

FUNCIÓN INSPECTORA

COORDINADOR
JUAN JOSÉ DíEZ SÁNCHEZ

asociación española de
PROFESORES de
DERECHO ADMINISTRATIVO

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de
Profesores de Derecho Administrativo

Alicante,
8 y 9 de febrero de 2013

FUNCIÓN INSPECTORA

Juan José Díez Sánchez
Coordinador

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID, 2013

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO
DE PUBLICACIONES DEL INAP

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
Congreso (8º. 2013. Alicante)

Función inspectora [Texto impreso] : actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013 ; Juan José Díez Sánchez, coordinador. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2013. – 258 p. ; 24 cm

Incluye notas y referencias bibliográficas. – Apéndice
ISBN 978-84-7088-891-5. – NIPO 635-13-023-2

1. Inspección administrativa-España-Congresos y asambleas. I. Díez Sánchez, Juan José, coord. II. Instituto Nacional de Administración Pública (España). III. Título

35(460).078.3(063)

Primera edición: Agosto, 2013

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
www.inap.es
ISBN: 978-84-7088-891-5 (formato papel)
ISBN: 978-84-7088-893-9 (formato electrónico)
NIPO: 635-13-023-2 (formato papel)
NIPO: 635-13-022-7 (formato electrónico)
Depósito Legal: M-20014-2013
Preimpresión: Composiciones RALI, S.A.
Impresión: Ulzama

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

ROMA DELATORIBUS PRAEMIAT LA DENUNCIA EN EL DERECHO PÚBLICO

Gabriel Doménech Pascual
Universitat de València

I. INTRODUCCIÓN.—II. CONCEPTO Y CLASES DE DELACIÓN.—III. BONDADES Y RIESGOS SOCIALES DE LA DELACIÓN. 1. *El lado positivo de la delación*. 2. *El lado oscuro de la delación*.—IV. EL DERECHO FRENTE A LA DELACIÓN. 1. *Discordancias entre la utilidad privada y la utilidad pública de la delación*. 2. *Desincentivando determinados tipos de delación*. 3. *Estimulando ciertos tipos de delación*. A) Incrementando los costes privados de no denunciar: la denuncia obligatoria. B) Reduciendo los costes privados de la delación. a) Protección frente a las represalias. b) Medidas organizativas y de procedimiento coadyuvantes de la delación. C) Incrementando los beneficios privados de la delación. a) Atenuación de la responsabilidad del infractor confeso. b) Atenuación o exención de la responsabilidad por delatar a un grupo coordinado de infractores del que el delator forma parte. c) Atenuación o exención de la responsabilidad por denunciar una infracción más grave cometida por otra persona. d) Con un puñado de dólares.—V. REFLEXIÓN FINAL.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La delación —o denuncia— no ha suscitado demasiado interés entre la doctrina española, a pesar de constituir una de las manifestaciones más importantes de la colaboración de los particulares con los poderes públicos en el ámbito de la inspección. En la presente comunicación se apunta una teoría general de la delación en el Derecho público, haciéndose hincapié en cómo debería regular el legislador esta actividad con el fin de minimizar los costes y maximizar los beneficios que de la misma se pueden derivar para la sociedad.

I. INTRODUCCIÓN

Al igual que en otras muchas esferas de la vida social, también en la de la inspección administrativa juega un papel central la colaboración público-privada. Algunos particulares pueden saber más fácilmente que la Administración si el ordenamiento jurídico está siendo violado o respetado. Resulta por ello com-

previsible que se trate de estimularlos de diversas maneras para que cooperen con los agentes públicos, transmitiéndoles la información que en este punto poseen o razonablemente pueden adquirir.

Una de las manifestaciones más importantes de esta colaboración es la delación (o denuncia). En algunos sectores, como el urbanismo y la defensa de la competencia, constituye normalmente la principal fuente de información de la Administración inspectora, hasta el punto de que la mayoría de los procedimientos sancionadores y de restablecimiento de la legalidad se inicia como consecuencia de denuncias¹. Sin embargo, a pesar de su gran relevancia práctica y de los numerosos problemas que presenta, la delación apenas ha suscitado la atención de nuestra doctrina. Y la que se le ha prestado ha sido ciertamente fragmentaria. Se han publicado así trabajos en los que se analiza si el denunciante puede considerarse interesado en el procedimiento sancionador (REBOLLO PUIG, 1993; COBREROS MENDAZONA, 1995, 2000; PEÑALVER CABRÉ, 2004; GOSÁLBEZ PEQUEÑO, 2012), o si tiene derecho a que su identidad se mantenga en secreto (CASADO CADARSO y VILA MUNTAL, 2007). Se han estudiado algunas de las cuestiones que suscitan las amnistías fiscales (v. gr., MARTÍN FERNÁNDEZ, 2012) o los llamados programas de clemencia (v. gr., RAMOS GÓMEZ y CABRERA MAQUEDA, 2008; ZOIDO, 2008; BERENGUER FUSTER, 2012). Y se han escrito obras sobre la denuncia en sectores especiales, como la inspección tributaria (v. gr., APARICIO PÉREZ, 2002). Pero es evidente que todavía carecemos de una teoría general e integral de la delación en el Derecho público, que nos sirva para comprender mejor esta actividad e iluminar la resolución de estos y otros muchos problemas jurídicos que la misma plantea. La presente comunicación trata de esbozar las grandes líneas de una teoría tal, así como de detectar algunas posibilidades de mejora de la legislación vigente.

II. CONCEPTO Y CLASES DE DELACIÓN

Podemos definir la delación, en sentido estricto, como aquel acto mediante el cual un particular pone en conocimiento de los poderes públicos la comisión de una infracción del ordenamiento jurídico por una o varias personas determinadas. En sentido algo más amplio, podríamos designar también con este concepto aquel acto por el que un individuo proporciona a dichos poderes información relevante sobre una violación del ordenamiento jurídico o sus culpables.

Cabe distinguir diversas clases de delación, según la persona o personas a que se refiera. Podemos hablar de: *autodelación* (o confesión), cuando uno se denuncia a sí mismo; de *heterodelación*, cuando uno denuncia a otra u otras personas; y de *delación mixta*, cuando uno denuncia una o varias infracciones

¹ *Vid.*, respectivamente, AMENÓS ÁLAMO (1999, p. 129) y la Memoria de Actividades 2010-2011 de la Comisión Nacional de la Competencia, p. 20.

cometidas por un grupo de individuos del que él mismo forma parte. Estas tres modalidades plantean problemas prácticos normalmente distintos, que reclaman un tratamiento jurídico asimismo diferente.

III. BONDADES Y RIESGOS SOCIALES DE LA DELACIÓN

1. EL LADO POSITIVO DE LA DELACIÓN

La delación puede resultar socialmente beneficiosa, en la medida en que la información suministrada a la Administración por el delator permita alcanzar los fines públicos que esta debe perseguir con su actividad inspectora, que son principalmente dos (FERNÁNDEZ RAMOS, 2002, pp. 21 y ss.).

La inspección cumple, en primer lugar, una *función preventiva*. El que la Administración obtenga información acerca de las infracciones del ordenamiento jurídico incrementa la probabilidad de imponer sanciones a los infractores, lo que aumenta la eficacia disuasoria de estas (BECKER, 1968).

En segundo lugar, dicha actividad sirve también al *restablecimiento de la legalidad* vulnerada; permite adoptar medidas –no sancionadoras– de protección del orden público para combatir un peligro que lo amenaza de un modo jurídicamente intolerable, o para evitar que ciertos bienes sigan sufriendo daños ilícitos. Piénsese, por ejemplo, en la denuncia efectuada por un empleado de una central nuclear, que hace posible reaccionar inmediatamente frente a una fuga radiactiva y limitar los daños causados por la misma.

Debe notarse que la delación solo sirve a esos dos fines públicos en la medida en que la información suministrada por el delator se corresponde con la realidad y constituye información en el sentido literal de la palabra, por cuanto los conocimientos que aquel facilita a la Administración permiten a esta ampliar o precisar los que la misma tenía ya sobre una determinada violación del ordenamiento jurídico. La denuncia, por lo demás, tendrá tanto mayor valor social cuanto más graves sean las infracciones cometidas o los daños que pueden evitarse adoptando medidas de restablecimiento del orden legal.

2. EL LADO OSCURO DE LA DELACIÓN

La delación puede engendrar también costes para la sociedad. Así ocurre, en primer lugar, cuando la información suministrada por el delator es *falsa* o totalmente *inexacta*. Tal actuación puede menoscabar seriamente los intereses legítimos –v. gr., la reputación– de los individuos denunciados, así como distraer a los inspectores del cumplimiento de sus funciones, moviéndoles a realizar costosas actuaciones carentes de utilidad pública.

La delación puede encerrar, en segundo lugar, una violación de los deberes de *confidencialidad* que se imponen a determinadas personas. La información suministrada a la Administración puede haber sido obtenida ilícitamente, con menoscabo de ciertos intereses para cuya protección el ordenamiento jurídico establece tales deberes.

La delación, finalmente, puede entrañar serios peligros para los delatores. El denunciante se expone muchas veces a sufrir *represalias* provenientes de los denunciados o incluso de terceras personas.

IV. EL DERECHO FRENTE A LA DELACIÓN

El Derecho somete la delación a muy diferentes regímenes, según las circunstancias. En determinados supuestos se fomenta la delación, mientras que en otros se hace justamente lo contrario. Veamos por qué, cuándo y en qué medida conviene hacer lo primero o lo segundo, o ninguna de las dos cosas.

1. DISCORDANCIAS ENTRE LA UTILIDAD PRIVADA Y LA UTILIDAD PÚBLICA DE LA DELACIÓN

La delación implica normalmente costes y beneficios tanto para el delator (privados) como para el conjunto de la comunidad (sociales). Muchas veces existe una discordancia entre los primeros y los segundos. Imaginemos, por ejemplo, que un miembro de un cártel denuncia sus prácticas anticompetitivas. Es claro que semejante actuación genera costes netos para todos los miembros del cártel, incluido él mismo, mientras que resulta netamente beneficiosa para la sociedad. Pensemos, también, en una denuncia falsa. Podemos suponer que su autor extrae un beneficio al presentarla, pues en caso contrario no la hubiese formulado, mientras que parece obvio que tal denuncia resulta netamente perjudicial para la sociedad. Nótese que en el primer ejemplo referido probablemente se presentarán menos denuncias de las que serían deseables desde el punto de vista del bienestar del conjunto de los ciudadanos, mientras que en el segundo ocurrirá precisamente lo contrario: habrá más denuncias falsas de las que nos convendría a todos que hubiera.

Si la función del Derecho es crear los incentivos adecuados para que la gente trate de realizar conductas socialmente valiosas y se abstenga de llevar a cabo aquellas dañinas para la comunidad, parece claro que el mismo ha de intervenir –y, de hecho, normalmente interviene– cuando se produce una de las referidas discordancias. El objetivo debería ser alinear los incentivos privados que los individuos tienen para denunciar con los costes y beneficios sociales de la denuncia.

El ordenamiento jurídico, por ello, ha de *fomentar la delación cuando esta genere externalidades positivas*, es decir, cuando los beneficios netos que esta

conllevar para el delator son inferiores a sus beneficios netos para la sociedad. Y, en cambio, ha de *desincentivarla cuando la misma engendre externalidades negativas*, o sea, cuando el denunciante no soporte algunos de los costes sociales derivados de la denuncia.

2. DESINCENTIVANDO DETERMINADOS TIPOS DE DELACIÓN

De ahí que convenga castigar las *denuncias falsas*. De hecho, los artículos 456 y 457 del Código Penal tipifican como delito la denuncia falsa de hechos constitutivos de ilícito penal. Nótese que la sanción prevista es más grave cuando la falsedad afecta a una heterodelación (art. 456 CP) que cuando concierne a una autodelación (art. 457). La razón es evidente. El peligro de que un individuo denuncie falsamente a otros es más grave que el riesgo de que uno haga lo propio con uno mismo, principalmente porque la gente suele tener más incentivos para hacer lo primero que lo segundo, pero también porque el primer tipo de denuncia, por lo general, daña la reputación del denunciado en mayor grado que la segunda.

Análogamente, otras leyes prevén sanciones administrativas para quienes denuncien falsamente hechos constitutivos de ciertos ilícitos administrativos². Sin embargo, no hay una ley que con carácter general castigue la denuncia falsa de hechos tipificados como infracciones administrativas. Y las escasas leyes sectoriales que tipifican esta falsedad prevén sanciones menos graves que las establecidas en los citados preceptos del Código Penal. Lo cual se explica, al menos en parte, por dos razones. De un lado, porque imputar falsamente a una persona la comisión de un ilícito penal resulta mucho más lesivo para su reputación y peligroso para su libertad que hacer lo propio con un ilícito administrativo. De otro lado, porque las actuaciones de agentes públicos a las que puede dar lugar una denuncia del primer tipo son normalmente más costosas que las actuaciones análogas desencadenadas por una denuncia del segundo.

Otro modo de prevenir denuncias falsas es establecer que no se dará tramitación a las que se presenten de manera *anónima*. Esa es en nuestro Derecho la regla general³, si bien no universal⁴. No está perfectamente claro, con todo, si han de reputarse siempre inválidos los actos dictados como consecuencia de

² *Vid.*, por ejemplo, el art. 46.f) del Texto Refundido de la Ley por la que se regulan los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid (DLeg 1/2006, de 28 de septiembre), y el art. 105.u) de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia.

³ *Vid.*, por ejemplo, el artículo 9.1.f) del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social (RD 928/1998, de 14 de mayo).

⁴ *Vid.* la SAN de 16 de noviembre del 2011 (rec. 119/2011), que admite la validez de una sanción impuesta como consecuencia de una denuncia anónima.

procedimientos de inspección o sancionadores iniciados como consecuencia de denuncias anónimas que de acuerdo con la ley no debían ser tramitadas⁵.

Por lo demás, el legislador tampoco ha aclarado con carácter general en qué medida la Administración está obligada o goza de una cierta discrecionalidad para tramitar las denuncias que se le presenten, llevar a cabo determinadas actuaciones inspectoras y, eventualmente, incoar los ulteriores procedimientos sancionadores o de restablecimiento de la legalidad.

3. ESTIMULANDO CIERTOS TIPOS DE DELACIÓN

Conviene estimular la presentación de una denuncia cuando esta es socialmente beneficiosa y quienes pueden presentarla no tienen suficientes alicientes para ello. Con ese fin cabe adoptar diversas medidas tendentes a reducir los beneficios e incrementar los costes que para tales sujetos implica no denunciar, así como a reducir los costes y elevar los beneficios que les supondría la delación.

A) **Incrementando los costes privados de no denunciar: la denuncia obligatoria**

Una posibilidad consiste en imponer a dichas personas la obligación, conminada con sanciones, de denunciar⁶. A veces se les obliga incluso a facilitar información que revela su propia culpabilidad y que de hecho se usa como fundamento para castigarlas, lo que plantea la duda de si ello es compatible con el derecho fundamental a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable (art. 24.2 CE)⁷.

B) **Reduciendo los costes privados de la delación**

a) *Protección frente a las represalias*

Otra manera –en ocasiones, complementaria de la anterior– de incentivar la delación consiste en establecer medidas dirigidas a evitar que el denunciante sea represaliado. A estos efectos cabe, por ejemplo, garantizar el secreto de

⁵ Según la STSJ de Asturias de 30 de noviembre de 2001 (rec. 3563/1997) y las SSTSJ de Cataluña de 1 de febrero de 2007 (rec. 75/2006), 17 de septiembre de 2009 (rec. 257/2007) y 15 de octubre de 2009 (rec. 392/2006), tales actuaciones pueden ser válidas en casos excepcionales.

⁶ *Vid.*, por ejemplo, los arts. 18, 51.1.a) y 52.1.h) de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

⁷ *Vid.*, por ejemplo, los arts. 81.2 y 65.5.j) del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (RDLeg 339/1990, de 2 de marzo); ALARCÓN SOTOMAYOR (2007, pp. 183 y ss.); CASINO RUBIO (2010, pp. 56 y ss.).

la identidad del denunciante, castigar a quienes tomen represalias o declarar nulas de pleno derecho ciertas decisiones –v. gr., laborales– adoptadas en perjuicio de aquel.

Debe notarse, sin embargo, que son muy escasas las disposiciones legales que en nuestro Derecho contemplan semejantes medidas⁸. Lo cual resulta criticable, no solo porque así se desincentiva la presentación de denuncias que probablemente serían beneficiosas para la sociedad, sino también porque de esa manera se crea incertidumbre jurídica –lo cual desalienta todavía más dicha presentación– y litigiosidad. Sirva el ejemplo de si la identidad del denunciante debe mantenerse en secreto. A falta de una regulación general de la cuestión, no está claro si del derecho fundamental a la protección de los datos personales se desprende el derecho del denunciante a que su identidad nunca sea revelada al denunciado o a terceros sin su consentimiento, o si el derecho a defenderse de este último comprende siempre el de conocer quién es aquel, o en qué casos prevalece el primer derecho y en cuáles el segundo⁹. Este es un problema que, en virtud del artículo 53.1 CE, el legislador debería regular.

b) *Medidas organizativas y de procedimiento coadyuvantes de la delación*

Cabe que los poderes públicos establezcan estructuras organizativas –v. gr., de información y asistencia– y procedimientos –v. gr., electrónicos– tendentes a mitigar las molestias, el esfuerzo y las incertidumbres que para muchas personas implica presentar una denuncia, facilitando así su colaboración¹⁰.

c) *Indemnización por los gastos y daños derivados de la delación*

Cabe compensar al denunciante los gastos en que hubiera incurrido como consecuencia de presentar la correspondiente denuncia. El artículo 109.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, por ejemplo, establece que «la Administración, comprobada la existencia de la infracción y siempre que el hecho

⁸ *Vid.*, por ejemplo, el art. 13 de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, redactado de acuerdo con la Ley 33/2997, así como el art. 20.1 del RD 1440/2010, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Seguridad Nuclear; el art. 28.3 de la LO 7/2006, de 21 de noviembre, de protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte; y el art. 18.2 del Reglamento por el que se regulan las inspecciones de buques extranjeros en puertos españoles (RD 1737/2010, de 23 de diciembre).

⁹ Según la STC 192/1987, de 2 de diciembre (FJ 1), el conocimiento de la denuncia por parte del acusado no es una exigencia constitucional, salvo que se pretenda utilizarla como material probatorio. *Vid.*, también, la STS de 9 de octubre de 2000 (rec. 5941/1994); CASADO CADARSO y VILA MUNTAL, 2007; ALARCÓN SOTOMAYOR (2007, pp. 122 y ss.); GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES (2010, pp. 798 y ss.).

¹⁰ *Vid.*, por ejemplo, los arts. 4.1.b), 5, 6, 8.2 y 17 de la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos.

denunciado no sea materia de un expediente sancionador ya finalizado o en trámite, abonará a los particulares denunciadores los gastos justificados en que hubieran incurrido». En alguna ordenanza municipal se contempla igualmente la posibilidad de que, si el denunciante lo solicita, la Administración le otorgue una compensación por los gastos en que hubiera incurrido al formular la denuncia, siempre que los mismos fuesen necesarios, proporcionados y motivados por la protección de intereses colectivos, y siempre que se hubiese acreditado la comisión de la infracción denunciada¹¹.

Análogamente, cabría que la Administración indemnizara al denunciante por los daños que el mismo hubiere sufrido como consecuencia de formular la denuncia.

C) Incrementando los beneficios privados de la delación

a) *Atenuación de la responsabilidad del infractor confeso*

La autodelación suele incentivarse mediante una reducción de la sanción procedente para quien confiese la autoría de la infracción. El artículo 21.4 del Código Penal dispone así que es una circunstancia atenuante «la de haber procedido el culpable, antes de conocer que el procedimiento judicial se dirige contra él, a confesar la infracción a las autoridades». Otros preceptos del Código contemplan incluso una exención total de responsabilidad penal para los que espontáneamente confiesen la comisión de ciertos delitos y restablezcan la legalidad conculcada¹². Lo cual no significa que se les exima totalmente de soportar el ejercicio del *ius puniendi* estatal, pues normalmente se les podrá –y deberá– imponer sanciones administrativas por los hechos ilícitos realizados¹³.

En el Derecho administrativo sancionador, sin embargo, no hay una norma general equivalente. Algunas disposiciones sectoriales prevén una posibilidad que guarda un cierto aire de familia: la de que, una vez iniciado el procedimiento sancionador y antes de que lo resuelva la Administración, el acusado pague voluntariamente una sanción reducida (*vid.* RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2009). La diferencia con el anterior supuesto es que aquí la «confesión» se produce después de que el procedimiento sancionador se haya dirigido contra el acusado con el conocimiento de este. En el Derecho tributario, en cambio, sí se contempla una figura equivalente: la de los recargos impuestos al contribuyente que declara una deuda tributaria extemporáneamente sin requerimiento previo,

¹¹ *Vid.* el art. 31.4 de la Ordenanza del procedimiento sancionador del Ayuntamiento de Barcelona, de 26 de marzo de 2010.

¹² *Vid.* los arts. 305, 307, 307 ter y 308 del CP, relativos, respectivamente, a los delitos contra la Hacienda Pública, contra la Seguridad Social y de fraude de subvenciones.

¹³ *Vid.*, por ejemplo, el art. 180.2 de la Ley 58/2007, de 17 de diciembre, General Tributaria.

cuya cuantía es muy inferior a la de las sanciones que procederían si no hubiese efectuado espontáneamente tal declaración¹⁴.

La referida laguna, al margen de que pueda o no ser colmada mediante una aplicación analógica del artículo 21.4 del Código Penal citado¹⁵, merece una valoración negativa. Un sistema en el que se alienta sistemáticamente la autodelación mediante una cierta reducción de la sanción pertinente tiene cuando menos cuatro ventajas respecto de un sistema en el que no existe dicha posibilidad:

- En primer lugar, permite minorar los costes que para la Administración entraña detectar, perseguir y castigar las correspondientes infracciones (KAPLOW y SHAVELL, 1994). Cuanto más gravosas resulten dichas actividades, más rentable resultará incentivar la denuncia.
- En segundo lugar, permite al infractor ahorrarse los costes de defenderse en un procedimiento administrativo ordinario y, eventualmente, en un ulterior proceso judicial.
- La tercera ventaja es que incrementa la frecuencia, la eficacia y/o la prontitud con la que se adoptan medidas de protección y restablecimiento del orden legal, minorando así los daños causados por la infracción (INNES, 1999). Cuanto mayores sean los costes sociales que puede ocasionar la no adopción de tales medidas, más convendrá fomentar la delación.
- Finalmente, al sustituir una sanción incierta por una sanción cierta, elimina el coste que para los afectados supone soportar el riesgo de que se les imponga aquella (KAPLOW y SHAVELL, 1994).

En efecto, imaginemos que veinte personas efectúan, de manera independiente, sendos vertidos tóxicos ilegales en sendos terrenos. Pongamos que cada una de ellas afronta una probabilidad de 0,2 de que el vertido sea detectado por la Administración, en cuyo caso esta le impondrá una multa de 1.000.000 de € y la obligación de pagar 100.000 € para descontaminar la zona y evitar que se causen más daños ambientales. Repárese en que a estos sujetos les conviene confesar si saben que, si así lo hacen, pagarán sólo 219.999,99 €, pues esta cantidad es inferior a 220.000 €, que es su responsabilidad esperada $[(1.000.000 + 100.000) \cdot 0,2]$.

Si, por lo tanto, la ley establece que los infractores confesos, además de reparar los daños ocasionados, solo han de pagar una multa de 119.999,99 €, cabe esperar que los veinte confiesen, lo cual resultará ventajoso para todos. La Administración no necesitará invertir recursos en tratar de descubrir dichas infracciones. La tramitación de los procedimientos sancionadores y de restableci-

¹⁴ Vid. el art. 27.5 de la Ley General Tributaria.

¹⁵ Sobre la posibilidad de aplicar analógicamente a las sanciones administrativas las atenuantes previstas en el art. 24 CP, vid. GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES (2010, pp. 512 y ss.).

miento de la legalidad será mucho más ágil y sencilla de lo que hubiese sido a falta de confesión. Se descontaminarán y protegerán las veinte parcelas, a diferencia de lo que ocurriría en un sistema que no fomenta la autodelación, en el que solo se descontaminarían y protegerían cuatro. Y los infractores, que normalmente serán aversos al riesgo, se ahorrarán el consistente en sufrir una sanción incierta.

Parece obvio que si es oportuno minorar la sanción procedente cuando el infractor reconoce su culpabilidad después de haber sido acusado, la minoración no estará menos justificada cuando el infractor confiesa antes de que se haya dirigido un procedimiento sancionador contra él. Es más, en estos casos la reducción debería ser mayor. De una parte, porque la confesión que aquí se trata de estimular resulta más beneficiosa para el interés público que la anterior. Las razones son obvias. Las confesiones efectuadas antes de la iniciación del procedimiento sancionador permiten: ahorrar todavía más trámites y, por lo tanto, más costes a la Administración y a los interesados; adoptar más rápida, eficaz y frecuentemente medidas de salvaguarda de la legalidad; y mitigar aún más el riesgo que han de soportar los afectados. De otra parte, la sanción prevista para el supuesto de confesión previa a la acusación debería ser menor que la procedente para los casos de confesión posterior, pues de lo contrario nadie confesaría antes de que se le acusara.

Debe resaltarse que la reducción no merma la eficacia de las normas que tratan de prevenir la infracción cometida, siempre que lo que al infractor le cueste hacer frente a sus responsabilidades en caso de confesar sea como mínimo el equivalente cierto de la magnitud esperada de las responsabilidades que el mismo afrontaría si no confesara. Si la reducción rebasa ese punto—como suele ocurrir en las amnistías fiscales, donde típicamente se prevén exenciones totales de sanciones, intereses y recargos, amén de la aplicación, a las cantidades en su día no declaradas, de tipos de gravamen reducidos¹⁶—, entonces dichas normas sí perderán eficacia preventiva. Con todo, tal pérdida aún puede estar justificada si su coste social no excede de los beneficios que para la comunidad se derivan de incrementar el número de infracciones detectadas y, en particular, de los beneficios que implica adoptar con mayor rapidez y eficacia más medidas de restablecimiento y protección del orden legal (INNES, 1999).

Por lo demás, la atenuación de la responsabilidad por confesión debería determinarse por el legislador con precisión, sin dejar espacio a la discrecionalidad administrativa, al igual que hacen la Ley General Tributaria, respecto de los recargos por declaración extemporánea sin requerimiento previo, y las leyes que prevén el pago voluntario por el acusado de una sanción reducida. Los individuos suelen ser aversos al riesgo, por lo que la incertidumbre existente sobre las consecuencias de la confesión desalienta esta alternativa, aun en cir-

¹⁶ *Vid.*, por ejemplo, la disp. adicional 1ª del RD Ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público.

cunstancias en las que la misma sería socialmente deseable. Si los interesados no pueden prever con razonable exactitud la cuantía de la reducción y, por lo tanto, si les interesa o no confesar, probablemente optarán por esto último.

b) *Atenuación o exención de la responsabilidad por delatar a un grupo coordinado de infractores del que el delator forma parte*

El acto por el cual un individuo denuncia una infracción cometida de manera coordinada por un grupo de personas del que él forma parte se incentiva, por algunas disposiciones legales, con una atenuación¹⁷ o incluso una exención de su responsabilidad¹⁸.

En el Derecho administrativo, el ejemplo paradigmático es el de los llamados programas de clemencia previstos por la legislación de defensa de la competencia para luchar contra los cárteles¹⁹. El primer miembro del cártel en denunciarlo recibe, en determinadas circunstancias, el «premio gordo» de la exención total. Los segundos, terceros y sucesivos miembros en aportar información útil a los efectos de desarticular el cártel y adoptar las medidas sancionadoras y correctoras procedentes obtienen una reducción parcial de la sanción pertinente, cuya cuantía está en función (decreciente) del orden de llegada al «confesionario».

Fomentar así la delación tiene, además de las ventajas señaladas en el apartado anterior, otra añadida: la de prevenir determinadas infracciones, cuya comisión exige la cooperación de varias personas. El funcionamiento de un cártel, por ejemplo, requiere que todas las empresas que lo integran, cooperen, esto es, negocien, acuerden la realización de ciertas prácticas, respeten dichos acuerdos y adopten las medidas necesarias para disuadir al resto de los miembros de incumplirlos.

Pues bien, aquellas atenuantes y eximentes tratan de crear una suerte de «dilema del prisionero» para los potenciales infractores. Persiguen darles a estos los alicientes económicos apropiados para que a cada uno de ellos le salga más rentable no cooperar que cooperar para violar la ley, aun cuando lo mejor para el conjunto de todos ellos sería esta última opción. Los programas de clemencia pretenden generar desconfianza entre los potenciales miembros del grupo infractor y, por lo tanto, impedir la formación del mismo o desestabilizarlo si ya ha sido creado (LESLIE, 2006). Al incrementar notablemente los beneficios de ser un delator, hacen mucho más probable la delación y, por lo tanto, provocan que resulte mucho menos atractiva la posibilidad de integrarse en un grupo tal.

¹⁷ Vid. los arts. 376 y 5794 del CP, relativos, respectivamente, a los delitos de tráfico de drogas y terrorismo.

¹⁸ Vid. el art. 426 del CP, relativo al cohecho.

¹⁹ Arts. 65 y 66 de Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

Estos programas han sido introducidos, con acreditado éxito, en varios ordenamientos jurídicos con el fin de luchar contra los cárteles. Pero seguramente podrían ser utilizados con gran provecho también en otros sectores. Así, por ejemplo, la reciente Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude, prevé en su artículo 7.2.6 un mecanismo similar, para la infracción consistente en efectuar pagos en efectivo superiores a una determinada cantidad.

c) *Atenuación o exención de la responsabilidad por denunciar una infracción más grave cometida por otra persona*

En ocasiones, los testigos o incluso las víctimas de una ilegalidad no tienen los incentivos necesarios para denunciarla, porque al hacerlo revelarían, directa o indirectamente, a las autoridades que ellos mismos han cometido otra ilegalidad. Resulta razonable que, en tales casos, el legislador perdone esta última si la que se denuncia es significativamente más grave. El interés público en castigar y prevenir las violaciones graves del ordenamiento jurídico es, *ceteris paribus*, mayor que el de hacer lo propio con las leves. Si no se otorgara dicho perdón, lo más probable es que ninguna de las dos infracciones fuese detectada y castigada. Si, por el contrario, se exime de responsabilidad al denunciante, al menos se sancionará a los autores de la infracción socialmente más ofensiva.

De ahí que la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, por ejemplo, establezca en su artículo 59 que «el extranjero que se encuentre irregularmente en España y sea víctima, perjudicado o testigo de un acto de tráfico ilícito de seres humanos, inmigración ilegal, explotación laboral o de tráfico ilícito de mano de obra o de explotación en la prostitución abusando de su situación de necesidad, *podrá* quedar exento de responsabilidad administrativa y no será expulsado si denuncia a los autores o cooperadores de dicho tráfico, o coopera y colabora con las autoridades competentes, proporcionando datos esenciales o testificando, en su caso, en el proceso correspondiente contra aquellos autores». A los extranjeros que queden exentos «se les *podrá* facilitar, a su elección, el retorno asistido a su país de procedencia o la autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales, y facilidades para su integración social».

A este precepto se le ha de criticar que haya dejado al albur de la discrecionalidad administrativa el otorgamiento al denunciante de los referidos beneficios, en vez de precisar con exactitud las circunstancias en las que este tiene derecho a que se le reconozcan los mismos. La solución establecida no permite a los interesados calcular razonablemente las consecuencias de sus alternativas de actuación, lo que probable mente los disuadirá de confesar en casos en los que la confesión sería lo mejor para ellos y, desde luego, para la sociedad. El legislador debería fijar con precisión las condiciones bajo las cuales la denuncia

da lugar a la exención de responsabilidad, a fin de que los afectados sepan a qué atenerse, así como de incrementar el número de denuncias.

El artículo 31 bis de la misma Ley Orgánica establece que «si al denunciarse una situación de violencia de género contra una mujer extranjera se pusiera de manifiesto su situación irregular, no se incoará el expediente administrativo sancionador por [tal irregularidad], y se suspenderá el expediente administrativo sancionador que se hubiera incoado por la comisión de dicha infracción con anterioridad a la denuncia o, en su caso, la ejecución de las órdenes de expulsión o de devolución eventualmente acordadas».

Obsérvese que este precepto legal va más allá que el anterior. En su último inciso se contempla la posibilidad de eximir a la denunciante incluso cuando la denuncia se presenta después de que se haya iniciado contra ella el correspondiente procedimiento sancionador. Es obvio que aquí la falta de alicientes para delatar no obedece a que, mediante la delación, la víctima está revelando a las autoridades su situación irregular, pues estas ya tenían conocimiento de la misma. La exención, con todo, todavía puede estar justificada, en tanto en cuanto resulte necesaria para propiciar la delación. A la vista de que la víctima, en caso de ser expulsada del territorio español, podría sufrir graves represalias como consecuencia de haber denunciado a su agresor, la solución establecida por el legislador no parece irrazonable.

d) *Con un puñado de dólares*

A diferencia de lo que sucede en otros ordenamientos jurídicos (*vid.* OESTERLE, 2009; SHONERT, 2011) y de lo que ocurría en el nuestro hace unas décadas (*vid.* GARRIDO FALLA, 1949), en el Derecho español vigente no se recompensa a los delatores con dinero. Lo más parecido es el premio que se da a las personas que, sin venir obligadas a ello por razón de su cargo o funciones, pongan en conocimiento de una Administración pública la existencia de bienes y derechos que presumiblemente sean de su titularidad, cuando éstos terminan incorporándose al patrimonio de la misma²⁰. O el premio que, análogamente, se entrega a quien informe al Estado del fallecimiento intestado de una persona que carece de herederos legítimos²¹. Obsérvese que en ninguno de los dos casos la información proporcionada por el particular se refiere necesariamente a la comisión de una infracción, sino a la existencia de bienes o derechos que pudieran pertenecer o acabar perteneciendo a un patrimonio público.

Resulta ciertamente intrigante por qué en nuestro Derecho no se dan premios en metálico por presentar denuncias en sentido estricto. Uno podría pen-

²⁰ *Vid.*, por ejemplo, el art. 48 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

²¹ *Vid.* el art. 7 del RD 1373/2009, de 28 de agosto.

sar que la razón es la de prevenir denuncias falsas. Sin embargo, este riesgo ya queda enervado si se tipifica su presentación como infracción penal o administrativa.

Se podría esgrimir que a los efectos de estimular la delación el «palo» es preferible a la «zanahoria». Imponer a todos los ciudadanos la obligación, conminada con sanciones, de denunciar parece más barato que dar un premio a quienes denuncien²². Sin embargo, es probable que aquí la zanahoria sea, por regla general, más efectiva que el palo, dada la enorme dificultad que, muchas veces, entraña para los poderes públicos detectar el incumplimiento de la obligación de denunciar. Premiar a los denunciantes puede acabar siendo más rentable para la Administración, si ello le permite descubrir más infracciones, imponer más multas y, a la postre, recaudar más dinero.

La principal pega de tales premios es, quizás, que pueden dar lugar a ciertas corruptelas. Existe el riesgo de que los agentes de la inspección se confabulen con terceros, filtrándoles información con el fin de que estos cobren fraudulentamente un dinero que luego pueden repartirse.

Es posible, asimismo, que otorgar una recompensa pecuniaria por denunciar mine la motivación intrínseca que los ciudadanos puedan tener para realizar esta actividad de interés público, y el resultado acabe siendo, paradójicamente, que se presenten menos denuncias de las que se formularían a falta de tales premios²³.

No podemos descartar, sin embargo, que en algunos casos resulte justificado dar dinero al denunciante. Se ha señalado, por ejemplo, que la eficacia preventiva de los programas de clemencia sería mucho mayor si al primer delator, además de eximirle de responsabilidad penal y administrativa, se le recompensara con una parte de lo pagado por los otros miembros del cártel en concepto de multas (SPAGNOLO, 2008).

V. REFLEXIÓN FINAL

Hemos podido comprobar que, en líneas generales, Roma sí paga a los delatores, aunque seguramente debería pagarles mejor. A falta de un estudio más profundo y pormenorizado, da la impresión de que la regulación de la delación en el ordenamiento jurídico español vigente está lejos de ser óptima.

²² Adviértase que el mismo palo puede ser utilizado múltiples veces. La amenaza de una sanción permite inducir en muchas personas la conducta deseada, sin necesidad de sancionarlas a todas. Cada zanahoria, en cambio, tiene un solo uso. Cada vez que alguien realiza la conducta deseada, hay que darle efectivamente un premio, que ya no se puede entregar a otro individuo. Vid. DARI MATTIACCI y DE GEST (2010).

²³ Sobre este fenómeno (*motivation crowding-out*), vid. GNEEZY y RUSTICHINI (2000a, 2000b); FREY y JEGEN (2001).

Parece necesario, en primer lugar, que el legislador aclare con carácter general ciertas cuestiones, como por ejemplo la de las circunstancias en que ha de mantenerse en secreto la identidad del denunciante, o en qué medida está la Administración obligada a tramitar las denuncias que se le presenten. Convendría igualmente que la ley eliminara la discrecionalidad de que dispone la Administración para otorgar ciertos beneficios a los delatores. La incertidumbre jurídica que hoy rodea a estos y otros problemas engendra litigiosidad, puede disuadir a ciertas personas de formular denuncias valiosas para la sociedad, así como lesionar derechos de los denunciados.

Se echa en falta, en segundo término, la adopción de ciertas medidas tendentes a disuadir la presentación de denuncias falsas, así como la obtención y difusión ilícitas de información. Resulta llamativo, por ejemplo, que no haya una ley que, con alcance general, prohíba y castigue de alguna manera imputar falsamente a otra persona la comisión de infracciones administrativas.

Y, en fin, cabría establecer mecanismos jurídicos que estimularan la presentación de denuncias netamente beneficiosas para la comunidad, cuando las personas que pueden formularlas no tienen suficientes alicientes para ello, máxime en un país como España, en el que la delación suele llevar asociada connotaciones negativas²⁴. Tales mecanismos deberían, por un lado, reducir los costes y peligros que para determinados denunciantes encierra presentar una denuncia y, por otro, incrementar los beneficios que para ciertas personas conlleva la delación, tanto más cuanto más beneficiosa socialmente resulte la misma. Habría que considerar, por ejemplo, la posibilidad de ofrecer una sustancial atenuación de su responsabilidad a quienes espontáneamente confiesen determinadas infracciones y restauren la legalidad conculcada antes de que se dirija contra ellos el correspondiente procedimiento sancionador o se les requiera para reponer las cosas a su estado legal. Habría que estudiar, también, la posibilidad de conceder un premio en metálico a quienes denuncien infracciones especialmente graves.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía (2007), *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Civitas, Madrid.

AMENÓS ÁLAMO, Juan (1999), *La inspección urbanística: concepto y régimen jurídico*, CEDECS, Barcelona.

²⁴ Es probable que a ello haya contribuido especialmente el papel crucial que la delación jugaba en las prácticas de la Inquisición. *Vid.*, al respecto, AVILÉS FERNÁNDEZ (1984) y DEDIEU (1992). Lo cual se añade al hecho de que también en otros regímenes políticos opresivos, habidos tanto en España como en el extranjero, se haya hecho un uso similar de la delación como instrumento de control social. *Vid.*, a título ilustrativo, MARSSOLEK y STIEGLITZ (eds.) (2001); CENARRO LAGUNAS (2002); ESCRIBANO PAÑO (2006).

- APARICIO PÉREZ, Antonio (2002), *La denuncia pública en el Derecho tributario*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- AVILÉS FERNÁNDEZ, Miguel (1984), «Delación a la Inquisición y otras reacciones de los lectores del “Tratado de la regalía de amortización” de Campomanes», *Hispania Sacra*, 73, pp. 43-69.
- BECKER, Gary S. (1968), «Crime and Punishment: An Economic Approach», *Journal of Political Economy*, 76, pp. 169-217.
- BERENGUER FUSTER, Luis (2012), «Reflexiones en torno al programa de clemencia», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, 28, pp. 11-22.
- BURLADA ECHEVESTE, José Luis y BURLADA ECHEVESTE, Inés María (2010), «La denuncia pública en el Derecho tributario», *Quincena Fiscal*, 6, pp. 15-34.
- CASADO CADARSO, M^a Teresa y VILA MUNTAL, María Ángeles (2007), «¿Puede la Administración Pública ocultar la identidad del denunciante?», *Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi*, 7, pp. 477-490.
- CASINO RUBIO, Miguel (2010), *La increíble historia del deber de identificar al conductor infractor*, Civitas, Madrid.
- CENARRO LAGUNAS, Ángela (2002), «Matar, vigilar y delatar: La quiebra de la sociedad civil durante la guerra y la posguerra en España (1936-1948)», *Historia Social*, 44, 2002, pp. 65-86.
- COBREROS MENDAZONA, Edorta (1995), «La posición del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador. Nuevas perspectivas», *Revista Vasca de Administración Pública*, 41, 1995, pp. 761-794
- (2000), «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*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 1437-1468.
- DARI MATTIACCI, Giuseppe y DE GEST, Gerrit (2010), «Carrots, Sticks, and the Multiplication Effect», *Journal of Law, Economics and Organization*, 26:2, pp. 365-384.
- DEDIEU, Jean-Pierre (1992), «Denunciar-denunciarse: La delación inquisitorial en Castilla la Nueva, siglos XVI-XVII», *Revista de la Inquisición*, 2, pp. 95-108.
- ESCRIBANO PAÑO, María Victoria (2006), «Ley y terror: el fomento de la delación como medio de amedrentar a los maniqueos en las leyes teodosianas», *Studia Historica. Historia Antigua*, 24, pp. 143-159.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2002), *La actividad administrativa de inspección*, Comares, Granada.
- FREY, Bruno S. y JEGEN, Reto (2001), «Motivation Crowding Theory», *Journal of Economic Surveys*, 15:5, pp. 589-611.
- GARRIDO FALLA, Fernando (1949), «El derecho a prima en la multa por denuncia», *Revista de Estudios Políticos*, 48, pp. 121-136.
- GNEEZY, Uri y RUSTICHINI, Aldo (2000a), «A Fine Is a Price», *Journal of Legal Studies*, 29:1, pp. 1-17.

- (2000b), «Pay Enough or Don't Pay at All», *Quarterly Journal of Economics*, 115:3, pp. 791-810.
- GÓMEZ TOMILLO, Manuel y SANZ RUBIALES, Íñigo (2010), *Derecho administrativo sancionador*, Aranzadi, Cizur Menor.
- GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto (2012), «Los interesados en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora y los denunciantes de las infracciones administrativas», en Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Ricardo ALONSO GARCÍA (coords.), *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás Ramón Fernández*, Civitas, Madrid, vol. I, pp. 1389-1436
- INNES, Robert (1999), «Remediation and self-reporting in optimal law enforcement», *Journal of Public Economics*, 72, pp. 379-393.
- KAPLOW, Louis y SHAVELL, Steven (1994), «Optimal Law Enforcement with Self-Reporting Behavior», *Journal of Political Economy*, 102:3, pp. 583-606.
- LESLIE, Christopher R. (2006), «Antitrust Amnesty, Game Theory, and Cartel Stability», *Journal of Corporation Law*, 31, pp. 453-588.
- MARSSOLEK, Inge y STIEGLITZ, Olaf (eds.) (2001), *Denunziation im 20. Jahrhundert, Sonderheft der Zeitschrift Historische Sozialforschung/Special Issue of Historical Social Research*, vol. 26, núm. 2-3.
- MARTÍN FERNÁNDEZ, Javier (coord.) (2012), *La amnistía fiscal*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- OESTERLE, James D. (2009), «“Citizen Rewards” to Promote Environmental Crimes Prosecutions», *Natural Resources and Environment*, 23, 2009, pp. 46-49.
- PEÑALVER CABRÉ, Alexandre (2004), *Les pretensions davant la inactivitat administrativa en matèria sancionadora ambiental*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- RAGUÉS I VALLÈS, Ramon (2006), «¿Héroes o traidores? La protección de los informantes internos (*whistleblowers*) como estrategia político-criminal», *InDret*, 3/2006.
- RAMOS GÓMEZ, Álvaro y CABRERA MAQUEDA, Eduardo (2008), «El programa español de clemencia, análisis y cuestiones prácticas», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, 2, pp. 5-23.
- REBOLLO PUIG, Manuel (1993), «Interesados y denunciantes en el procedimiento administrativo sancionador», *Poder Judicial*, 29, pp. 59-78.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María (2009), «El pago voluntario de las multas en cuantía reducida; legalidad, eficacia, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva», *Documentación Administrativa*, 284-285, pp. 153-180.
- SHONERT, Neil (2011), «A Fistful of Dollars: Bounty Hunting under the Dodd-Frank Act's Whistleblower Provisions», *Southern Illinois University Law Journal*, 36, pp. 159-181.
- SPAGNOLO, Giancarlo (2008), «Leniency and Whistleblowers in Antitrust», en Paolo BUCCIROSSI (ed.), *Handbook of Antitrust Economics*, MIT Press, Cambridge, pp. 259-304.
- ZOIDO, M. Elena (2008), «El nuevo régimen de clemencia: una visión económica», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, 1, pp. 69-7.