

La puesta en marcha de la protección del informante en los distintos parlamentos españoles

M.^a CRISTINA DUCE PÉREZ-BLASCO

Letrada del Parlamento de Canarias

Resumen

La historia ha demostrado que la corrupción es la lacra que puede acabar con las civilizaciones más avanzadas, lo hizo con el Imperio romano y en la actualidad es una de las principales amenazas que atentan nuestra sociedad occidental al provocar un desencanto y desapego de la sociedad civil frente a sus gobernantes. Muchas voces internacionales se han alzado para obligar a las administraciones responsables a adoptar medidas que permitan la erradicación de estas prácticas.

La Unión Europea aprobó la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión. Dicha directiva ha posibilitado unificar unas exigencias mínimas para los veintisiete estados miembros y ha sido audaz al ampliar el espectro de posibles denunciantes, sin limitarlos a los trabajadores y asalariados, y en la adopción de medidas de garantías para estas personas informantes. Nuestro país ha transpuesto la directiva mencionada a través de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de luchas contra la corrupción. La respuesta de los distintos parlamentos ha sido dispar.

Palabras clave: *whistleblowing*, Informante, persona afectada, infracciones administrativas, delitos, canal interno y externo de información, revelación

pública, responsable del canal, Protección del Informante, Autoridad Independiente de Protección del Informante, represalia.

Resum

La història ha demostrat que la corrupció és la xacra que pot acabar amb les civilitzacions més avançades, ho va fer amb l'Imperi romà i en l'actualitat és una de les principals amenaces que tenallen la nostra societat occidental en provocar un desencantament i allunyament de la societat civil cap als seus governants. Moltes veus internacionals s'han alçat per a obligar les administracions responsables a adoptar mesures que permeten l'erradicació d'aquestes pràctiques.

La Unió Europea va aprovar la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2019, relativa a la protecció de les persones que informen sobre infraccions del dret de la Unió. Aquesta directiva ha possibilitat unificar unes exigències mínimes per als vint-i-set estats membres i ha sigut audaç en ampliar l'espectre de possibles denunciants, sense limitar-los als treballadors i assalariats, i en adoptar mesures de garanties per a aquestes persones informants. El nostre país ha transposat la directiva esmentada a través de la Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informen sobre infraccions normatives i de lluites contra la corrupció. La resposta dels diferents parlaments ha sigut dispar.

Paraules clau: *whistleblowing*, Informant, persona afectada, infraccions administratives, delictes, canal interno i extern d'informació, revelació pública, responsable del canal, Protecció de l'Informant, Autoritat Independent de Protecció de l'Informant, represàlia.

Abstract:

History has shown that corruption is the scourge that can end the most advanced civilizations, it did with the Roman Empire and is currently one of the main threats that grip our Western society, by causing a disenchantment and detachment of civil society from its rulers. Many international voices have been raised to force the Administrations to adopt measures that allow the eradication of these practices.

The European Union adopted Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons reporting breaches of Union law, which unifies minimum

requirements for the 27 Member States and has been bold in broadening the range of potential whistleblowers, without limiting them to workers and employees and in the adoption of measures of guarantees for these reporting persons. Our country has transposed the Directive through Law 2/2023, on February 20, regulating the protection of people who report on regulatory infractions and the fight against corruption. The response from the various parliaments has been mixed.

Key words: whistleblowing, affected person, administrative offences, offences, internal and external reporting channel, public disclosure, channel manager, Whistleblower Protection, Independent Whistleblower Protection Authority, retaliation.

Sumario

- I. Introducción
- II. Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019
 1. Antecedentes
 2. Ámbito objetivo
 3. Ámbito subjetivo
 4. Procedimiento
 5. Plazo de transposición
- III. España
 1. Antecedentes
 2. Ámbito subjetivo de la Ley 2/2023
 3. Ámbito objetivo
 4. Procedimiento
 5. Entrada en vigor
- IV. Parlamentos españoles
 1. Parlamento de Andalucía
 2. Junta General del Principado de Asturias
 3. Parlamento de Canarias
 4. Senado
 5. Parlamento de Cataluña
 6. Parlamento Vasco
 7. Parlamento de la Rioja
 8. Cortes de Castilla La Mancha
 9. Restantes cámaras
- V. Conclusiones
- VI. Bibliografía

I. Introducció

La corrupció es una de les grans preocupacions internacionals i nacionals del segle XXI, al considerar que causa pobresa, obstaculiza el desenvolupament i fa huir la inversió. Paral·lelament, debilita els sistemes judicials i polítics que, al cercenar el imperio de la llei, incumplen el seu fi de servei al bé públic, abocant alhora a que els ciutadans perdin la confiança en les institucions i en la funció pública. Tot això, provoca un nefast impacte econòmic, polític i social.

Conscients de la situació, governs i organismes internacionals han anat adoptant diverses mesures en arnes a frenar esta lacra, entre elles cabe destacar:

- La Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció brindó un marc jurídic mundial per fer-ho. Este instrument internacional, que entró en vigor el 14 de desembre de 2005, ha sigut ratificat per 37 països i signat per 137. El Prefaci de la Recomenació CM/Rec (2014)7 del Consell de Europa descriu a la corrupció com «una plaga insidiosa que té un ampli espectre de conseqüències corrosives per a la societat. Socava la democràcia i el estat de dret, dona pie a violacions dels drets humans, distorsiona els mercats, menyscabava la qualitat de vida i permet el floreciment de la delinqüència organitzada, el terrorisme i altres amenaces a la seguretat humana». Stuart Gilman, cap de la Dependència de Lluita contra la Corrupció de la ONUDD, afirmava al respecte: «Les societats corruptes no poden donar suport als seus ciutadans. Privan als seus fills no només de la menjar, sinó també de l'educació i l'atenció sanitària. Son una pesadilla continua».
- Per la seva part, l'Unió Europea des de la dècada dels noventa del passat segle adoptó una sèrie de mesures de prevenció de la corrupció, entre elles:
 - El Tractat de l'Unió Europea sobre la Protecció dels Interests Financers de les Comunitats, de 26 de juliol de 1995 (95/C 316/03), i els dos Protocols de 1996 i 1997.

- El Convenio sobre la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea, aprobado el 26 de mayo de 1997.
- La Directiva 91/308/CEE, de 10 de junio de 1991, del Consejo de Europa, sobre la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales, y su enmienda de 2001, que amplía el ámbito de los delitos determinantes de blanqueo de capitales a todos los delitos graves, incluida explícitamente la corrupción.

Una de las herramientas más destacadas es la que tiene que ver con el *whistleblowing* o señal de alarma que alguien lanza dentro de una organización cuando se detecta un mal funcionamiento. El término *whistleblower*, tal y como recuerda del Rey Guanter,¹ fue creado por Ralph Nader en 1970 en el contexto de la necesidad de asegurar la defensa de los ciudadanos frente a los lobbies. Nader definió el *whistleblowing* como «el acto de un hombre o una mujer que, creyendo que el interés público es superior al interés de la organización a la que sirve, toca el silbato que alerta de que la organización está realizando actividades corruptas, ilegales, fraudulentas o perjudiciales».

Entre las distintas definiciones destaca la ofrecida por Hersh, que expone que «el *whistleblowing* es la revelación deliberada de información acerca de actividades no triviales que se creen peligrosas, ilegales, inmorales, discriminatorias o que de otra manera incluyen una infracción, generalmente por miembros pasados o presentes de la organización».²

El Consejo de Europa define a los *whistleblowers* como aquellas personas que comunican (dentro de una organización o a una autoridad externa) o que revelan a la opinión pública información que muestra

¹ Salvador del Rey Guanter: *Libertad de expresión e información y contrato de trabajo*, Madrid: Civitas, 1994. pág. 100.

² M.A. Hersh «Whistleblowers. Heroes or traitors. Individual and collective responsibility for ethical behaviour», *Annual Review in Control*.

una amenaza o daño al interés público en el marco de sus relaciones laborales.

La relevancia de la figura del denunciante fue protegida por primera vez en Estados Unidos a través de la Ley de Protección al Denunciante (*Whistleblower Protection Act*) de 1988.

A finales de los años 80, nuestro Tribunal Constitucional se pronunció acerca de la figura del denunciante al conocer de recursos de amparo interpuestos contra despidos disciplinarios consecuencia de la denuncia por el trabajador de hechos ilícitos de la empresa y que el empresario calificaba como una actitud desleal o abuso de confianza del trabajador. Hechos que se interpretaba que vulneraban, en todo caso, el derecho a la información del trabajador.³ Pero nuestro país carecía de legislación específica al respecto.

Únicamente diez países de la UE han regulado de forma no homogénea la figura del denunciante: Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Malta, Países Bajos, Eslovaquia, Suecia y Reino Unido.

El impulso de las políticas de protección de los denunciantes ocupa un lugar destacado en la agenda internacional de lucha contra la corrupción, tanto del G20 como del Consejo de Europa y de la OCDE. En octubre de 2019, el Consejo de la Unión Europea aprobó la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, comúnmente denominada como Directiva *Whistleblowing*.

³ Sentencia del Tribunal Constitucional (Sala Primera) 6/1988, de 21 de enero (RTC 1988,6).

II. Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019.

1. Antecedentes

La constatación de que la corrupción y el fraude en la contratación pública conllevaban un incremento de los costes empresariales, un falseamiento de la competencia y una reducción de la iniciativa inversora ante la inseguridad jurídica que dichas lacras conllevan; el hecho de que sin una planificación fiscal rigurosa se provoca una elusión fiscal; y con los riesgos transfronterizos derivados de infracciones en materia de competencia, alimentación, contaminación o riesgos para la seguridad nuclear, la salud pública, la protección de datos, de los animales o consumidores, hicieron necesaria la intervención de la Unión Europea con el fin de abordar estos desequilibrios armonizar y garantizar la transparencia en la región.

Múltiples eran las posibles medidas a adoptar: Mantener el *statu quo*; adoptar la recomendación de la Comisión Europea asesorando a los Estados miembros sobre elementos clave de la protección de los informantes, complementada con medidas para ayudar a las autoridades nacionales; aprobar una Directiva sobre protección de informantes en el ámbito de intereses financieros de la Unión Europea que sería complementada con una comunicación que estableciese el marco político a escala de la UE, así como otras medidas complementarias de apoyo a autoridades nacionales; o, finalmente, elaborar y aprobar una Directiva sobre protección de los informantes en determinados ámbitos del Derecho de la Unión.

El legislador europeo acogió la última de las propuestas y procedió a la elaboración de la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, en cuya exposición de motivos definió el *whistleblowing* o procedimiento de denuncia de infracciones como «un medio de alimentar los sistemas de aplicación de la legislación nacional y de la UE con información que permita la

detección eficaz, la investigación y el enjuiciamiento de infracciones de las normas de la Unión» (apartado primero, párrafo cuarto de la exposición de motivos).

2. *Ámbito objetivo*

El artículo 1 de la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019 (en adelante, DPI), afirma que la norma «tiene por objeto reforzar la aplicación del Derecho y las políticas de la Unión en ámbitos específicos mediante el establecimiento de normas mínimas comunes que proporcionen un elevado nivel de protección de las personas que informen las infracciones sobre el Derecho de la Unión».

Para ello, la Directiva tiene los siguientes objetivos:

1. Reforzar la protección de los informantes y evitar que sufran represalias.
2. Garantizar la claridad y la seguridad jurídica.
3. Apoyar acciones de sensibilización y lucha contra los factores socioculturales que limitan las informaciones en este espectro.

A este fin se hace necesario determinar qué se entiende por infracción del Derecho de la Unión, es decir, cuál es la materia objeto de posible denuncia. Para ello se ha de acudir al artículo 5.1 de la DPI que distingue entre las infracciones que son acciones u omisiones ilícitas relativas a actos u omisiones recogidos en el artículo 2 de la DPI, el cual a su vez, remite a un listado recogido en un Anexo a la Directiva (entre otras materias se encuentran: contratación pública; servicios, productos y mercados financieros, y prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo; seguridad de los productos y conformidad; seguridad del transporte: protección del medio ambiente; protección frente a las radiaciones y seguridad nuclear; seguridad de los alimentos y los piensos, sanidad animal y bienestar de los animales; salud pública; protección de los consumidores; protección de la privacidad y de los datos personales, y seguridad de las redes, etc...) y aquellos actos

u omisiones que desvirtúen el objeto o la finalidad de las normas establecidas en los actos y ámbitos de actuación de la Unión. En relación con esta última modalidad, el Considerando 42 de la DPI señala que «La detección y la prevención de perjuicios graves para el interés público exige que el concepto de infracción incluya también prácticas abusivas, como establece la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a saber, actos u omisiones que no parecen ilícitos desde el punto de vista formal pero que desvirtúan el objeto o la finalidad de la ley».

El apartado segundo del artículo 2 de la DPI especifica aún más la materia objeto de posible información al incluir «las sospechas razonables, sobre infracciones reales o potenciales, que se hayan producido o que muy probablemente puedan producirse en la organización en la que trabaje o haya trabajado el denunciante o en otra organización con la que el denunciante esté o haya estado en contacto con motivo de su trabajo, y sobre intentos de ocultar tales infracciones».

Finalmente, el Considerando 106 de la norma deja abierto el ámbito material sobre el que informar al señalar que este puede ampliarse a otros ámbitos o actos de la Unión en el caso de ser necesario para reforzar su aplicación.

Desde el punto de vista laboral, la DPI impone dos obligaciones: 1) implantar los canales de denuncia interna (art. 8 DPI); y 2) gestionar y realizar seguimientos de estos canales de denuncia interna (arts. 9 y 16 a 18 DPI). Asimismo, se incorpora el *status* de protección de denunciante que requiere el presupuesto de hecho de haber hecho uso previo de los canales internos de la organización para la presentación de la denuncia y que dicha información revelada contenga una expectativa de veracidad.

La DPI también prevé la existencia de un canal externo, regulado en los arts. 11 y 12 de la Directiva, que debe permitir que las infracciones incluidas en su ámbito de aplicación se tramiten ante las autoridades administrativas nacionales.

La última vía de denuncia sería la revelación pública que recoge el art. 15 de la DPI.

Paralelamente, y con el fin de garantizar el status de protección del denunciante, la Directiva, en su art. 19 amplía el concepto de «represalia» del denunciante, enumerando las situaciones: a) la suspensión, despido, destitución o medidas equivalentes; b) degradación o denegación de ascensos; c) cambio de puesto de trabajo, de ubicación del lugar de trabajo; d) denegación de formación; e) evaluación o referencias laborales negativas respecto al rendimiento y resultado laboral; f) imposición de medidas disciplinarias, amonestación u otra sanción; g) coacciones, intimidaciones, acoso u ostracismo; h) discriminación o trato desfavorable o injusto; i) no conversión de contrato laboral temporal en indefinido; j) no renovación o terminación anticipada de un contrato de trabajo temporal; k) daños, incluyendo a la reputación, en especial en los medios sociales, o pérdidas económicas, incluidas la pérdida de negocio y de ingresos; l) inclusión en listas negras; m) terminación anticipada o anulación de contratos de bienes o servicios; n) anulación de una licencia o permiso; finalmente, ñ) referencias médicas o psiquiátricas.

3. *Ámbito Subjetivo*

El primero de los Considerandos de la DPI sostiene que «las personas que trabajan para una organización pública o privada o están en contacto con ella en el contexto de sus actividades laborales son a menudo las primeras en tener conocimiento de amenazas o perjuicios para el interés público que surgen en ese contexto. Al informar sobre infracciones del Derecho de la Unión que son perjudiciales para el interés público, dichas personas actúan como denunciantes (...) y por ello desempeñan un papel clave a la hora de descubrir y prevenir esas infracciones y proteger el bienestar de la sociedad».

La Directiva ofrece un concepto amplio de denunciante en su artículo 5.7 al ser «persona física que comunica o revela públicamente información sobre infracciones obtenida en el contexto de sus actividades laborales». De forma expresa se remite el precepto al

concepto amplio de trabajadores que describe el artículo 45 del TFUE entre los que se encuentran los funcionarios, trabajadores no asalariados (contratistas, trabajadores en prácticas que «perciben o no una remuneración», asimismo, cualquier persona que trabaje bajo la supervisión y la dirección de contratistas, subcontratistas y proveedores).

A lo que ha de añadirse a los antiguos y futuros empleados, es decir, aquellos informadores cuya relación laboral no haya comenzado aún pero que aporten información relativa a infracciones que hayan sido conocidas durante el proceso de selección o de negociación precontractual, facilitadores y terceros relacionados con el denunciante (i.e. familiares o colegas de trabajo), así como las entidades que se encuentren en el ámbito patrimonial del informante o con las que mantenga una relación laboral. Lo que permite incluir las previsiones del artículo 49 TFUE y a los accionistas y personas pertenecientes al órgano de administración, dirección o supervisión de una empresa, incluidos los miembros no ejecutivos.

La denuncia no convierte por sí sola al informante en parte del procedimiento, A pesar de ello, sostiene el Considerando 57 de la Directiva 2019/1937 que «debe ser posible pedir al denunciante que proporcione información adicional, aunque no existe obligación alguna de hacerlo». Por lo que el canal de comunicación interno debe tener un movimiento bidireccional para poder pedir al informante información adicional.

Todas las personas físicas incluidas en el ámbito subjetivo de la norma tendrán derecho a obtener protección. [art. 6.1 a) DPI].

4. Procedimiento

El proceso comienza con una denuncia definida en el artículo 5.3 DPI como «la comunicación verbal o por escrito de información sobre infracciones» que persigue «detectar, investigar y enjuiciar de manera efectiva las infracciones del Derecho de la Unión», para mejorar la

transparencia en el seno comunitario (Considerando 2 DPI), dado que estas vulneraciones «pueden provocar graves perjuicios al interés público, en el sentido de que crean riesgos para el bienestar de la sociedad» (Considerando 3).

La primera exigencia es que la denuncia ha de contener una infracción recogida de entre las materias enunciadas en el artículo 2 y el correspondiente Anexo de la DPI anteriormente señalado, y el segundo presupuesto es que el denunciante trabaje en el sector público o privado y haya tenido conocimiento de la infracción en el contexto laboral y pueda sufrir represalias en el mismo en el caso de comunicar la supuesta infracción (art. 5.9 DPI). Finalmente, el último requisito será que dicha información ha de ser veraz [art. 6.1 a) DPI], lo que supone una garantía y protección frente a denuncias abusivas o malintencionadas (Considerando 32).

La denuncia debe formalizarse a través de un canal de difusión de la información. La DPI prevé tres vías de tramitación de estas: los canales internos, los canales externos y la revelación pública. Los dos primeros deben ser «efectivos, confidenciales y seguros y garantizando la protección de los denunciantes frente a represalias» (Considerando 3). La norma deja al libre albedrío de la persona informante la elección del canal «en función de las circunstancias particulares del caso» (Considerando 33 DPI). No obstante, la Directiva insta a los Estados miembros a que en su transposición promuevan la comunicación a través de canales de comunicación de denuncia interna antes que los canales de denuncia externa, «siempre que se pueda tratar la infracción internamente de manera efectiva y siempre que el denunciante considere que no hay riesgo de represalias» (art. 7.2 DPI). Así lo ratifica el Considerando 47 DPI, al afirmar que «por principio, debe animarse a los denunciantes a utilizar en primer lugar los canales de denuncia interna e informar a su empleador, si dichos canales están a disposición y puede esperarse razonablemente que funcionen. Tal es el caso, en particular, cuando los denunciantes piensen que la infracción puede

tratarse de manera efectiva dentro de la correspondiente organización y que no hay riesgo de represalias».

El canal de denuncia interno y de seguimiento es de obligado establecimiento en las entidades jurídicas del sector privado que cumplan alguna de las siguientes condiciones: «Tener 50 o más trabajadores, o que, independientemente del número de trabajadores a los que empleen, entren en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión en materia de servicios, productos o mercados financieros, prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, seguridad del transporte o protección del medio ambiente. Los Estados miembros podrán eximir de esta obligación a las entidades del sector público con menos de 50 trabajadores y a los municipios de menos de 10.000 habitantes» (art. 8 DPI).

No obstante lo anterior, el artículo 26.2 de la DPI determina que los Estados miembros en relación con las entidades privadas que empleen entre 50 y 249 trabajadores pondrán en vigor antes del 17 de diciembre de 2023 las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la obligación de establecer canales de denuncia interna; ergo, para las empresas de más de 250 trabajadores, el canal interno entrará en funcionamiento en primer lugar.

Por su parte, la denuncia externa es regulada como un mecanismo complementario de denuncia pues la persona informante puede acudir a él bien como primera opción, bien tras haber procedido a denunciar a través del canal interno o institucional «si la persona tiene motivos razonables para pensar que la infracción puede constituir un peligro inminente o manifiesto para el interés público (...) o en el caso de denuncia externa, existe un riesgo de represalias o hay pocas probabilidades de que se dé un tratamiento efectivo a la infracción (...)» (art. 15 DPI).

Consecuentemente, el procedimiento de revelación pública es tratado con extrema cautela por el legislador europeo afirmando el Considerando 33 que debe hallarse «un equilibrio entre el interés de

los empresarios en la gestión de sus organizaciones y la defensa de sus intereses, por un lado, y el interés de los ciudadanos en que se les proteja contra todo perjuicio, por otro, conforme a los criterios desarrollados por la jurisprudencia del TEDH».

La persona informante se encuentra amparada por la regulación de la garantía de indemnidad, la cual impide que esta sufra ningún tipo de represalia por sus actuaciones, entendida como «todo acto u omisión que se produzca en un contexto laboral y que cause un perjuicio al denunciante» (art. 19 DPI). El precepto enuncia, de forma pormenorizada, ejemplos de estos posibles perjuicios entre los que se encuentran los que puedan afectar a la vigencia del vínculo contractual como el despido, la suspensión, la conversión contractual o cualquier medida equivalente; la promoción profesional, como la denegación o limitación, o la paralización directa o indirecta; la reducción o reordenación del tiempo de trabajo; la movilidad geográfica y/o el cambio de centro de trabajo o la introducción de modificaciones sustanciales no justificadas como la asignación a un puesto de menor remuneración, reducción del salario, deterioro de las condiciones de trabajo o cualquier otra medida de la misma naturaleza, así como todo orden de medidas discriminatorias o atentatorias contra la seguridad y salud del trabajador, entre las que se encuentran, la inclusión en listas negras, la pérdida de *bonus* o la anulación de licencias o permisos.

Como garantías frente a estas posibles represalias, la Directiva asegura que la persona informante no incurrirá en ninguna responsabilidad por el acceso a la infracción comunicada, ni respecto a la posible revelación de datos protegidos (salvo que el acceso sea constitutivo de delito); asimismo, se declara la inversión de la carga de la prueba en los procedimientos judiciales que tengan por objeto el enjuiciamiento de los perjuicios padecidos por las personas informantes; también el acceso a medidas correctoras frente a represalias, junto con medidas provisionales en tanto en cuanto se tramitan los procesos judiciales; y, finalmente, la previsión de indemnizaciones que cubran

íntegramente los daños y perjuicio padecidos por las personas informantes. (art. 93 DPI).

A mayor abundamiento, la Directiva prevé que los Estados miembros fijen sanciones efectivas y proporcionales que sean disuasorias y que resulten de aplicación a las personas físicas o jurídicas que: a) impidan o intenten impedir las denuncias; b) adopten medidas de represalia contra los denunciantes; c) promuevan procedimientos abusivos contra las personas informantes; d) incumplan el deber de preservar la confidencialidad de la identidad de los denunciantes (arts. 23 y 16 DPI).

5. Plazo de transposición

El artículo 26 DPI, bajo la rúbrica de «Transposición y régimen transitorio», sostiene que «Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva a más tardar el 17 de diciembre de 2021. Para las entidades jurídicas del sector privado de entre 50 y 249 trabajadores, se fija el 17 de diciembre de 2023, la fecha en que deben estar en vigor las normas nacionales que den cumplimiento a la obligación de establecer canales de denuncia interna».

III. España

1. Antecedentes

El primer antecedente conocido como admisión de denuncias, por la puesta en conocimiento de acciones u omisiones que pudieran ser constitutivas de infracción legal, fue la Orden del Ministerio de Hacienda de 13 de junio de 1926, la cual además, preveía los incentivos o premios por denuncias, desarrollando a su vez el Real Decreto de 30 de marzo de 1926, que estuvo vigente hasta la entrada en vigor de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales

del Estado para 1987, que, a su vez, modificó el art. 103.2 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria.

El Reglamento de Inspección General de Tributos, aprobado por Real Decreto 939/1986, de 25 de abril, todavía mantuvo en vigor el art. 88 de la Orden de 1926, que regulaba el premio del denunciante y preceptuaba: «las multas procedentes de expedientes incoados de oficio o a consecuencia de denuncia y salvo precepto en contrario se distribuirán atribuyendo un 30% al denunciante cuando a ello tenga derecho, un 10% en concepto de indemnización, a los funcionarios o agentes que hayan practicado la comprobación, un 13% al fondo para partícipes de multas (,,,) y el resto para el Tesoro».

Posteriormente, se recogió la posible denuncia presentada ante la Agencia Tributaria estatal (AEAT) que regula la Ley General tributaria 58/2003, de 17 de diciembre, cuyo art. 114, preceptúa:

1. Mediante la denuncia pública se podrán poner en conocimiento de la Administración tributaria hechos o situaciones que puedan ser constitutivos de infracciones tributarias o tener trascendencia para la aplicabilidad de los tributos. La denuncia pública es independiente del deber de colaborar con la Administración tributaria regulado en los artículos 93 y 94 de esta ley.

2. Recibida una denuncia, se remitirá al órgano competente para realizar las actuaciones que pudieran proceder. Este Órgano podrá acordar el archivo de la denuncia cuando se considere infundada o cuando no se concreten o identifiquen suficientemente los hechos o las personas denunciadas. Se podrán iniciar las actuaciones que procedan si existen indicios suficientes de veracidad en los hechos imputados y estos son desconocidos para la Administración tributaria. En este caso, la denuncia no formará parte del expediente administrativo. No se considerará al denunciante interesado en las actuaciones administrativas que se inicien como consecuencia de la denuncia ni se le informará del resultado de las mismas. Tampoco estará legitimado para la interposición de recursos o reclamaciones en relación con los resultados de dichas actuaciones.

En materia de contrabando, la Ley General Tributaria también preveía un premio al denunciante. (arts. 84, 97.1.5 y 99). Actualmente, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, prevé un premio del 10% del importe de la

tasación para quienes denuncien la existencia de bienes y derechos que presumiblemente sean de titularidad pública. Similar previsión se recoge en los arts. 48 de la Ley anterior y 54 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RD 1372/1986, de 13 de junio), así como el art. 44 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Nacional, que contempla la atribución de un porcentaje del valor conforme a la tasación legal, de los bienes y derechos a los descubridores y propietarios, en concepto de premio.

En diferente orden normativo, el artículo 48 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, fue pionero en el establecimiento de canales de denuncia en el ámbito laboral, relativas al acoso sexual y por razón de sexo. Su primer apartado dispuso: «(...) las empresas deberán (...) arbitrar procedimientos específicos para su prevención y para dar cauce a las denuncias o reclamaciones que puedan formular quienes hayan sido objeto del mismo». Asimismo, autoriza la creación de medidas que han de ser negociadas con los representantes de los trabajadores que impliquen la elaboración y difusión de códigos de buenas prácticas, la realización de campañas informativas o distintas acciones de formación.

La aprobación de la Ley de Igualdad implicó la modificación del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones del Orden Social (en adelante, LISOS), que viene a calificar como infracción muy grave en materia de relaciones laborales la represalia del denunciante «(...) las decisiones del empresario que supongan un trato desfavorable de los trabajadores como reacción ante una reclamación efectuada en la empresa (...) destinada a exigir el cumplimiento del principio de igualdad de trato y no discriminación» (art. 8.2 LISOS).

Las personas informantes contaban con una protección genérica en caso de despido si este obedecía a la vulneración de sus derechos fundamentales como es el recogido en el art. 20.1. a) de la Constitución Española de libertad de información o de expresión. La consecuencia del despido nulo será la readmisión del trabajador y el abono de los

salarios devengados desde la fecha del despido hasta la readmisión. No obstante lo cual, tal y como se ha manifestado anteriormente, la Directiva, al definir el ámbito de aplicación personal amplía notablemente el concepto de trabajador por cuenta ajena del art. 1 del Estatuto de los Trabajadores.

Por su parte, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC), a través del denominado Programa de Clemencia, explicaba en su página web lo siguiente:

una de las novedades de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia fue la introducción en España del programa de clemencia, que ya había sido puesto en práctica por EEUU y la UE. El programa de clemencia permite a las empresas que forman parte de un cártel y pongan en conocimiento de la Autoridad de Competencia su existencia, permitiendo a la Autoridad investigar éste, la exención del pago de la multa que pudiera corresponderle o, una reducción del importe de esta, si la Autoridad ya tenía conocimiento del dicho cártel, si las empresas aportan elementos de prueba.

Análogamente, la CNMC cuenta desde el año 2014 con *«buzones de colaboración»* que se encuentran a disposición de *«todo el que quiera enviar información sobre prácticas contrarias a la competencia.»*

Finalmente, en el año 2013, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social creó su propio buzón de denuncias en materia laboral en el que se admitían las denuncias anónimas –hecho que suscitó polémica– y el 13 de agosto de 2015 se informó de su eficacia *«El buzón de lucha contra el fraude laboral y a la Seguridad Social ha aflorado 4.181 empleos sumergidos desde su puesta en marcha».*

A nivel autonómico, fue Cataluña la primera región en crear en 2008 el buzón de denuncias en el seno de la Oficina Antifraude de Cataluña cuyo funcionamiento fue descrito en el artículo 16.4 de su Ley 14/2008 de creación, de 5 de noviembre, como

Cualquier persona puede dirigirse a la Oficina Antifraude de Cataluña para denunciar hechos que detecte y puedan ser considerados constitutivos

de corrupción o de conductas fraudulentas o ilegales contrarias a los intereses generales. Si bien las denuncias son voluntarias, el art. 16.4 de la Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña, impone a las autoridades y los directores o responsables de oficinas públicas el deber de comunicar este tipo de hechos inmediatamente a la Oficina. Antifraude analiza la verosimilitud para investigarlos. Si la persona denunciante actúa con conciencia de la falta de veracidad de los datos aportados o con la sola finalidad de denigrar a la persona o la institución denunciadas, la Oficina Antifraude podrá exigir las responsabilidades que correspondan.

Más completa fue la Ley de la Comunidad Valenciana 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad, que configura a la Agencia citada, como una entidad con personalidad jurídica propia, adscrita a las «Corts», cuyo fin es prevenir y erradicar el fraude y la corrupción de las instituciones públicas.

El art. 14.1 c) crea el «estatuto del denunciante» en el que se prevé que «la agencia deberá establecer procedimientos y canales confidenciales para la formulación de denuncias que garanticen la estricta confidencialidad cuando el denunciante invoque la aplicación del estatuto regulado en este artículo» y «estos procedimientos y canales podrán ser también utilizados por los que hayan actuado como denunciantes para comunicar represalias u otras actuaciones lesivas derivadas de la presentación de la denuncia».

Posteriormente fueron aprobadas las siguientes leyes: Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears, que crea canales que facilitan la denuncia telemática garantizando el anonimato del denunciante; la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón que resulta relevante porque prevé la indemnización de daños y perjuicios de responsabilidad patrimonial administrativa, por represalias al denunciante; la Ley Foral de Navarra, que incluye los procesos selectivos y de provisión de puestos de trabajo en la función pública, dentro de su radio de acción; la Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés; y

la Ley de Castilla y León 2/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autonómica sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de las personas informantes.

La primera Ley española de transposición de la Directiva ha sido la del Parlamento andaluz 2/2021, de 18 de junio, de Lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección del denunciante.

2. *Ámbito subjetivo de la Ley 2/2023*

Señala el artículo 3 de la Ley 2/2023 que serán informantes quienes trabajen en el sector privado o público y que hayan obtenido información sobre infracciones en un contexto laboral o profesional. Asimismo, resultará de aplicación a quienes comuniquen o revelen públicamente información sobre infracciones obtenida en el marco de una relación laboral o estatutaria ya finalizada, voluntarios, becarios, trabajadores en períodos de formación con independencia de que perciban o no una remuneración, así como aquellos cuya relación laboral aún no haya comenzado, en los casos en que la información sobre infracciones haya sido obtenida durante el proceso de selección o de negociación precontractual.

El apartado cuarto del artículo 3 incluye a los compañeros de trabajo, es decir, a personas trabajadoras que se hallen o hayan estado en plantilla en el momento de la comunicación o familiares del informante, es decir, aquellos que se encuentren en su núcleo de convivencia, o a las personas jurídicas para las que trabaje el informante o con las que mantenga cualquier relación en un contexto laboral con la persona informante, a quienes se extiende el régimen de protección contemplado en el título VII de la Ley.

Asimismo, se reconoce la posible responsabilidad de los miembros de los órganos colegiados que hayan adoptado decisiones supuestamente irregulares y que hayan sido denunciados. Sin embargo,

la Ley 2/2023 es más exigente que el art. 17.6 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público que exonera de responsabilidad a aquellos miembros que voten en contra o se abstengan del acuerdo irregular, por cuanto la nueva ley no admite la mera abstención, únicamente si esta se ha producido por causa justificada o si, habiendo asistido, se ha votado en contra (art.62.2 de la Ley 2/2023).

Se ha de reseñar que todas estas referencias se efectúan a personas físicas por lo que quedan excluidas como posibles denunciantes las asociaciones o entes colectivos como sindicatos u otros órganos de representación del personal. La información únicamente puede comunicarla una persona física, aunque esta ostente la representación de alguno de estos órganos, y en tal caso lo hará en su calidad individual.

En todo caso, la denuncia no convierte al informante en parte del procedimiento, al igual que sucede en el caso de las denuncias penal y administrativa, por lo que el informante únicamente lo será en calidad de perjudicado. No obstante, existe un deber de información para con el mismo, pues si bien no es necesario comunicarle el resultado de la investigación interna sí se le informará si se han verificado los hechos, si se ha procedido a llevar a cabo una remisión de los mismos a otra autoridad o si se ha archivado la denuncia.

3. Ámbito objetivo

Conforme a nuestro ordenamiento jurídico, denunciar constituye un deber cívico siempre que se trate de un delito público (art. 259 Ley de Enjuiciamiento Criminal), y el no hacerlo conlleva una sanción por incumplimiento. Además, las denuncias contempladas dentro de la Ley 2/2023 son compatibles con las denuncias judiciales como indica el informe del Consejo General del Poder Judicial, de 26 de mayo de 2022, al Anteproyecto:

86.- *En definitiva, si bien la denuncia a través de los canales internos o externos es una opción que se proporciona al ciudadano que no resulta per se compatible con la obligación de denunciar establecida en la LECrim, la consecución real del objetivo del fomento del empleo de estos canales de forma preferente –y en especial, del canal interno– para combatir los incumplimientos del Derecho de la Unión Europea y nacional que se enmarcan en su ámbito de aplicación sí resulta difícilmente conciliable con dicha obligación legal, y ello sin perjuicio de la obligación de la Autoridad Independiente de Protección del Informante (...) de remitir al Ministerio Fiscal los hechos informados que pudieran ser constitutivos de delito, obligación que, sin embargo, no se impone a los responsables del sistema interno de información (...)* En todo caso, dada la competencia de los Juzgados y Tribunales para el conocimiento de las infracciones penales (art. 23 LOPJ), las autoridades judiciales siempre serán autoridades competentes para la recepción de denuncias sobre las infracciones penales que constituyen el ámbito material del AOL, (...).

El artículo 2 de la Ley 2/2023 se refiere a las materias sobre las que se puede presentar denuncia este precepto que, a su vez, se remite al Anexo de la Directiva 2016/1937 anteriormente mencionado, y que básicamente se refieren a la vulneración de la normativa en materia de contratación pública, de servicios financieros, prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, seguridad de los productos y conformidad; seguridad del transporte; protección del medio ambiente (residuos, contaminación, aguas y suelos, protección de naturaleza y biodiversidad, etc...) protección frente a radiaciones y seguridad nuclear; seguridad de alimentos y piensos; sanidad y bienestar animal; salud pública; protección de los consumidores y protección de privacidad y datos personales.

Resulta criticable la técnica normativa de definir el ámbito de aplicación de una ley enumerando las normas de la UE que regulan cada una de las materias, al no aportar nada más acerca de ellas.

La Ley nacional no recoge únicamente las previsiones de la Directiva comunitaria, sino que amplía la delimitación a las «acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave. En todo caso, se entenderán comprendidas todas aquellas infracciones penales o administrativas, graves o muy graves que impliquen quebranto económico para la Hacienda Pública». Aunque

deja fuera las infracciones leves y los restantes incumplimientos de la legislación que no entran en el catálogo legal de infracciones. La propia exposición de motivos de la Ley declara que se «ha considerado necesario, por tanto, ampliar el ámbito material de la Directiva a las infracciones del ordenamiento nacional, pero limitado a las penales y a las administrativas graves o muy graves para permitir que tanto los canales internos de información como los externos puedan concentrar su actividad investigadora en las vulneraciones que se considera que afectan con mayor impacto al conjunto de la sociedad». Esta ampliación es relevante porque las personas informantes pueden denunciar tanto infracciones graves o muy graves en el orden social, como cualesquiera hechos subsumibles en los tipos delictivos o infractores de cualquier ámbito material de cualquier ordenamiento jurídico.

Por otro lado, la referencia del último inciso del art. 2.1.b) de la Ley a la Hacienda Pública, resulta innecesaria y reiterativa ya que los daños económicos pueden exceder los causados únicamente a la Hacienda. Sin perjuicio de que su inclusión ha pretendido ampliar el ámbito de aplicación de la protección al denunciante, pues una infracción administrativa, no constituye necesariamente un ilícito penal, pero exige un castigo proporcional al daño cometido, en especial en aquellas materias que afectan a la corrupción. Por ende, sería conveniente incorporar un régimen sancionador propio en este ámbito.

Por su parte, el art. 2.6 de la Ley 2/2023 señala que, en el caso de revelarse información relativa a alguna de las infracciones a que se refiere el Anexo de la Directiva en su parte II, debe aplicarse la normativa específica sobre comunicación e infracciones en dichas materias, y se remite a normativa sectorial específica (seguridad en el transporte, servicios, productos y mercados financieros, etc.). Sin embargo, no deja claro si la aplicación de esta legislación especial excluye la aplicación de la Ley aquí analizada o, en todo caso, qué norma resulta supletoria de la otra.

Tampoco recoge la Ley 2/2023 la previsión contenida en el Directiva de admitir las infracciones potenciales ni atiende a la

existencia de normas de gran relevancia para la gestión pública que no incluyen un catálogo de infracciones y sanciones como la ley de contratos del sector público, las normas de selección de empleados públicos como la regulación de las subvenciones o la gestión del patrimonio público, que prevén sanciones para los administrados, pero no para los gestores públicos.

La Recomendación del Consejo de Europa sobre Protección de los Denunciantes, aprobada en 2014, solicitó la inclusión, además de las infracciones legalmente previstas, de los errores manifiestos en la gestión de los asuntos públicos o el derroche de recursos públicos y la información sobre riesgos para la salud pública o el medioambiente.⁴ Consecuentemente, sería conveniente que el legislador procediese a la ampliación del catálogo de hechos denunciabiles pues todos ellos menoscaban la confianza la ciudadanía en las instituciones públicas y constituyen un fraude al sistema y a sus garantías.

Asimismo prevé que las personas trabajadoras puedan presentar reclamaciones a través de este canal interno en materias no incluidas en el artículo 2 de la Ley 2/2023, en materia laboral como desacuerdos salariales o la jornada laboral, a pesar de que no puedan considerarse infracciones administrativas graves o muy graves. En dicho supuesto no se aplicarían las garantías previstas en la ley para el canal de confidencialidad o anonimato.

4 Recomendación del Consejo de Europa sobre la Protección de los Denunciantes (aprobada en abril de 2014) señala en su principio 2 que dentro de la información que podrá ser objeto de protección deberán estar comprendidas las infracciones de la ley y la vulneración de los derechos humanos, lo mismo que los riesgos para la salud y la seguridad pública y el medio ambiente. El Memorando explicativo propone una lista no exhaustiva de los asuntos que, en general, se considera que corresponden a las categorías de información por las que se dará protección a la persona que haga una denuncia o revelación al respecto: corrupción y actividad delictiva; Infracciones de ley y reglamentos administrativos; abuso de autoridad o de cargo público; riesgos para la salud pública, las normas alimentarias y sobre inocuidad de los alimentos; riesgos para el medio ambiente; errores manifiestos de gestión de órganos públicos (incluidas las fundaciones benéficas); derroche manifiesto de recursos públicos (incluidos los de fundaciones benéficas); encubrimiento de cualquier situación relacionada con las categorías de información mencionadas.

Por su parte, la ley regula dos canales diferenciados para la presentación de las denuncias: un canal interno, responsabilidad de cada administración, y otro externo, cuya gestión corresponde a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, (en adelante, A.A.I.P.I.), u órgano administrativo equivalente junto con la revelación pública de la información, la cual por lógica no sigue las pautas procedimentales previstas para las otras vías.

El sistema interno de información constituye el cauce preferente para informar, aunque condicionado al cumplimiento de dos requisitos muy amplios, el primero, que se pueda tratar la infracción internamente y de forma efectiva y en segundo lugar, que en el canal «se pueda tratar la infracción internamente de manera efectiva». Ha de disponer de una herramienta –la mayoría de las administraciones lo han denominado «*buzón de denuncias*»– y que este se encuentre a disposición de todas las personas que puedan denunciar la comisión de infracciones. El plazo de puesta en funcionamiento es de tres meses desde la entrada en vigor de la ley, es decir, 13 de junio de 2023, fecha que se amplía hasta el 1 de diciembre de 2023 para los municipios de menos de 10.000 habitantes y, con carácter previo, deben ser consultados los representantes legales de los trabajadores. (art. 5 Ley 2/2023).

Dentro del procedimiento, el artículo 8 de la Ley 2/2023 confiere gran relevancia a la figura del «responsable del sistema» que deberá ser una persona física o un órgano delegado, aunque en este último caso habrá de delegar en uno de sus miembros la gestión del sistema interno y la tramitación de los expedientes de información. Del anteproyecto fue retirada la exigencia de que el responsable fuera un «directivo». En el caso de que el desempeño de las funciones de responsable del sistema se compatibilizara con otras funciones internas de la organización, la norma recomienda que se trate de evitar el conflicto de intereses. En uno u otro caso, el nombramiento será efectuado por el órgano de gobierno de cada Administración y debe ser notificado a la Autoridad Independiente de Protección del Informante (A.A.I.P.I.) y a las autoridades u órganos competentes de la Comunidad Autónoma respectiva.

Tanto el órgano de gobierno como el responsable del sistema están obligados a proporcionar información «adecuada de forma clara y fácilmente accesible, sobre el uso de todo canal interno de información que hayan implantado, así como sobre los principios esenciales del procedimiento de gestión» (art. 25.1 Ley 2/2023). En el caso de que la institución disponga de página «web», la mencionada información y sus actualizaciones periódicas y regulares, habrán de figurar en la página de inicio en una sección separada y fácilmente identificable.

Asimismo, se recoge la obligada llevanza de un «libro-registro» –que pudiera ser digital– en el que se recojan las informaciones recibidas y las investigaciones desarrolladas. (art.26 Ley 2/2023).

Se debe mantener el deber de confidencialidad, con una única excepción de la debida revelación a la autoridad judicial, por lo que ni la denuncia ni la tramitación incoada a resultas de la misma, podrá comunicarse a los representantes de los trabajadores. Asimismo, se contempla un tiempo de conservación máximo de diez años de los «datos personales» contenidos en la información suministrada y en las averiguaciones que se hayan acometido sobre ella. (art. 26.2 Ley 2/2023)

Toda esta regulación obliga a reconocer las dificultades técnicas y problemas jurídicos que puede conllevar la puesta en funcionamiento de un canal interno de denuncias y la correspondiente protección del informante en las instituciones públicas que no dispongan de aquel.

El canal externo, definido por el art. 16.1 de la Ley 2/2023, permite la realización de la denuncia ante la «Autoridad Independiente de Protección del Informante» o la autoridad autonómica correspondiente, de la comisión de cualquier acción o infracción incluida en el ámbito de aplicación de la ley. No se exige que la persona informante haya acudido en primer lugar al canal interno, lo cual diluye la eficacia de este último como «vía preferente» e, incluso, aun habiendo acudido en primer lugar al canal interno para informar no se exige la preclusión de la tramitación en esta vía para poder acudir al canal externo.

A mayor abundamiento, el artículo 19 de la Ley 2/2023 recoge derechos del informante que no se hallan previstos para la misma persona denunciante que ha empleado el canal interno, como el derecho de la persona afectada a presentar alegaciones por escrito; el acceso de esta al expediente sin revelar información que pudiera identificar a la persona informante, pudiendo ser oída en cualquier momento y asistida de representación jurídica.

Asimismo, si una autoridad recibiera una comunicación sobre las que no tuviera competencias para investigar los hechos relatados al tratarse de infracciones previstas en el Título IX de la Ley 2/2023, debe remitirla a la A.A.I.P.I. Se tratan en su mayor parte de infracciones ya recogidas en el texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, (art. 23 Ley 2/2023) por el que con el fin de determinar no solo a quién corresponde la instrucción y resolución de estas infracciones, si a la A.A.I.P.I. o a la autoridad laboral competente, y qué normativa sancionadora resultará de aplicación, habrá de acudir a los principios que resuelven la antinomia de leyes.

Las actuaciones que se tramiten en el seno de la A.A.I.P.I. concluirán mediante la emisión de un informe que contenga, al menos, una exposición de los hechos relatados, las actuaciones realizadas para comprobar la verosimilitud de los mismos, las conclusiones alcanzadas en la instrucción y la valoración de las diligencias y de los indicios que las sustentan. El informe final puede solicitar o el archivo del expediente, o su remisión al Ministerio Fiscal o la adopción del acuerdo de inicio del procedimiento sancionador, que en el caso del ámbito laboral podría evitar el *non bis in idem* anteriormente señalado entre la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social y la Ley 2/2023, al considerarse que por razón de los hechos analizados, la LISOS es una ley especial de aplicación preferente cuando existe identidad de hechos.

Finalmente, dentro del canal externo de información, los arts. 27 y 28 de la Ley 2/2023, contemplan una segunda vía cual es la revelación pública, que permite que la persona denunciante ponga a disposición

del público la información sobre las infracciones y omisiones incluidas en el ámbito de la ley. Esta vía es definida con una gran amplitud, pues tan solo exige que se cumpla con alguno de estos dos requisitos: bien que haya realizado la comunicación primero por canales internos y externos, o directamente por canales externos, sin que se hayan tomado medidas apropiadas al respecto en el plazo establecido, o bien que tenga motivos razonables para pensar que, o bien la infracción puede constituir un peligro inminente o manifiesto para el interés público, en particular cuando se da una situación de emergencia, o existe un riesgo de daños irreversibles, incluido un peligro para la integridad física de una persona; o bien, si se usa el canal externo, que exista riesgo de represalias o haya pocas probabilidades de que se dé un tratamiento efectivo a la información debido a las circunstancias particulares del caso, tales como la ocultación o destrucción de pruebas, la connivencia de una autoridad con el autor de la infracción, o que esta esté implicada en la infracción.

Nótese que pese acudir a la revelación pública la exigencia de riesgo de represalia elevado resulta más severa que cuando se acude al canal interno de información. En todo caso, sobre la persona denunciante pesará la carga de objetividad de la existencia del riesgo. Todo lo cual vuelve a redundar en la minimización de la mencionada preferencia del canal interno sobre el externo que pretende la Ley, pues la persona informante se podrá acoger a la protección de la ley sin que deban cumplirse otras condiciones en los supuestos en que la persona haya revelado información directamente a la prensa en ejercicio de la libertad de expresión e información veraz que ampara la Constitución.

En todo caso, para la determinación de los límites de la revelación a la prensa y qué medios de comunicación se deben entender embebidos en el ámbito objetivo de la ley, se ha de acudir al artículo 20 de la Constitución, que fija los márgenes de la libertad de expresión e información.

4. Procedimiento

El canal interno de información debe permitir que las comunicaciones se lleven a cabo por escrito o de forma verbal, o ambas. En el primero de los casos, la denuncia puede remitirse por correo postal o a través de medio electrónico habilitado al efecto; la comunicación verbal, por su parte, admite la vía telefónica o a través de mensajería de voz. Asimismo, y a solicitud de la persona denunciante, podrá celebrarse una reunión presencial dentro del plazo máximo de siete días. No obstante lo anterior, toda información verbalmente suministrada debe documentarse, previo consentimiento de la persona informante, de alguna de las siguientes formas:

- i. Mediante grabación de la conversación en formato seguro, duradero y accesible, o
- ii. A través de una transcripción completa y exacta de la conversación realizada por el personal responsable de tratarla.

Paralelamente, la gestión del sistema interno de información puede concederse a un tercero externo a la institución mediante el oportuno procedimiento administrativo, siempre que se acredite insuficiencia de medios propios que exige el artículo 116.4 f) de la Ley de Contratos del Sector Público, Ley 9/2017, de 8 de noviembre (en adelante LCSP), aunque dicha gestión se limitará exclusivamente a la recepción de las informaciones. (arts. 6 y 15 Ley 2/2023).

Para la puesta en funcionamiento del canal interno es necesario contar con información acerca de uso fácilmente accesible para los posibles usuarios. De existir una página web, tal información ha de figurar en la página de inicio, en un sección separada e identificable. (art. 25 Ley 2/2023).

El responsable del canal también lo será de la llevanza del libro-registro en el que se hagan constar las informaciones recibidas y las informaciones internas desarrolladas como resultado de las primeras, y todo ello, garantizando la confidencialidad del sistema, tal y como ya se ha mencionado en el apartado anterior (art. 26 Ley 2/2023).

Se prohíbe que los datos personales sean conservados por un período superior a diez años y podrán ser utilizados exclusivamente por el responsable del sistema y quien lo gestione; por el responsable de recursos humanos u órgano competente designado en el caso de proceder la adopción de medidas disciplinarias contra un trabajador; por el responsable de los servicios jurídicos, si procede la adopción de medidas legales en relación con los hechos denunciados; por los encargados del tratamiento que eventualmente se designen; y por el encargado de protección de datos.

El segundo de los sistemas de información, el externo, está diseñado como un medio complementario del sistema interno cuya responsabilidad corresponde a la Autoridad Independiente de Protección del Informante u órgano autonómico equivalente que se constituya que seguirá un procedimiento integrado por las siguientes fases:

- a) Presentación de la denuncia y su registro en el que se asignará un código de identificación al que estarán vinculados todos los trámites del proceso (art. 17.3 Ley 2/2023).
- b) Admisión de la denuncia (art. 18 Ley 2/2023). Admitida la denuncia, se ha de verificar su admisibilidad. La inadmisión ha de basarse en la carencia de verosimilitud de los hechos; que la infracción no esté dentro del ámbito de aplicación material de la ley; que la comunicación carezca de fundamento (en este caso se requerirá motivación); que existan indicios racionales de haber obtenido la información mediante la comisión de un delito; o cuando la comunicación no contenga información nueva significativa sobre infracciones ya denunciadas por la misma o distinta persona al actual denunciante.

La declaración de inadmisión permite la remisión de la información al Ministerio Fiscal o a la Fiscalía Europea, si considera que los hechos pueden ser constitutivos de delito, o a la autoridad, entidad u organismo que sea competente para la tramitación de la denuncia por razones territoriales o sectoriales.

- c) Instrucción (art. 19 Ley 2/2023), todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, están obligadas a colaborar con la instrucción, incluso las autoridades judiciales y el Ministerio Fiscal, al no haber sido expresamente exceptuados por la Ley. La investigación debe respetar el derecho a la defensa, constitucionalmente amparado.⁵ Al mismo tiempo, se garantiza al denunciado el derecho a ser informado del contenido de la denuncia, pero se hará de forma sucinta con el fin de preservar la identidad del denunciante, y en el caso de tratarse de hechos constitutivos de delito se dará inmediato traslado a la autoridad judicial o al fiscal competente.
- d) Terminación de las actuaciones (art.20 de la Ley 2/2023). La resolución final debe contener, al menos, una exposición de los hechos, junto con el código de identificación de la comunicación y la fecha de registro; la clasificación de la comunicación; las actuaciones de comprobación efectuadas y las conclusiones alcanzadas. Con base en ello se adoptará una de las siguientes decisiones en el plazo máximo de tres meses:
- 1º. Archivo de las actuaciones en el caso de considerarse que los hechos denunciados no son constitutivos de irregularidades. En este caso, el denunciante mantiene su protección, salvo que se declare la inadmisión de la denuncia,
 - 2º Remisión al Ministerio Fiscal o la Fiscalía Europea si los hechos son constitutivos de delito.

⁵ «El derecho a permanecer en silencio y a no declarar contra uno mismo no puede presentar un contenido o intensidad diferentes en el ámbito penal o en el ámbito administrativo sancionador. Ahora bien, no está reñida esta afirmación con reconocer que la garantía de la no autoincriminación desplegará su eficacia plena en los procedimientos punitivos –penales o administrativos– y por verse matizada en los procedimientos inspectores o de comprobación puesto que debe conjugarse con los deberes legales de colaboración con la Administración bajo amenaza de sanción.» Picón Arranz, A. «El derecho a la no autoincriminación en el procedimiento administrativo sancionador: un estudio a la luz de la jurisprudencia del TJUE». *Revista de Estudios Europeos*. Volumen 79, enero-junio (2022), 367-388.

— 3º. Remisión del expediente a la autoridad competente para conocer las denuncias por razones territoriales o sectoriales.

La Ley 2/2023 dedica el Título VII a la regulación de las medidas de protección que amparan a aquellas personas que denuncien la comisión de infracciones, sean penales o administrativas, graves o muy graves. Rechazada por el legislador —a diferencia de lo que sucede en otros ordenamientos del Derecho comparado— la posible compensación económica a la persona informante, cobran mayor valor estas medidas.

Para la puesta en funcionamiento de estas medidas se exige la concurrencia de dos condiciones; por un lado, que la persona denunciante tenga motivos razonables para pensar que la información comunicada es veraz cuando es transmitida; y, por el otro, que la comunicación o revelación se lleve a cabo cumpliendo las previsiones legales.

En cuanto a la primera de las exigencias, el Tribunal Constitucional sostiene que la libertad de información ampara no disponer del convencimiento total y absoluto cuando se presenta la revelación, basta que el denunciante disponga de un juicio razonable de veracidad de los hechos informados⁶. Es por ello que quedan fuera del ámbito de protección las informaciones que hubiesen sido inadmitidas en algún canal interno de información (art. 35.2 a) Ley 2/2023), inadmisión que habrá de estar justificada. De forma análoga, el art. 18.2 a) de la ley, quedarían fuera del ámbito de protección legal los casos en los que los hechos carezcan de verosimilitud. Tampoco resultará protegida la persona informante que suministre «informaciones vinculadas a reclamaciones sobre conflictos interpersonales o que afecten únicamente al propio denunciante y a las personas a las que se refiere

⁶ STC 172/2020, de 19 de noviembre y STC 52/2002, de 25 de febrero (RTC 2002, 52): «No supone la exigencia de una rigurosa y total exactitud en el contenido de la información, de modo que puedan quedar exentas de toda protección o garantía constitucional de la información, las informaciones erróneas o no probadas, sino que se debe privar de esa protección o garantía a quienes, defraudando el derecho de todos a recibir información veraz, actúen con menosprecio a la veracidad o con falsedad de lo comunicado, comportándose de manera negligente o irresponsable, al transmitir como hechos verdaderos simples rumores carentes de toda contrastación o meras intervenciones o insinuaciones».

la comunicación o revelación» pues la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos define las conductas o acciones «represensibles» como aquellas meramente censurables o reprobables, hecho que no las convierte en legalmente protegibles⁷. Por todo ello, quedarían excluidos del objeto de información protegible los conflictos interpersonales que no sean constitutivos de infracciones graves o muy graves o de delitos.

La protección que recibe la persona informante se produce básicamente frente a represalias (art. 36) que pueden consistir en meras amenazas de acometimiento o tentativas de ejecución. El segundo apartado del precepto las define como «cualesquiera actos u omisiones que estén prohibidos por la ley, o que de forma directa o indirecta, supongan un trato desfavorable que sitúe a las personas que las sufren en desventaja particular respecto a otra en el contexto laboral o profesional». El trato desfavorable se ha producir de forma simultánea o inmediatamente posterior a la revelación pública.

El apartado tercero recoge de forma profusa ejemplos de posibles represalias como la suspensión del contrato de trabajo, despido o extinción de la relación laboral o estatutaria, incluyendo la no renovación o la terminación anticipada de un contrato de trabajo temporal una vez superado el período de prueba, o terminación anticipada o anulación de contratos de bienes o servicios, la imposición de cualquier medida disciplinaria, degradación o denegación de ascensos y cualquier otra modificación sustancial de las condiciones de trabajo y la no conversión de un contrato de trabajo temporal en uno indefinido, en caso de que el trabajador tuviera expectativas legítimas de que se le ofrecería un trabajo indefinido, (salvo que estas medidas se llevaran a cabo dentro del ejercicio regular del poder de dirección al amparo de la legislación laboral o reguladora del estatuto del empleado público correspondiente, por circunstancias, hechos o infracciones acreditadas, y ajenas a la presentación de la comunicación);

7 Sentencia de TEDH Halet v. Luxemburgo, núms. 124 y ss: «a un whistleblower no se le puede requerir, cuando denuncia, que establezca la autenticidad de la información...cuando ha diligentemente tomado medidas, dentro de lo posible para autenticar la información».

daños, incluidos los de carácter reputacional, o pérdidas económicas, coacciones, intimidaciones, acoso u ostracismo; la evaluación o referencias negativas respecto al desempeño laboral o profesional; la inclusión en listas negras o difusión de información en un determinado ámbito sectorial, que dificulten o impidan el acceso al empleo o la contratación de obras o servicios; la denegación o anulación de una licencia o permiso o de formación; la discriminación, o trato desfavorable o injusto.

El proceso de protección de la persona informante frente a posibles represalias tiene una duración de dos años, en el que el trato desfavorable presenta una presunción *iuris tantum*, salvo prueba sólida en contrario de que tal trato se viene produciendo por circunstancias ajenas a la información suministrada. Transcurrido el plazo, la protección decrece –no desaparece– pues el denunciante podrá acudir bien a la A.A.I.P.I. o al órgano autonómico equivalente y solicitar la extensión de la protección más allá de los dos años, aunque esta circunstancia tiene naturaleza excepcional y debe ser convenientemente justificada por el propio afectado, de forma que se produce una cierta inversión de la carga probatoria, pues durante el primer periodo de dos años cualquier trato desfavorable que padeciera el denunciante gozará de la presunción de represalia y, transcurrido este plazo, será la persona informante quien deba aportar pruebas que permitan presumir tal represalia. Como única excepción, el art. 37.1. d) contempla el posible apoyo financiero a la persona informante por decisión de la A.A.I.P.I. (u órgano autonómico equivalente) «tras la valoración de las circunstancias derivadas de la presentación de la comunicación».

Otras medidas adicionales de protección de la persona informante son las previstas en el artículo 38.1 de la Ley 2/2023 al señalar que no se considerará que las personas denunciantes estén infringiendo «ninguna restricción de revelación de información», es decir, no vulneran el deber de confidencialidad que impere en su relación laboral.

Si la información revelada afectare a otras personas, el artículo 39 Ley 2/2023 prevé medidas de protección para ellas entre las que se encuentra

el mantenimiento de la presunción de inocencia, el derecho a la defensa y de acceso al expediente y, en especial, la misma protección establecida para las personas informantes, que preservará su identidad y se garantizará la confidencialidad de los hechos y datos del procedimiento.

Queda como laguna legal, el supuesto en el que la denuncia de los hechos ya sea por canales externos y/o internos, ocasionara que el empresario adoptara medidas disciplinarias sobre el sujeto afectado por la información revelada. La teleología tuitiva de la norma parece obligar a que el ejercicio del poder disciplinario quede suspendido hasta la conclusión de la tramitación del procedimiento legalmente previsto en la Ley 2/2023.

Asimismo, en la resolución del procedimiento y por sugerencia del dictamen del Consejo de Estado de 8 de septiembre de 2022 relativo al Anteproyecto de Ley se incluyeron los denominados «programas de clemencia» o supuestos de exención y atenuación de la sanción y regulados en el art. 40 Ley 2/2023, el cual prevé la exención o atenuación de la sanción a los infractores que hayan procedido a revelar la información que ha dado origen al proceso, siempre que se cumplan una serie de premisas como:

- i) Haber cesado en la comisión de la infracción en el momento de presentación de la comunicación o revelación e identificado, en su caso, al resto de las personas que hayan participado o favorecido aquella.
- ii) Haber cooperado plena, continua y diligentemente a lo largo de todo el procedimiento de investigación.
- iii) Haber facilitado información veraz y relevante, medios de prueba o datos significativos para la acreditación de los hechos investigados, sin que haya procedido a la destrucción de estos o a su ocultación, ni haya revelado a terceros, directa o indirectamente su contenido.
- iv) Haber procedido a la reparación del daño causado que le sea imputable.

Estos programas han de valorarse favorablemente pues permiten aflorar tramas en la comisión de infracciones. Tal vez, el legislador

podría haber sido aún más audaz y haber incluido la posibilidad de que los denunciantes de estas tramas delictivas que colaboren con la investigación penal queden exentos de responsabilidad penal si su participación hubiera sido menor y su aportación al esclarecimiento de los hechos hubiese sido relevante. De igual forma, se podrían haber adoptado premios o incentivos a la denuncia, como sucede en la sucesión intestada al fijar un premio a la persona que informa del fallecimiento de un sujeto que carecía de parientes dentro del cuarto grado y de testamento. Estos premios facilitarían la reducción de comportamientos reprobables.

Durante la tramitación del procedimiento se ha de tener especial cuidado en lo que a la protección de datos se refiere, pues estos y el ejercicio de los derechos correspondientes obliga a informar a los interesados que su identidad será en todo caso reservada; que la misma no se comunicará a las personas a las que se refieren los hechos denunciados ni a terceros; y tampoco se podrá informar a la persona afectada por la denuncia la identidad de la persona informante. A este fin dedica la Ley 2/2023 el Título VI.

Finalmente, la autoridad sancionadora competente será la A.A.I.P.I. y los órganos competentes de las comunidades autónomas, sin perjuicio de las facultades disciplinarias que en el ámbito interno de cada organización pudieran tener los órganos competentes. No debe haber concurrencia con otros órdenes sancionadores y debe acatarse el principio de *non bis in idem*.

No obstante, el legislador ha perdido la oportunidad de configurar la A.A.I.P.I. como una autoridad administrativa anticorrupción. Se ha limitado a concederle las facultades de gestión de denuncias y de sancionar las conductas contrarias a la Ley 2/2023, cuando podría haber incluido la detección, prevención, corrección y persecución sancionadora de las conductas irregulares observadas en la supervisión. Al tiempo que se echa en falta un régimen sancionador de conductas irregulares que opere de forma paralela a la vía penal y que impida que esta última sea la única vía de persecución vigente, pues la depuración

de conductas de naturaleza jurídica no penal en vía administrativa, constituiría un mecanismo rápido y ejemplificante para la reducción de estas irregularidades y mala praxis y, ambas vías, la penal y la administrativa, actuarían en forma de red complementaria y sucesiva, en pro de la calidad de nuestras instituciones.

Finalmente, la disposición adicional primera persigue conferir la máxima garantía al funcionamiento de los canales al prever que las autoridades responsables de los canales externos de información deben revisar sus procedimientos de recepción y seguimiento de informaciones al menos una vez cada tres años, incorporando actuaciones y buenas prácticas con la finalidad de que sirvan con la mayor eficacia a los fines para los que fueron creados.

5. Entrada en vigor

En virtud de lo estipulado en la disposición transitoria segunda de la Ley 2/2023, las personas obligadas a hacerlo deben disponer de un canal interno en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la ley, la cual se produjo a los veinte días de su publicación en el BOE (núm. 44 de 21 de febrero de 2023), es decir, el 13 de marzo de 2023. Las entidades locales y sus organismos dependientes deben contar con el sistema interno de denuncias en funcionamiento antes del 13 de junio de 2023, fecha que se amplía hasta el 1 de diciembre de 2023 para los municipios de menos de 10.000 habitantes y para empleadores de hasta 249 personas trabajadoras. No obstante, el plazo parece harto breve.

Asimismo, la disposición adicional sexta de la Ley 2/2023, reconoce efecto retroactivo a las medidas de protección previstas en el Título VII de la Ley, es decir, a las comunicaciones sobre las acciones u omisiones recogidas en el artículo 2 que hubieran tenido lugar desde la entrada en vigor de la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, por lo que la retroactividad se extiende a la fecha de entrada en vigor de la Directiva, no a la fecha de finalización del plazo de transposición.

IV. Parlamentos españoles

La situación y puesta en funcionamiento del canal interno de denuncias así como las restantes medidas previstas en la Ley 2/2023 anteriormente descritas varía entre las distintas Cámaras españolas, pues algunas, como la de Andalucía, región que se adelantó al Estado en la aprobación de una norma con rango legal que transpusiera la de la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, cuenta desde hace más de un año con una Oficina Andaluza Antifraude que, radicada en el seno de la Cámara, dispone de competencias para la recepción y tramitación de las denuncias. Otras Asambleas como las Cortes de Castilla La Mancha y León o la Asamblea Regional de Murcia, aún se encuentran en fase de estudio y elaboración de la normativa que regulará la materia en su Parlamento. De todas ellas, por orden cronológico de creación y puesta en funcionamiento, procedemos a continuación a llevar a cabo un somero análisis.

1. Parlamento de Andalucía

Esta Comunidad Autónoma aprobó la Ley 2/2021, de 18 de junio, de Lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante. En ella se crea la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, también llamada Oficina Andaluza Antifraude, como una entidad de Derecho público, adscrita al Parlamento de Andalucía, que actúa con plena autonomía e independencia, con los fines de prevenir y erradicar el fraude, la corrupción, los conflictos de intereses o cualquier otra actividad ilegal que perjudique los intereses públicos de Andalucía. Desde su puesta en funcionamiento, la Oficina ha registrado un total de 188 denuncias, de las que 76 se han presentado de forma anónima, a lo largo de más de un año de actividad, y no ha admitido 46 denuncias recibidas por diferentes razones y supuestos como por la «falta de fundamentos sólidos» de la

denuncia presentada, o porque su contenido «no se encuentra en el ámbito de competencias» de este organismo «para tramitar las mismas».

Aunque la Ley autonómica fue aprobada en junio de 2021, no fue hasta el 14 de octubre de ese año cuando la Mesa del Parlamento estableció mediante acuerdo el régimen jurídico preciso para la puesta en funcionamiento de esta oficina (Acuerdo de 20 de abril de 2022, de la Mesa del Parlamento de Andalucía, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior y Funcionamiento de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, modificado por Acuerdo de 29 de marzo de 2023, de la Mesa del Parlamento de Andalucía, por el que se aprueba la reforma del Reglamento de Régimen Interior y Funcionamiento de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción) y su plena efectividad se alcanzó el 1 de junio de 2023, por Resolución del Director de la Oficina Andaluza Contra el Fraude y la Corrupción de 30 de mayo de 2022, por la que se fija el día en que adquirirán plena efectividad las previsiones de la Ley 2/2021, vinculadas al pleno desarrollo de sus funciones por dicha oficina.

El artículo 11 del Reglamento de Régimen Interior prevé que la persona titular de la Dirección de la Oficina sea elegida por el Pleno del Parlamento de Andalucía por tres quintas partes de las personas que lo integren, entre personas de reconocida competencia que cumplan con las condiciones de idoneidad, honorabilidad, independencia y profesionalidad necesarias para ejercer el cargo y que estén en posesión de la titulación universitaria idónea para las funciones atribuidas. En todo caso, han de poseer diez años de experiencia profesional acreditada relacionada con la prevención y lucha contra el fraude, la corrupción y el conflicto de intereses. Las personas candidatas serán propuestas por los grupos parlamentarios a la Mesa del Parlamento y habrán de comparecer ante la comisión parlamentaria correspondiente, la cual examinará su experiencia, formación y capacidad. Tras su evaluación, la Presidencia someterá la elección al Pleno.

De no obtener la mayoría exigida, se someterá a una segunda votación en el plazo mínimo de quince días, en el que se requiere la mayoría absoluta de las personas que componen la Cámara.

El mandato del titular de la Dirección de la Oficina será por cinco años.

Bajo la superior dirección de la persona titular de la Dirección de la Oficina, existirá, con carácter administrativo y funcional, una Dirección Adjunta y las tres subdirecciones siguientes:

- Subdirección de Asuntos Jurídicos, Prevención y Protección de la Persona Denunciante.
- Subdirección de Investigación, Inspección y Régimen Sancionador.
- Subdirección de Administración, Recursos Humanos, Gestión Económica y TIC.

Se reconoce la posibilidad de que en el seno de cada una de ellas puedan existir unidades de especialización funcional. (art. 19 Reglamento de Régimen Interior)

2. Junta General del Principado de Asturias

Por Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 27 de marzo de 2023 (BOJG/XI/C/115, de 30 de marzo de 202) se aprobaron las Normas Reguladoras del Sistema Interno de Información de la Junta General de Principado de Asturias, que será gestionado por la Secretaría General de la Junta General y su Responsable será designado por la Mesa de la Junta General, a propuesta del Letrado Mayor, de entre los Letrados de la Junta General en servicio activo (art. 3). Entró en funcionamiento el mismo día de su publicación.

3. Parlamento de Canarias

En el Parlamento de Canarias está regulado por un Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente del Parlamento de Canarias, de 25 de mayo de 2023, sobre las Normas reguladoras del sistema de

información del Parlamento de Canarias previsto por la Ley 2/2023, que entraron en vigor el mismo día de su publicación y se concedía el plazo máximo de un mes para la designación de la persona u órgano colegiado que haya de actuar como responsable del sistema interno de información, lo cual se produjo mediante Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente del Parlamento de Canarias, de 25 de mayo de 2023, que designó a la persona responsable del sistema de información.

Esta Cámara, al igual que la asturiana, ha optado por un modelo unipersonal de responsabilidad y llevanza del sistema de información parlamentario.

4. Senado

La Mesa de la Diputación Permanente del Senado, en su reunión del día 6 de junio de 2023, aprobó la Norma reguladora del Sistema interno de información del Senado, publicada en el BOCG núm. 508 de 19 de junio de 2023, con el fin de dar efectividad a lo dispuesto en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción y que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Su artículo 5 prevé que el Sistema interno de información del Senado será gestionado por la Secretaría General de la Cámara y su responsable será designado por la Mesa, a propuesta de quien ostente el cargo de Letrado/a Mayor, entre el personal funcionario del Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales que preste servicio en el Senado.

5. Parlamento de Cataluña

Mediante Acuerdo de Mesa del Parlamento de 6 de junio de 2023, fueron aprobadas las Normas reguladoras del Sistema Interno de Información del Parlamento de Cataluña que asigna a la propia Mesa de la Cámara como responsable de la implantación del Sistema Interno de Información de esa Administración; su gestión corresponderá

a un órgano colegiado designado por la propia Mesa e integrado obligatoriamente por una persona propuesta por la Autoridad Catalana de Protección de Datos, un miembro del Sindic de Greuges y un letrado de la Cámara propuesto por el Secretario General. El propio órgano designará de entre ellos al responsable de la gestión del sistema y de la tramitación de los expedientes de investigación.

La Mesa de la Cámara designó a los integrantes del órgano colegiado gestor del Sistema Interno por Acuerdo de 25 de julio de 2023 que fue publicado en el BOPC núm. 639 de 1 de agosto de 2023.

6. *Parlamento Vasco*

La Mesa del Parlamento Vasco, en su reunión del día 27 de junio de 2023, aprobó el Acuerdo por el que se crea y regula el sistema interno de Información del Parlamento Vasco y designa a los integrantes del Órgano Responsable del Sistema Interno de Información del Parlamento Vasco, de conformidad con lo establecido en el artículo 5.1 se crea un órgano colegiado de tres miembros, integrado por el letrado o letrada mayor del Parlamento vasco, una persona funcionaria que desempeñe la jefatura de servicio de la Secretaría del Letrado o Letrada Mayor y un Letrado o Letrada designada por la Mesa del Parlamento Vasco. La Secretaría de la Cámara es la que confiere el soporte personal y material para el funcionamiento del Sistema Interno de Información.

7. *Parlamento de la Rioja*

La Mesa del Parlamento de La Rioja, en reunión celebrada el día 16 de octubre de 2023, aprobó las Normas Reguladoras del Sistema Interno de Información de La Rioja, publicadas en el Boletín Oficial del Parlamento de la Rioja núm. 67, de 24 de octubre de 2023. Prevén la designación de un órgano unipersonal responsable del sistema que recaerá en la figura del Letrado Mayor de la Cámara quien elaborará un informe anual con la relación de denuncias presentadas, dirigido

a la Mesa del Parlamento. Otra novedad es la previsión de posible presentación de la denuncia telefónicamente. Las decisiones del responsable del Sistema no serán recurribles en vía administrativa ni en vía contencioso-administrativa, sin perjuicio del recurso administrativo o contencioso-administrativo que pudiera interponerse frente a la eventual resolución que ponga fin al procedimiento sancionador que pudiera incoarse con ocasión de los hechos relatados.

8. Cortes de Castilla La Mancha

Por Acuerdo de la Mesa de las Cortes de 20 de noviembre de 2023, se aprobaron las normas reguladoras del sistema interno de información de las Cortes de Castilla-La Mancha. Nuevamente, se asigna la responsabilidad del sistema, en el seno de la Secretaría General, a un órgano unipersonal, el letrado o letrada directora del Departamento de Estudios Parlamentarios. En caso de vacante, ausencia, enfermedad o imposibilidad legal, será sustituida provisionalmente, por este orden, por el Letrado o Letrada directora de gobierno interior y apoyo a la Secretaría General y por la Letrada o Letrado director de los servicios jurídicos. La remisión de la denuncia puede hacerse bien por escrito, es decir, por correo postal o a través de la página web de la Cámara, bien verbalmente, circunstancia que incluye la llamada telefónica y un servicio de mensajería creado al efecto. Al igual que el caso anterior, prevé la elaboración de análogo informe anual e idénticos recursos contra la posible resolución sancionadora resultante de la instrucción del proceso.

9. Restantes Cámaras

La Asamblea de Extremadura, las Cortes Valencianas, el Parlamento de Cantabria, las Cortes de Aragón, el Parlamento de Navarra, las Cortes de Castilla y León, la Asamblea de Madrid, el Congreso de los Diputados, la Asamblea Regional de Murcia, el Parlamento de Galicia, el Parlamento

de Navarra y el de Islas Baleares se encuentran aún en fase de estudio y redacción de la normativa reguladora de su respectivo canal interno de información, aunque serán puestos en funcionamiento más pronto que tarde dada la perentoriedad de los tiempos conferidos por la Ley 2/2023, ya mencionados. De entre ellas, el Parlamento gallego es quien más avanzado se halla en el proceso.

V. Conclusiones

La historia ha demostrado que la corrupción es una lacra que puede acabar con las civilizaciones más avanzadas. En la actualidad, es una de las principales amenazas que atenazan nuestra sociedad occidental al provocar desencanto y desapego de la sociedad civil respecto de sus gobernantes e instituciones. Muchas voces internacionales se han alzado para obligar a las Administraciones responsables a adoptar medidas que permitan la erradicación de estas prácticas. Los primeros antecedentes normativos han sido las leyes de garantía de la transparencia que deben regir la actuación administrativa y gubernamental en su integridad, y el siguiente gran paso lo constituyen estas iniciativas que facilitan la recepción de informaciones, incluso anónimamente, para sacar a la luz prácticas empresariales y administrativas inadecuadas.

La Unión Europea aprobó la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, que permite unificar unas exigencias mínimas para los 27 Estados miembros. Ha ampliado el espectro de posibles denunciadores, sin limitarlos a los trabajadores y asalariados, y previsto la adopción de medidas de garantías para estas personas informantes. No obstante, aunque se valoró la posibilidad, no se contempla la posible compensación económica a percibir por las personas denunciadores.

Nuestro país ha transpuesto la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, con cierto retraso, pero ha querido ampliar el ámbito material denunciador

y ha fijado unos breves plazos para que las administraciones procedan a la puesta en funcionamiento de los sistemas de información. No obstante, en determinados ámbitos el legislador podría haber sido más audaz desarrollando un sistema de premios económicos para los denunciantes, como se encuentra previsto en los modelos anglosajones; regulando un régimen sancionador para poner fin a las conductas irregulares cometidas en el seno de las administraciones con el fin de no obligar a acudir en todo caso a la vía penal; o configurar a la A.A.I.P.I. como una autoridad administrativa anticorrupción, pues se ha limitado a concederle las facultades de gestión de denuncias y de sancionar las conductas contrarias a la Ley 2/2023, cuando podía haber incluido la detección, prevención, corrección y persecución sancionadora de las conductas irregulares observadas en la supervisión. Todo ello permitiría tejer una red que frenase las tramas internas en pro de la calidad de nuestras instituciones.

Las empresas públicas, los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones empresariales y las fundaciones también están obligadas a crear este canal de denuncias si reciben o gestionan fondos públicos. No tener estos canales, tal y como exige la normativa, es considerado como una infracción muy grave, penada con sanciones de entre 600.001 y un millón de euros para las empresas.

A pesar de haberse cumplido el plazo de cumplimiento de la entrada en vigor de la Ley 2/2023, el Ministerio de Justicia aún no ha creado el organismo encargado de velar por el cumplimiento de la norma y de imponer sanciones, la A.A.I.P.I.

La respuesta de las distintas Cámaras nacionales ha sido dispar. El Parlamento andaluz, por ejemplo, gracias a haber sido esta región pionera en la transposición de la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, dispone de una Oficina que funciona a pleno rendimiento desde hace un año que está recibiendo multitud de denuncias, tanto anónimas como nominales; otras Cámaras han aprobado su normativa reguladora e iniciado el funcionamiento de su canal interno de denuncias en los

últimos meses, como el Senado y los Parlamentos de Canarias, el País Vasco, la Rioja o las Cortes de Castilla-La Mancha. Finalmente, otras Cámaras aún se encuentran pendientes de desarrollar y poner en funcionamiento su respectivo sistema. Creemos que, dada la perentoriedad de los plazos legalmente conferidos, en breve plazo las 19 Cámaras contarán con su propio sistema interno de información.

La cuestión más relevante es el modelo organizativo al que se le asigna la responsabilidad del canal interno de información, que puede ser individual o colegiado. No cabe duda de que el modelo colegiado que garantiza mayor neutralidad e independencia parece asegurar la mayor eficacia y eficiencia en la recepción y tratamiento de la información sobre las conductas denunciadas, así como la superior protección del denunciante.

La aprobación y puesta en funcionamiento de este reciente paquete normativo supone un paso más allá en la consagración de una sociedad transparente, eficiente, honesta en la que se garantice el respeto al ordenamiento jurídico acordado y pactado por toda la ciudadanía garantizando un régimen de convivencia democrático acorde con el Estado de Derecho imperante.

VI. Bibliografía

- Amoedo Barreiro, Daniel (2017): «Elementos esenciales para un sistema de protección de denunciantes», *Revista Internacional de Transparencia*, 4.
- Aparicio Aldana, Rebeca Karina (2020): *Derechos a la libertad de información y expresión en el contrato de trabajo*, Barcelona, Bosch.
- Ayala de la Torre, José María y Bueno Sánchez, Miguel (2023): *La protección del informante en el derecho español: tras la directiva Whistleblower y la ley 2/2023, de 20 de febrero*, Monografías Aranzadi de Derecho Penal, Cizur Menor, Aranzadi.
- Bacigalupo, Silvina. (2020): «La protección de los alertadores desde una perspectiva jurídico-penal. Reflexiones sobre la transposición de la

- Directiva 2019/1937», *Anuario de Bueno Gobierno y de la Calidad de la Regulación*, 163-180.
- Balaguer Callejón, Francisco (2022): «La coherencia del Ordenamiento jurídico», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 37.
- Benítez de Palma, Enrique (2019): «La propuesta de la Directiva europea de protección de los denunciantes: un avance importante con algunas matizaciones», *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 9.
- Consejo de Estado. Dictamen 1361/2022, de 8 de septiembre de 2022 relativo al Anteproyecto de Ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción por la que se transpone la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.
- Chalouat, Iheb, Carrión-Crespo Carlos y Licata, Margherita (2019): «Legislación y práctica en materia de protección de denunciantes en el sector público y en el sector servicios financieros». Organización Internacional del Trabajo.
- Del Rey Guanter, Salvador (1994): *Libertad de expresión e información y contrato de trabajo*, Madrid, Civitas.
- Fernández Ajenjo, José Antonio (2020): «Comentarios a la Directiva UE 2019/1937 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión», En Rodríguez García, Nicolás / Rodríguez López, Fernando (coord.): *Compliance y justicia colaborativa en la prevención de la corrupción*, València, Tirant lo Blanch.
- Fernández López, C. (2022): «Aprobado el Proyecto de Ley para proteger a las personas que informen sobre corrupción: aspectos más importantes», Aranzadi digital. Núm. 1/2022 parte Estudios y comentarios, Cizur Menor, Aranzadi.
- García Moreno, Beatriz (2020): *Del whistleblower al alertador. La regulación europea de los canales de denuncia*, València, Tirant lo Blanch.

- García Moreno, Beatriz (2022): «La figura del whistleblower», en Gimeno Beviá, Jordi / López Donaire, María Belén (dir.), *La Directiva de protección de los denunciantes y su aplicación práctica al sector público*, València, Tirant lo Blanch, 29 -51.
- Garrido Juncal, Andrea (2019): «La protección de denunciante: regulación autonómica actual y propuestas de futuro», *REALA*, 12.
- Garrido Juncal, Andrea (2020): «La denuncia y su relación con varios derechos», *Anuario de Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*, 131-162.
- Gómez Gordillo, Rafael (2023): «Libertad de expresión y protección a la persona del informante en el ámbito laboral», *Briefs AEDTSS*.
- Gosálvez Pequeño, Humberto (2019): «Los denunciantes como instrumento de lucha contra la corrupción: a propósito de la denuncia administrativa en las leyes "anticorrupción"», *Actualidad Administrativa*, número extra 1, especial *Transparencia y lucha contra la corrupción*.
- Jiménez Franco, Emmanuel (2022): «Perspectiva administrativa y la futura ley de protección de los informantes», en Sánchez Sánchez, Zulima (dir.) *Regulación con perspectiva de futuro y de consenso*, Cizur Menor, Aranzadi, 215-242.
- Luceño Oliva, José Luis (2020): «¿Están las empresas y administraciones preparadas para la implantación de los canales de denuncias?», *Aranzadi digital* número 1/2021, parte Estudios y comentarios, Cizur Menor, Aranzadi.
- Martínez Saldaña, David; Abril Martínez, Javier; Rodríguez Celada, Enrique; Reyes Rico, Laia Itziar (2019): «La Protección del Whistleblower tras la Directiva (UE) 2019/1937. Análisis del nuevo marco jurídico desde la perspectiva del Derecho laboral, penal y de protección de datos», *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 53, 24-68.
- Miranzo Díaz, Javier (2019): «La nueva Directiva europea de protección de denunciante: un análisis desde el derecho público», *Revista General de Derecho Europeo*, 49.
- Memoria de la Fiscalía General del Estado. 2018.

- Sáez Lara, Carmen (2023): «La Ley 2/2023, de protección de los informantes y lucha contra la corrupción», Briefs AEDTSS, 8.
- Tardío Pato, José Antonio (2022): «El día después de la Ley de protección de informantes», *Revista española de Derecho Administrativo*, 217.
- Vázquez de Castro, Eduardo (2022): «La doble faceta de la protección de datos personales en los sistemas de compliance», *Revista de Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, 59.
- Villoria Mendieta, Manuel (2021): «Un análisis de la Directiva UE 2019/1937 desde la ética pública y los retos de la implementación», *Revista Española de Transparencia. RET*, 12, 15-24.