida.<sup>2</sup>

En el mismo sentido se pronuncian las diversas normas autonómicas relativas a las relaciones entre los ciudadanos y la Administración a través de Internet que recogen la posibilidad de que el procedimiento se inicie mediante solicitud del ciudadano, sin que mencionen expresamente el término denuncia, que deberá presentarse mediante firma electrónica reconocida.<sup>3</sup>

Ahora bien, aunque sea teórica y legalmente admisible la denuncia electrónica, dada la situación tecnológica actual de la Administración y los administrados, lo cierto es que las denuncias que reciben a diario las administraciones no son por Internet sino la denuncia tradicional en papel, como así lo demuestra el hecho de que recientemente la Administración del Estado ha suprimido la necesidad de presentar fotocopia del DNI o equivalente.<sup>4</sup> Esta supresión se debe a que se trata de

---

1. Real decreto 209/2003, de 21 de febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos que regula los registros y las notificaciones telemáticas.

2. En cumplimiento de estas normas, mediante Resolución de 3 de junio de 2005 de la Presidencia de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, por la que se regulan los registros telemáticos, se admite expresamente la presentación de denuncias tributarias transmitidas por medios telemáticos a través de Internet. Dicha resolución exige para su presentación firma electrónica reconocida para garantizar su autenticidad e integridad.

3. Entre otros, el Decreto 324/2001, de 4 de diciembre, relativo a las relaciones entre los ciudadanos y la Administración de la Generalitat de Cataluña a través de Internet o el Decreto de la Junta de Andalucía 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos.

4. Real decreto 522/2006, de 28 de abril, por el que se suprime la aportación de fotocopias de documentos de identidad en los procedimientos administrativos de la Administración general del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes.

una información que ya obra en poder del Estado, simplifica el procedimiento administrativo y su aportación resultaba en la actualidad de una utilidad discutible tanto porque en muchas ocasiones duplicaba un dato ya requerido en la propia solicitud como por la facilidad de manipulación que tiene una simple fotocopia. En definitiva, la presentación de fotocopia del DNI o equivalente, no garantiza a la Administración la verdadera identidad de quien denuncia.

Si se recibe en la institución competente, a través de Internet, la «denuncia» de unos hechos que podrían constituir infracción administrativa, la Administración debería analizar los mismos y, si considera que tienen indicios de veracidad y entidad suficientes, iniciar las averiguaciones correspondientes.

En el presente trabajo se tratarán de determinar los requisitos legalmente exigidos para que una denuncia realizada a través de Internet sea válida, qué condiciones se considera que deberá reunir una denuncia en el contexto de la Administración electrónica, con especial referencia a la Ley 11/2007, que aunque ya está en vigor no será de aplicación exigible, en términos generales, hasta el 31 de diciembre de 2009, al menos en lo que concierne a los derechos de los ciudadanos previstos en el artículo 6. Finalmente, también se va a realizar una breve referencia a las denuncias que reciben los cuerpos policiales a través de Internet relativas a la comisión de delitos o faltas.

## 2. LA DENUNCIA ADMINISTRATIVA

En base a lo que dispone el artículo 11.1 del Real decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, podemos definir la denuncia como *«el acto por el que una persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera constituir infracción administrativa»*. Concretamente, el procedimiento administrativo se refiere a la denuncia como a las *«solicitudes de iniciación del procedimiento administrativo»* (artículo 70 LRJPAC). La jurisprudencia ha definido la denuncia como el *«acto de un tercero para excitar la actuación investigadora, comprobadora, y, en su caso, sancionadora»*.<sup>5</sup>

Toda denuncia debe tener un contenido mínimo que viene especificado en el artículo 70 LRJPAC:

- «1. Las solicitudes que se formulen deberán contener:
  - a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
  - b) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.

5. STS de 23 de junio del 1987 F.D. 4º. (RJ 1987/6524).

- c) Lugar y fecha.
- d) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio
- e) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige.

2. Cuando las pretensiones correspondientes a una pluralidad de personas tengan un contenido y fundamento idéntico o sustancialmente similar, podrán ser formuladas en una única solicitud, salvo que las normas reguladoras de los procedimientos específicos dispongan otra cosa.

3. De las solicitudes, comunicaciones y escritos que presenten los interesados en las oficinas de la Administración, podrán éstos exigir el correspondiente recibo que acredite la fecha de presentación, admitiéndose como tal una copia en la que figure la fecha de presentación anotada por la oficina.

4. Las Administraciones Públicas deberán establecer modelos y sistemas normalizados de solicitudes cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos. Los modelos mencionados estarán a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas.

Los solicitantes podrán acompañar los elementos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del modelo, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan.»

Del contenido del precepto mencionado se deduce que toda denuncia debe reunir los requisitos que se analizan seguidamente.

## 2.1 IDENTIFICACIÓN DEL DENUNCIANTE: NOMBRE, APELLIDOS Y FIRMA DEL SOLICITANTE O DENUNCIANTE

Conforme al artículo 70.1.a) LRJPAC se puede concluir que toda denuncia deberá proceder de persona (el denunciante) plenamente identificada y, por lo tanto, carecerán de eficacia las denuncias anónimas.

El ordenamiento jurídico español, tanto en el procedimiento sancionador general como en diferentes ámbitos sectoriales, no admite la denuncia anónima si bien varía el tratamiento que puede darse al denunciante. Así la Ley General Tributaria, entre otras, admite la denuncia pública en su artículo 114, pero dispone que ésta no debe formar parte del expediente administrativo sino que se mantendrá en pieza separada y que el denunciante no tendrá la consideración de interesado ni deberá ser informado del resultado de las actuaciones.

El apartado a) del artículo 70.1 LRJPAC debe ponerse en relación con el apartado d) del mismo artículo que impone la necesidad de que la denuncia sea firmada por el denunciante como medio para acreditar la autenticidad del documento y su verdadera voluntad. Este último requisito supone que, en el caso de la denuncia tradicional en papel, la administración competente exija que en la denuncia conste la identidad del denunciante, junto con su firma original y, además, la denuncia se acompañe de la fotocopia de su DNI o documento equivalente, como forma de verificar que los datos personales del denunciante son ciertos, así como su firma.

La plena identificación del denunciante es, por lo tanto, una condición indispensable predicable tanto de la denuncia en papel como de la denuncia por Internet, como así resulta del artículo 33.1 de la Ley 11/2007.

Con relación a la denuncia telemática debemos hacer las siguientes consideraciones previas:

a) La clara posibilidad de que el procedimiento administrativo se inicie, a solicitud del interesado, por medios electrónicos, como así lo dispone expresamente el artículo 35.1 de la Ley 11/2007.<sup>6</sup> Por consiguiente, se admite abiertamente que puedan presentarse denuncias en formato electrónico.

b) Los requisitos que establece el artículo 70 LRJPAC, concretamente el relativo a la identidad del denunciante y su firma como forma de acreditar su autenticidad, seguirán siendo exigibles cuando se trate de una denuncia telemática o presentada por Internet, ya que el artículo 33.1 de la Ley 11/2007 dispone, al tratar la gestión electrónica de los procedimientos, deberán respetar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales.

Conforme a lo expuesto, se plantean los siguientes interrogantes ¿Cómo dar cumplimiento a los requisitos de las letras a) y d) del artículo 70 LRJPAC cuando se trate de una denuncia electrónica? ¿Cómo acreditar la identidad del denunciante, la autenticidad del documento y de su voluntad en las denuncias telemáticas?

La Ley 11/2007 recoge la solución a estas cuestiones en sus artículos 13 y siguientes, relativos a la identificación y autenticación y que, en el caso ahora analizado, serían aplicables a la persona del denunciante. Concretamente, dicho precepto dispone que:

«Las Administraciones Públicas admitirán, en sus relaciones por medios electrónicos, sistemas de firma electrónica que sean conformes a lo establecido en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica y resulten adecuados para garantizar la identificación de los participantes y, en su caso, la autenticidad e integridad de los documentos electrónicos».

El apartado 2 del mismo artículo establece que:

«Los ciudadanos podrán utilizar los siguientes sistemas de firma electrónica para relacionarse con las Administraciones Públicas, de acuerdo con lo que cada Administración determine:

- a) En todo caso, los sistemas de firma electrónica incorporados al Documento Nacional de Identidad, para personas físicas.
- b) Sistemas de firma electrónica avanzada, incluyendo los basados en certificados electrónicos reconocidos, admitidos por las Administraciones Públicas.
- c) Otros sistemas de firma electrónica, como la utilización de claves concertadas en un registro previo como usuario, la aportación de información conoci-

6. También, a título de ejemplo, el artículo 24 de la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la implantación de la administración electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

da por ambas partes u otros sistemas no criptográficos, en los términos y condiciones que en cada caso se determinen.»

Conforme a este precepto, la denuncia electrónica, para ser válida, necesitará la firma electrónica del denunciante quien podrá utilizar alguna de las firmas indicadas.

A estos sistemas debemos añadir como mecanismo de identificación o autenticación del denunciante, el previsto en el artículo 22 de la Ley 11/2007 para los supuestos en que siendo necesaria la identificación o autenticación del ciudadano, éste no dispone de los instrumentos previstos en el artículo 13. En estos casos, existe la posibilidad de que —a modo de la conocida comparecencia *apud acta*— la identificación o autenticación del ciudadano sea realizada por funcionario público habilitado mediante el uso del sistema de firma electrónica de que esté dotado, siempre que se cuente con la identificación y consentimiento del ciudadano interesado.<sup>7</sup>

Conforme a lo expuesto, del artículo 13 de la Ley 11/2007 indicado se deduce que la administración electrónica permite admitir como válidas las denuncias presentadas con firma electrónica distinta a la firma electrónica reconocida (definida en el artículo 3.3 y 3.4 de la Ley 59/2003) y, por lo tanto, que podrán presentarse denuncias con otros tipos o sistemas de firma electrónica.

Las diferentes normativas autonómicas y locales reguladoras de las relaciones entre los ciudadanos y la Administración a través de Internet prevén que las solicitudes de iniciación de los procedimientos administrativos electrónicos, entre otras las denuncias, deberán realizarse con firma electrónica reconocida, no siendo suficiente la firma electrónica avanzada.<sup>8</sup>

Este criterio de exigir que la denuncia sea presentada mediante firma electrónica reconocida es coherente con el hecho de que el artículo 3.4 de la Ley 59/2003 sólo atribuye a este tipo de firma el poder de atribuir a los datos consignados en forma electrónica el mismo valor que la firma manuscrita tiene en relación con los consignados en papel.

Sin embargo, si se ponen en relación los artículos 13 y 35 de la Ley 11/2007, se infiere que esta ley permitirá la presentación de denuncias que no se hayan efec-

7. En los mismos términos expresados se pronuncia, de manera más clara, la muy reciente Ley Foral de Navarra 11/2007 que, en su artículo 24.4 recoge expresamente el contenido que deben tener las solicitudes de iniciación de un procedimiento administrativo electrónico. El precepto indicado añade a los requisitos del artículo 70 LRJPAC la necesidad de firma electrónica en la solicitud y la posibilidad de señalar una dirección de correo electrónico a efectos de notificaciones, pero sin concretar si debe tratarse de firma electrónica avanzada o reconocida.

8. Entre otros, artículo 15.1 del Decreto 324/2001, de 4 de diciembre, relativo a las relaciones entre los ciudadanos y la Administración de la Generalitat de Cataluña a través de Internet; o el artículo 16.1 del Decreto de la Junta de Andalucía 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos; o el artículo 10 de la Ordenanza aprobada por el Plenario del Consejo Municipal del Ayuntamiento de Barcelona de 24 de marzo de 2006, reguladora de la Administración electrónica, establece en su artículo 10 que la identificación y acreditación de los ciudadanos podrá efectuarse mediante firma reconocida en todo caso, y también mediante otros tipos de firmas electrónicas.

tuado con firma electrónica reconocida sino con firma electrónica avanzada u otros sistemas de firma electrónica, como claves concertadas en un registro previo como usuario o bien cualquier otro sistema de firma electrónica que resulte adecuado para garantizar la autenticidad e integridad de los documentos electrónicos.

Sólo el transcurso del tiempo dirá si las administraciones públicas con capacidad sancionadora admiten como válidas denuncias telemáticas que no se hayan presentado mediante firma electrónica reconocida. Pero la posibilidad de otorgar validez a las denuncias presentadas con firmas electrónicas distintas de la reconocida encuentra su apoyo en los siguientes argumentos:

a) El procedimiento administrativo sancionador se inicia de oficio, por lo que si la denuncia no tiene los requisitos formales exigidos, ello no obsta que la administración competente, según la fiabilidad y gravedad de los hechos denunciados, pueda proceder a investigarlos de oficio, independientemente de la condición que se atribuya a la denuncia y al denunciante.

b) La práctica actual consistente en la admisión de denuncias enviadas por correo con firma original y copia del DNI o documento equivalente, ofrece menos garantías de autenticidad o autoría que cualquiera de los sistemas de firma electrónica previstos.

c) La determinación de la identidad del denunciante, es decir, de la autoría de la denuncia —que no de la infracción—, no es un dato tan relevante en el procedimiento administrativo sancionador donde la condición fundamental y determinante, a efectos procesales, es la de interesado.

d) La exigencia de firma electrónica reconocida tiene como finalidad asegurar la autoría de la denuncia. Este hecho no se considera argumento suficiente para otorgar una mayor fiabilidad a los hechos denunciados y una consiguiente reducción de las denuncias falsas ya que la firma electrónica reconocida sólo da fe de quien es el firmante del documento y no de la veracidad de su contenido.

En este punto conviene resaltar que la condición de denunciante en el procedimiento administrativo sancionador es diferente de la que ostenta el denunciante en el procedimiento penal, como se examinará más adelante. En el procedimiento administrativo debemos distinguir entre dos situaciones o posiciones en las que puede encontrarse el denunciante:

a) Mero denunciante: se limita a poner en conocimiento de la Administración unos hechos constitutivos de infracción, pero no es titular de ningún derecho subjetivo o interés legítimo. La condición de denunciante es distinta a la de parte interesada.<sup>9</sup> Por ello, no podrá ser considerado parte en el procedimiento sancionador que, en su caso, pudiera iniciarse a raíz de su denuncia.

b) Denunciante cualificado: es aquel que además de poner los hechos en conocimiento de la Administración, es titular de un derecho subjetivo o interés legítimo.<sup>10</sup>

9. SAN de 29 de noviembre del 2002 (JUR 2003/26107).

10. STS de 8 de junio del 1999 (RJ 1999/5494).

Si pese a no cumplir con los requisitos formales previstos para la denuncia y perder la condición de denunciante, esta persona es titular de un derecho subjetivo o interés legítimo, la Administración deberá ofrecerle la participación en los trámites del procedimiento en su condición de parte interesada. Por ello, resulta de máxima importancia la acreditación de la identidad de la persona que formula la solicitud, esto es, del denunciante cualificado o interesado, ya que precisamente dicha calificación nacerá de la acreditación de su identidad por lo que la utilización de la firma electrónica se convierte en la pieza fundamental de la identificación de la persona que remite el escrito.<sup>11</sup>

## 2.2 HECHOS, RAZONES Y PETICIÓN EN QUE SE CONCRETA LA DENUNCIA O SOLICITUD

Toda denuncia debe referirse a unos hechos y si éstos revisten caracteres de infracción, la administración debe realizar diligencias informativas, cuando menos. Es decir, cuando las denuncias tengan un cierto fundamento sobre la realidad de las conductas denunciadas, no podrán ser rechazadas (por todas, la STS de 22 de mayo de 2002). Ante la apreciación de unos hechos que puedan constituir infracción administrativa, la potestad sancionadora debe ejercitarse ya que ésta no tiene la consideración de un ejercicio facultativo sino que es de ejercicio obligatorio como consecuencia del principio de legalidad (STS de 8 de octubre de 2001).

## 2.3 MODELOS NORMALIZADOS DE SOLICITUD A DISPOSICIÓN DE LOS CIUDADANOS

Este requisito viene establecido en el artículo 70.4 LRJPAC que dice que estos modelos estarán a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas y, en el mismo sentido y de forma paralela, se pronuncia el artículo 35.1 de la Ley 11/2007, que prevé que:

«La iniciación de un procedimiento administrativo a solicitud de interesado por medios electrónicos requerirá la puesta a disposición de los interesados de los correspondientes modelos o sistemas electrónicos de solicitud en la sede electrónica que deberán ser accesibles sin otras restricciones tecnológicas que las estrictamente derivadas de la utilización de estándares en los términos establecidos en el apartado i) del artículo 4 y criterios de comunicación y seguridad aplicables de acuerdo con las normas y protocolos nacionales e internacionales».

La administración competente deberá, por lo tanto, elaborar modelos estandarizados de solicitud de inicio del procedimiento (también de denuncia) y que estarán a disposición de los ciudadanos interesados en la sede electrónica que regula la Ley 11/2007 en los artículos 10, 11 y 12.

11. VALERO TORRIJOS, J. *El régimen jurídico de la e-Administración*. Granada: Editorial Comares, 2004, p. 66 ss.



Como señala Julián Valero Torrijos, la utilización de modelos normalizados en el procedimiento administrativo telemático:

«adquiere una dimensión que trasciende la mera simplificación de la actividad administrativa de ordenación y tramitación del procedimiento, convirtiéndose en un instrumento decisivo para que las mayores posibilidades de eficacia que ofrece la utilización de instrumentos informáticos y telemáticos se convierta en auténtica realidad, planteamiento que en ningún caso puede realizarse al margen del pleno respeto de los derechos y garantías de los administrados».<sup>12</sup>

Estos modelos estandarizados o formularios disponibles en la sede electrónica, deberán contener toda la información necesaria que pueda afectar a la ciudadanía, como por ejemplo, la posibilidad que le asiste de cambiar al procedimiento administrativo en papel cuando lo desee, si esa denuncia electrónica podrá transmitirse o no telemáticamente a la administración competente cuando sea diferente de la receptora, si se recogen datos personales deberán incorporar el contenido de la cláusula informativa del artículo 5 de la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD), etc.

#### 2.4 PRESENTACIÓN DE DOCUMENTOS QUE ACOMPAÑAN A LA DENUNCIA

En múltiples ocasiones, el denunciante acompaña su denuncia de documentos que acreditan los hechos denunciados y que desea queden incorporados al procedimiento administrativo.<sup>13</sup>

La denuncia electrónica plantea, por lo tanto, el problema de cómo se podrán presentar los documentos probatorios que la acompañan a la administración competente sin que se produzca un desplazamiento físico de esa documentación, sino que ésta pueda incorporarse al procedimiento administrativo electrónico por vía telemática. Además, también resulta necesario acreditar la identidad del autor del documento, así como la integridad del mismo. Estas necesidades se ven resueltas mediante la firma electrónica que es el mecanismo que garantiza la identidad del autor de los documentos y su integridad.

En este sentido, el artículo 35.2 de la Ley 11/2007 prevé la posibilidad de aportar al expediente copias digitalizadas de los documentos mediante la utilización de firma electrónica avanzada. La Administración pública también podrá cotejar las copias aportadas con el archivo correspondiente. Sólo ante la imposibilidad de este cotejo y en casos excepcionales, se podrá requerir la exhibición del documento original. Conforme a este precepto, se tratará, por tanto, de copias digitalizadas de los documentos que deberán aportarse, como documentos adjuntos, mediante firma electrónica avanzada.

12. VALERO TORRIJOS, J. Op. cit., p. 70-71.

13. En este sentido el artículo 70.4 *in fine* LRJPAC dispone que «os solicitantes podrán acompañar los elementos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del modelo, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan».

Todo ello lleva a concluir que si se aportan al procedimiento sancionador documentos sin firma electrónica, la administración podrá requerir al interesado para que subsane el defecto. Si el autor de los documentos aportados es distinto al denunciante, la administración podrá proceder a confirmar su autoría cotejándolo con el original en el archivo en que se encuentre el documento. Si, a pesar de ello, y previo requerimiento del interesado, no se subsanan esas deficiencias, deberán considerarse los documentos digitalizados como no presentados o bien, la Administración determinará el valor que atribuye a esos documentos.

## 2.5 DERECHO DEL SOLICITANTE O DENUNCIANTE A QUE SE LE ENTREGUE UN RECIBO QUE ACREDITE LA FECHA DE PRESENTACIÓN DE LA DENUNCIA

Esta garantía que puede exigir el denunciante está prevista, para el procedimiento administrativo en papel, en el artículo 70.3 LRJPAC y consiste, normalmente, en la entrega al denunciante de una copia simple de la denuncia presentada en la que consta la fecha de su presentación junto con un número de registro, que acredita la presentación de la denuncia, lugar, fecha y hora de presentación y, además, le atribuye un número de registro único.

Actualmente, las denuncias pueden presentarse en los diferentes lugares que recoge el artículo 38.4 LRJPAC (las diferentes administraciones territoriales, las oficinas de correos, representaciones diplomáticas u oficinas consulares, etc.).

Se trata ahora de analizar el sistema de registro cuando se trate de denuncias telemáticas. Para ello hay que tener en cuenta los artículos 24 y siguientes de la Ley 11/2007 que son los que regulan los registros electrónicos, que los admite para la presentación de escritos, entre ellos denuncias, siempre y cuando éstos se refieran a procedimientos competencia del órgano que creó el registro telemático y su presentación esté prevista para el registro electrónico en cuestión.

Conforme a la Ley 11/2007, cuando se trate de una denuncia electrónica, ésta deberá ser presentada en el registro electrónico de una sede electrónica, siempre que se trate de un documento electrónico normalizado correspondiente a los servicios, procedimientos y trámites admitidos por dicho registro, así como cualquier solicitud, escrito o comunicación distinta a los anteriores que vaya dirigida a cualquier órgano o entidad del ámbito de la administración titular del registro. Por ello, el registro telemático sólo servirá para escritos o denuncias dirigidas a órganos del ámbito de la administración titular del registro. Las denuncias que sean competencia de otra Administración sólo podrán ser recibidas en el registro de una Administración distinta si se han firmado los correspondientes convenios de colaboración.

Estos registros permitirán la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días del año durante las veinticuatro horas, lo cual supone una mayor facilidad y comodidad para los administrados que ya no estarán sujetos a los horarios de las administraciones con oficinas presenciales. Además, el registro electrónico emitirá de forma automática un comprobante de la presentación del escrito que consistirá en una copia autenticada del mismo, con inclusión de la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro.

La fecha de presentación de una denuncia, sin embargo, no es el dato temporal más relevante de la misma, ya que en una denuncia lo importante, a efectos de posible prescripción de la infracción, es la fecha en que se produjeron los hechos denunciados. La fecha de presentación de escritos tiene, sin embargo, una especial importancia en los procedimientos sancionadores con relación a la formulación de alegaciones, posibles recursos... pero no es especialmente relevante en cuanto a la fecha de presentación y registro de la denuncia.

El registro telemático de denuncias ofrece una serie de ventajas, ya que permite una distribución más eficaz de los recursos humanos empleados para realizar labores de registro, evita desplazamientos físicos de los ciudadanos hasta las oficinas de registro, permite la presentación de denuncias incluso en días festivos y la recepción más rápida de la denuncia por parte del órgano encargado de su tramitación.

No obstante, también acarrea alguna desventaja al ciudadano, ya que actualmente puede presentar denuncias ante cualquier administración (sea o no la competente para su tramitación) o incluso en las oficinas de correos. Con la Ley 11/2007, la denuncia telemática podrá presentarse ante el registro competente y sólo ante otros registros en caso de que exista un convenio de colaboración entre las administraciones públicas en dicho sentido.

### 3. SUBSANACIÓN Y MEJORA DE LA SOLICITUD O DENUNCIA

En el supuesto de que exista algún tipo de deficiencia en la denuncia, el artículo 71 LRJPAC prevé la subsanación y mejora de la solicitud. La Administración deberá requerir a la persona interesada, en este caso, al denunciante, para que dentro del plazo de diez días subsane la falta o presente los documentos preceptivos. Las consecuencias de la no atención por el interesado del requerimiento de subsanación, se encuentran previstas en el propio artículo 71.1 LRJPAC, esto es, se le tendrá por desistido de su petición con los efectos que establece el artículo 42, esto es, deberá dictarse una resolución de archivo.

Para la presentación de estos documentos complementarios o subsanación de deficiencias de la solicitud inicial resultará fundamental la firma electrónica, pues garantizará no sólo la identidad del autor del documento o de quien lo remite, sino también su integridad.

En caso de incumplimiento de dicho requisito, técnicamente ello supondría el archivo de las actuaciones, pero al ser el hecho denunciado presuntamente constitutivo de una infracción administrativa, siempre podría ser perseguible de oficio, ya que no se debe olvidar la oficialidad de la potestad sancionadora. La Administración tendrá la potestad de valorar la eficacia que otorga a dicha denuncia, pues aunque incompleta en cuanto a los requisitos legalmente exigidos para ser considerada como tal, ello no impide a la Administración tomarla en consideración como *notitia criminis* y de esta manera, iniciar de oficio una investigación.

#### 4. LA DENUNCIA ELECTRÓNICA POR ILÍCITO PENAL

Una vez analizada la denuncia electrónica por infracción administrativa, que va a ser una de las numerosas facilidades que va a ofrecer la nueva Administración electrónica, resulta de interés realizar una especial consideración a la posibilidad de presentar denuncias electrónicas en los sitios web de los diferentes cuerpos policiales, que desde hace años admiten esta vía de denuncia.

La Ley de enjuiciamiento criminal establece que se podrán presentar denuncias por escrito o de palabra, personalmente o por medio de mandatario. Cuando se presenta por escrito, debe estar firmada y en cualquier caso, el juez, tribunal, autoridad o funcionario que reciba la denuncia deberá hacer constar la identidad de la persona del denunciante (artículos 265 y ss. LECrim.). Por ello, la acreditación de la identidad del denunciante adquiere especial relevancia en el supuesto de la denuncia telemática por ilícito penal, especialmente porque nuestro ordenamiento jurídico sólo persigue el delito de denuncia falsa cuando se imputen falsamente infracciones penales pero no cuando se atribuyan infracciones administrativas, es decir, la falsa imputación de hechos delictivos puede generar un procedimiento penal contra el falso denunciante, como así resulta del tenor literal del artículo 456 del Código penal que regula el delito de denuncia falsa.

Los diferentes cuerpos policiales, tanto de ámbito estatal como autonómicos, recogen a través de sus páginas web u oficinas virtuales la posibilidad, de que el ciudadano denuncie determinados ilícitos penales a través de Internet.

En todos los casos se prevé esta posibilidad en las mismas condiciones y que son las siguientes:

a) Sólo pueden denunciarse por Internet determinados hechos (menos graves, sin violencia física en las personas, sin autor identificado...).

b) Se trata de formularios o modelos normalizados que recogen los datos del denunciante y las circunstancias del hecho denunciado. Utilizan un proceso de cumplimentación muy guiado, con campos obligatorios y con escaso margen de error al denunciante.

c) En todos los supuestos, el denunciante, en el plazo de setenta y dos horas deberá acudir a la comisaría que haya escogido para ratificar la denuncia telemática, es decir, para firmarla junto con el funcionario de policía correspondiente

La necesidad de ratificación posterior del denunciante en dependencias policiales supone que la llamada denuncia telemática no tiene valor alguno, salvo que el correspondiente cuerpo policial considere la oportunidad de valorarla como *notitia criminis* y actuar *ex officio* en base a la información comunicada por Internet, de manera similar a como podría realizarlo ante la comunicación de comisión de una infracción vía telefónica.

Por tanto, actualmente, las incorrectamente llamadas denuncias telemáticas

---

14. [Http://www.gdt.guardiacivil.es/denuncias.php](http://www.gdt.guardiacivil.es/denuncias.php), fecha 30/01/2008.

dirigidas a cuerpos policiales, no tienen la consideración de verdaderas denuncias ni atribuyen a su remitente la condición procesal de denunciante.

En este sentido, la propia página web de la Guardia Civil dispone que:

«Nuestra Ley de Enjuiciamiento Criminal, en su artículo 265, impone que la denuncia ha de ser con personación del denunciante o su representante legal. No es posible pues la denuncia telemática. Debe acudir al Juzgado o al Cuartel de la Guardia Civil para presentar una denuncia por hechos penales».<sup>14</sup>

Ello es así porque la denuncia policial se refiere, en la mayoría de los supuestos a hechos constitutivos de delito o falta que se rigen, por lo tanto, por la Ley de enjuiciamiento criminal y no por la LRJPAC.

Por otro lado, el hecho de que este tipo de denuncias suelen referirse a hechos delictivos supone que el denunciante, en la mayoría de ocasiones, será la víctima o perjudicado por el delito, cuya identidad constituye un dato muy relevante, ya que deberán entenderse con él diferentes diligencias policiales y procesales: ofrecimiento de acciones, devolución de instrumentos o efectos del delito, citación para juicio de faltas, etc. La identidad del denunciante debe quedar debidamente acreditada por lo que serían muy pocos los supuestos en que podría darse validez a una denuncia telemática de hechos penales la cual, además, debería contar con firma electrónica reconocida.

De admitirse la denuncia telemática en el ámbito policial, entendida ésta como medio válido para promover la actividad policial sin necesidad de que el denunciante deba desplazarse personalmente a las dependencias policiales, debería limitarse al supuesto en que se denuncian infracciones administrativas que la policía remite posteriormente a la Administración competente en vez de al juzgado o fiscalía correspondientes, ya que en estos casos, las fuerzas y cuerpos de seguridad actúan como policía administrativa y no como policía judicial o de seguridad ciudadana.

## 5. VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA DENUNCIA ELECTRÓNICA

### 5.1 VENTAJAS DE LA DENUNCIA ELECTRÓNICA

Son las mismas que pueden predicarse del espíritu de toda la administración electrónica, aunque quizás, podrían destacarse como las más directamente relacionadas con este tema las siguientes:

#### a) *Ahorro de tiempo y desplazamientos*

El ciudadano no tendrá que desplazarse para efectuar la denuncia hasta las dependencias de la administración competente, también se ahorrará las esperas para ser atendido, colas en la realización del trámite, etc. Los servicios *on line* suelen estar operativos todos los días y horas de de la semana, con lo cual el ciudadano puede realizar trámites sin necesidad moverse. Este aspecto puede favore-

cer la interposición de denuncias por parte de aquellas personas con dificultades movilidad o con algún tipo de discapacidad —o dependencia de terceros— a las que pueda suponer un cierto problema el desplazamiento hasta la Administración ante la cual deba presentarse la denuncia o registro administrativo.

Este ahorro tendrá un efecto paralelo en la Administración, ya que la posibilidad de recibir denuncias telemáticamente supondrá una descongestión de las oficinas o unidades habitualmente receptoras de denuncias.

*b) Mayor sencillez de tramitación*

El ciudadano podrá disponer de modelos o formularios, que facilitarán el proceso de confección de la denuncia. Asimismo, también podrán habilitarse sistemas que permitan la interposición de la denuncia desde la misma sede electrónica de la Administración, mediante la introducción de la información requerida por el formulario por el propio ciudadano. Este último supuesto redundará en beneficio de la Administración, ya que al tratarse de un proceso «guiado» reducirá los errores, con el consiguiente ahorro tanto para la Administración, que evitará nuevos requerimientos o escritos dirigidos al ciudadano para subsanar defectos, como para éste, que en unidad de acto concluirá el proceso de denunciar.

Pero para que esta sencillez sea efectiva —y así se visualice por el ciudadano, ya que sino optará por el método tradicional— debe informarse adecuadamente, tanto sobre los pasos a seguir para interponer la denuncia, como respecto de los requisitos de la misma. Esta información debe facilitarse de forma clara, ordenada, de manera que el ciudadano a simple vista o intuitivamente pueda conocer que la Administración le permite efectuar la denuncia telemáticamente y cuales son los requisitos o pasos para llevarla a cabo.

La información que se facilite al denunciante debe ir no sólo en el sentido de cómo denunciar, sino también debe explicar los efectos derivados de dicho acto: posibilidad de ser parte con los requisitos exigidos para ello, tratamiento de los datos automatizados obtenidos a partir de su denuncia, etc. Todo ello sin caer en la sobrecarga informativa, que podría provocar el efecto contrario, esto es, de disuadir al denunciante de utilizar ese medio para denunciar.

*c) Agilización de cierto tipo de denuncias*

Podría favorecer la denuncia en aquellos casos en los que el denunciante no obtenga un beneficio ni le cause un perjuicio el hecho de denunciar, pero en cambio sí le suponga una molestia el tener que desplazarse para interponer la denuncia, presentar el escrito en un registro administrativo o mediante correo administrativo, etc. Aquellas infracciones que, por desidia social (por ejemplo, en las infracciones de medio ambiente, urbanísticas, etc.), no llegan a conocimiento de la Administración, quizás podrían llegar a ella si el medio de denuncia fuese realmente fácil y cómodo para el ciudadano.

*d) Garantía de la firma electrónica*

Para la Administración también supondrá una ventaja en lo que se refiere a las garantías respecto de la identificación del denunciante, ya que tal como se ha

puesto de manifiesto anteriormente, la utilización de la firma electrónica ya sea avanzada o cualquier otra equivalente, supone una mayor seguridad en relación con la práctica habitual de utilización de la fotocopia del DNI.

## 5.2 INCONVENIENTES DE LA DENUNCIA ELECTRÓNICA

Muchos de estos inconvenientes son coincidentes con los del procedimiento administrativo electrónico o con toda la Administración electrónica, pese a ello, alguno podría destacarse como más directamente relacionados con la denuncia electrónica:

a) Incremento de las posibles denuncias infundadas, con el consiguiente inconveniente que el procedimiento sancionador supone para la persona o entidad denunciada

b) Limitación de la utilización de este medio a un sector determinado de población. No puede olvidarse que muchos ciudadanos carecen de la experiencia, conocimientos o recursos técnicos necesarios para poder interponer denuncias de forma electrónica. La edad puede resultar un factor limitador, las personas de edad avanzada ya sea por falta de conocimientos o confianza en el medio, preferirán continuar con el método tradicional, de la denuncia en papel presentada ante la «ventanilla» correspondiente.

Los servicios de la Administración electrónica están dirigidos al público en general, pero olvidan a los sectores todavía no habituados a este medio, ni existe la suficiente generalización de Internet entre toda la población. Muchos ciudadanos todavía no tienen acceso a Internet en condiciones aceptables, ya sea por razones económicas, educacionales, personales, sociales, etc.

Con independencia de todos los condicionantes mencionados, debe tenerse presente que la Administración deberá generar confianza suficiente en los potenciales usuarios en la utilización de Internet, ya que no puede olvidarse que la utilización de este medio puede disminuir cuando está en juego información considerada sensible o de alta importancia por el ciudadano, porque éste puede mostrarse reticente a facilitar sus datos si siente que estos están desprotegidos o son usados con fines que escapen de su control.