

# Impulso europeo al *whistleblowing* y las autoridades de integridad\*

## European drive to whistleblowing and integrity agencies

Javier Sierra Rodríguez

Universidad de Murcia

ORCID ID 0000-0001-9002-5153

[javier.sierra@um.es](mailto:javier.sierra@um.es)

### Cita recomendada:

Sierra Rodríguez, J. (2020). Impulso europeo al *whistleblowing* y las autoridades de integridad. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 19, pp. 64-85 .

doi: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2020.5703>

Recibido / received: 15/05/2020  
Aceptado / accepted: 14/07/2020

### Resumen

La transposición de la Directiva sobre protección de denunciantes debe llevarse a cabo en España antes de finalizar 2021, lo que obligará a incorporar en nuestro derecho interno con un alcance general los canales de alerta, el régimen de protección de los denunciantes y la designación de las autoridades independientes que deben gestionar los canales externos de denuncia. En este artículo se examinan los posibles modelos a seguir y las facultades que deberían tener este tipo de autoridades externas. Del examen de las diferentes alternativas se invita a la reflexión para que no sólo se contemple la creación de una autoridad nueva, sino que se valore la atribución del sistema de *whistleblowing* a organismos de control existentes, o incluso ir hacia un modelo distinto basado en la experiencia italiana de agencia anticorrupción que trabaja en campos conexos como la transparencia, la contratación pública y la lucha contra la corrupción.

### Palabras clave

Canales de alerta, denuncias, integridad, lucha contra la corrupción.

\*Parte de este trabajo se realizó durante una estancia de investigación en el Departamento de Ciencia Jurídica de la Universidad *Sapienza* de Roma durante 2019, financiada por el Campus de Excelencia Internacional *Mare Nostrum* en la convocatoria para la realización de estancias en centros extranjeros para el PDI de la Universidad de Murcia.

### Abstract

The transposition of the Directive on whistleblower protection must be carried out in Spain before the end of 2021, which will force the incorporation into our internal law, with a general scope a range of alert channels, whistleblower guarantees and also independent authorities that must manage external reporting channels. This article examines the possible models to follow and the powers that this type of authority should have. From the examination of the different alternatives, reflection is invited so that not only the creation of a new authority is contemplated, but also the possible attribution of the whistleblowing system to existing control organisms, or even go towards a different model based on experience of the Italian anti-corruption agency that works in related fields such as transparency, public procurement and the fight against corruption.

### Keywords

Whistleblowing, alerts, integrity, fight against corruption.

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La Directiva de protección de los denunciantes y las autoridades externas. 2.1. La Directiva como impulso a la creación de las agencias de integridad. 2.2. La relevancia de los canales externos de denuncia y de las autoridades independientes. 3. Modelos de autoridades externas para la gestión de los canales de denuncia. 3.1. El modelo italiano: la *Autorità Nazionale Anticorruzione*. 3.2. El modelo de las Comunidades Autónomas. 3.3. Consideraciones sobre el modelo a adoptar. 4. Facultades, funciones y características críticas de las autoridades. 4.1. Protección de los denunciantes. 4.2. Comprobación de las denuncias: atribuciones de investigación, acceso a información e inspección. 4.3. Cooperación, salvaguarda del sistema y proyección exterior. 4.4. Régimen sancionador. 5. A modo de conclusión.

## 1. Introducción

Con el término angloamericano *whistleblowing* se alude a la utilización de los canales de denuncia de conductas ilícitas asociadas frecuentemente a la corrupción. Su giro al castellano se traduce como «tocar el silbato» y hace referencia al sentido expresado por Benítez Palma (2018, p. 13): «cuando algo se está haciendo mal y puede ocasionar algún tipo de daño físico o humano, alguien toca el silbato y todo se detiene»<sup>1</sup>. En la esencia de estos sistemas está la filosofía de la prevención y de la protección del denunciante (*whistleblower*), mediante garantías como la confidencialidad y la prohibición de represalias ante el ejercicio de una actuación que debería ser considerada cívica. Por ello, los sistemas de *whistleblowing* deben estar

---

<sup>1</sup> Para su traducción se ha venido utilizando el término «denunciante», por lo que hay voces (entre ellas la organización activista XNET) que reclaman que se utilice una palabra distinta como «alertador». El fundamento de esta reclamación se sustenta en evitar las connotaciones negativas del término denunciante (ej. chivato, acusador, etc.) debido al contexto sociocultural de nuestro país. Lo que se busca es que el término pueda reflejar su genuino significado y su asociación con las virtudes que se asocian al ejercicio de *whistleblowing* (valentía, cumplimiento del deber ciudadano, etc.). En cualquier caso, y ante la inexistencia de un término generalmente aceptado, a los efectos de este artículo se utilizarán indistintamente los términos *whistleblower*, denunciante, alertador y sus variaciones. Aparte, se remite a las reflexiones realizadas en torno al concepto por Pérez Triviño (2018) y como ejemplo sobre la imposibilidad de una adecuada traducción al contexto cultural italiano a Pérez Monguió (2019, p. 352).

respaldados por una regulación y debe existir algún tipo de autoridad que vele por la protección de los denunciantes y la eficacia del sistema.

Este trabajo tiene por objeto examinar la futura configuración de las autoridades externas de gestión de los canales de denuncias, de las que poco se ha escrito con cierta dosis de profundidad por el momento. El contexto es propicio, porque España debe incorporar a su ordenamiento interno una regulación completa del *whistleblowing* tras el impulso europeo que se ha dado a esta materia mediante la Directiva 1937/2019, de 23 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

Para ello, el análisis se realiza con relación a las autoridades que puedan actuar en el ámbito público, dejando al margen las que se proyecten sobre el ámbito privado, así como otros debates relativos a la disyuntiva entre la confidencialidad y el anonimato de los denunciantes, o la apertura de los canales y las garantías fuera del contexto laboral sobre el que se denuncian los hechos.

El trabajo se estructura a través de tres apartados que siguen a esta introducción. Por un lado, se examinan los contenidos básicos de la Directiva y se detectan las razones por las que es relevante la existencia de canales externos de denuncia y de autoridades independientes. A continuación, se centra la atención en los modelos de autoridades externas, analizando la configuración y funciones de la *Autorità Nazionale Anticorruzione* italiana y de las agencias antifraude de las Comunidades Autónomas españolas. El siguiente apartado aborda críticamente las atribuciones y características que debería tener cualquier autoridad externa que gestione los canales de *whistleblowing* en España. Finalmente se realizan una serie de reflexiones a modo de conclusión, cuya finalidad es contribuir al debate sobre los contenidos de la futura transposición de la Directiva con relación a las autoridades externas que gestionen los canales de denuncia.

## 2. La Directiva de protección de los denunciantes y las autoridades externas

Como se ha introducido, la Unión Europea publicó el 26 de noviembre de 2019, la Directiva 1937/2019, de 23 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. A continuación, se analiza su contenido en relación a las autoridades o agencias de gestión de canales externos de denuncia y se aíslan los motivos por los que es relevante su existencia.

### 2.1. La Directiva como impulso a la creación de las agencias de integridad

La Directiva abre la puerta mediante su transposición –que debe realizarse antes del 17 de diciembre de 2021– a un sistema completo de alertas en España que abarca al ámbito público y al privado<sup>2</sup>, para facilitar que las personas conocedoras de infracciones del Derecho de la Unión en su contexto laboral puedan denunciarlas.

---

<sup>2</sup> No obstante, la Directiva no abarca a todos los ámbitos, aunque el listado de materias sobre las que se aplica sea amplio. Su artículo 2 delimita su ámbito material e incluye la contratación pública, los servicios, productos y mercados financieros, el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo, la seguridad de los productos, la seguridad de transporte, la protección del medioambiente, la protección frente a las radiaciones y seguridad nuclear, la seguridad de los alimentos, la sanidad y bienestar de los animales, la salud pública, la protección de los consumidores, la protección de la privacidad y datos personales, la seguridad de las redes y los sistemas de información, los intereses financieros de la Unión Europea, así como las infracciones relativas al mercado interior.

Prevé dos tipos de canales, las vías internas, como canal principal de las denuncias, que se deben poner en marcha en el seno de las organizaciones para sus trabajadores y asimilados (contratistas, colaboradores, etc.); y las vías externas, ante autoridades independientes<sup>3</sup>.

Por tanto, su transposición tendrá un alcance general que comprende los canales de denuncia interna de las empresas privadas –que ya existen en muchas empresas en el marco de programas de *compliance*–<sup>4</sup>, y del ámbito público, siendo de esperar que obligue a modificar el tradicional sistema de denuncias administrativas<sup>5</sup>. Estas previsiones se deben ensamblar con los canales externos, que según la Directiva deben estar gestionados por una autoridad competente designada por los Estados (art. 11.1). Aparte, la transposición deberá definir si el sistema de *whistleblowing* quedará circunscrito sólo a las denuncias formuladas en relación con el contexto laboral, o si la legislación interna irá un paso más allá para que el régimen de las denuncias y las garantías de protección sean aplicables a las presentadas por cualquier particular y sin una necesaria relación laboral<sup>6</sup>, como sucede en parte de la legislación autonómica que recoge la existencia de canales externos.

Bajo las previsiones de la Directiva, en España podría establecerse un sistema para las denuncias externas que desemboque en una autoridad única y que permita acceder a las medidas de protección, sin perjuicio de la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales y a otros organismos dedicados al control<sup>7</sup>; o bien, existir más de una autoridad para gestionar el canal externo, tanto por grandes ámbitos – público y privado–, como por sectores concretos. Además, atendiendo al sistema de descentralización política de nuestro país, estas autoridades es probable que se reproduzcan en las Comunidades Autónomas e incluso en ámbitos locales.

Es precisamente esta configuración y concretamente la que se imponga con relación al ámbito público la que interesa a los efectos de este artículo, bajo la presunción de que existirán autoridades externas diferenciadas entre el sector público y el privado, constituyendo un sistema de *whistleblowing* dual como parece dibujarse en otros países. En la regulación italiana, por ejemplo, las denuncias relacionadas con la corrupción en el ámbito público y las medidas de protección se pueden activar recurriendo a la *Autorità Nazionale Anticorruzione*; mientras que en el sector privado,

---

<sup>3</sup> La Directiva también incorpora disposiciones para que las personas que hayan hecho revelaciones públicas de información puedan acogerse a las protecciones que ofrece, aunque circunscribe esta posibilidad a la previa utilización de los canales sin que se hayan adoptado medidas; o ante la existencia de motivos razonables sobre la producción de un peligro inmediato para el interés público o de efectos contraproducentes si se acude a los canales externos –riesgo de represalias o de tratamiento inadecuado de la denuncia– (art. 15).

<sup>4</sup> En algunos sectores como el ámbito financiero (Ley 10/20210, de 28 de abril), ya existía la obligación de disponer de canales de denuncia. No obstante, un factor que «ha actuado de *facto* como un catalizador para su implantación» fue la modificación del Código Penal operada por la Ley 1/2015, de 30 de marzo, que incluía como un elemento de exoneración y atenuación de la responsabilidad de las personas jurídicas la adopción de un sistema de control y prevención de delitos (Bachmaier, 2019).

<sup>5</sup> El actual artículo 62 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) prevé un sistema de denuncias que ya existía con anterioridad y que se ha mostrado ineficaz, tanto para la detección de las malas praxis en la Administración, como para la detección de la corrupción (Pérez Monguió, 2019, p. 348).

<sup>6</sup> No es objeto de este artículo la delimitación de la figura del denunciante, pero la apertura de los canales de denuncia a todos los ciudadanos termina generando beneficios –también inconvenientes– en términos del número de denuncias recibidas y, por tanto, de posibilidades de recibir información.

<sup>7</sup> La utilización de las vías establecidas (canales internos, externos o revelación pública) es un requisito para acogerse a las medidas de protección, pero la Directiva también la extiende la protección en las mismas condiciones a quienes hayan realizado denuncias ante otras instituciones, órganos u organismos de la Unión sobre infracciones dentro de su ámbito de aplicación. Por ejemplo, en la legislación italiana se extiende ante las denuncias formuladas ante autoridad judicial o de control de cuentas.

se puede acudir a la Inspección Nacional del Trabajo en caso de experimentar represalias<sup>8</sup>.

Hay otros indicios que nos llevan a este planteamiento dual. En primer lugar, porque durante el proceso de elaboración de la Directiva, la doctrina y la sociedad civil ya venía dando por hecho que el ámbito público tendría sus propios canales externos y una autoridad de control con un énfasis importante en relación con la lucha contra la corrupción (Benítez Palma, 2018; Vestri, 2019). En segundo lugar, porque existen precedentes en las Comunidades Autónomas que han creado agencias de integridad y oficinas contra la corrupción que actúan como gestoras de canales externos de denuncia. Y en tercer lugar, porque las iniciativas legislativas presentadas hasta el momento han adoptado este esquema mediante una autoridad externa para el ámbito público. Así se contemplaba en la proposición de Ley de Protección de Denunciantes de 2016 que no prosperó<sup>9</sup>, a la que ahora se une un *maremagnum* de iniciativas tras la Directiva, que tienen en común apostar por una línea similar y cuyo número previsiblemente siga aumentando en los próximos meses<sup>10</sup>.

## 2.2. La relevancia de los canales externos de denuncia y de las autoridades independientes

La Directiva pretende promocionar los canales internos dando cierta prioridad a su utilización como vía ordinaria. Así, en el artículo 7.2, establece el mandato a los Estados para promover la comunicación «a través de canales de denuncia interna antes que la comunicación a través de canales de denuncia externa». Esta posición proclive a los canales internos se observa en toda la redacción de la Directiva y se ve reflejada al regular las vías de denuncia externa en su artículo 10, a las que se podrá acudir «tras haberla comunicado en primer lugar a través de los canales de denuncia interna». No obstante, el mismo artículo abre la posibilidad a que se produzca una comunicación «directamente a través de los canales de denuncia externa», pero es necesaria su lectura conjunta con el mencionado artículo 7.2 que, tras mostrar su preferencia por los canales de denuncia interna, condiciona esta prioridad a «que se pueda tratar la información internamente de manera efectiva y siempre que el denunciante considere que no hay riesgo de represalias».

Con ello, se viene a reafirmar que se puede acudir a los canales externos directamente cuando se dude de la eficacia o exista la percepción de riesgo. La Directiva no aclara con mayor detalle estos los criterios, ni quién debe determinar si se produce alguna de estas características, lo que debería conllevar a que se permita de manera general el acceso directo a las vías externas. Esta fue la solución finalmente aceptada en el proceso de elaboración de la Directiva. García Moreno

<sup>8</sup> La legislación italiana que contiene las normas aplicables al *whistleblowing* en el ámbito público se insertaron en el Estatuto del Empleado Público en 2012 (Decreto Legislativo 165/2001, de 30 de marzo, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*); mientras que en el ámbito privado se contienen desde 2017 en la regulación de la responsabilidad de las personas jurídicas (Decreto Legislativo núm. 231/2001, de 8 de junio, relativo a la *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica*).

<sup>9</sup> La finalización anticipada de la XII legislatura debido a la convocatoria de las elecciones generales de abril de 2019 dejó en una fase avanzada una proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes presentada por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos (BOCG núm. 33-1/2016, de 23 de septiembre), que incluía los mecanismos de denuncia externa con un estatuto de protección del denunciante y creaba la Autoridad Independiente de Integridad Pública.

<sup>10</sup> Sin ánimo de ser exhaustivo, se citan las más recientes en el momento de cierre de este artículo presentadas por Joan Baldoví Roda y 15 Diputados (BOCG núm. 27-1/2019, de 20 de diciembre), por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos (BOCG núm. 35-1/2020, de 17 de enero) y por el Grupo Parlamentario VOX (BOCG núm. 56-1/2020, de 21 de febrero).

(2020, pp. 317-318) nos recuerda que inicialmente estaba previsto un sistema escalonado de tres etapas –interna, externa y revelación pública– que requería haber agotado la vía anterior para pasar a la sucesiva, y que finalmente se modificó ante las diversas críticas recibidas, entre ellas las del Consejo Económico y Social que venía a apostar por el sistema finalmente adoptado.

En cualquier caso, existen serias dudas sobre la efectividad y garantías de los canales internos en comparación a los de carácter externo. Los estudios en perspectiva comparada vienen a mostrar que los destinatarios internos de las denuncias son más proclives a tapar o ignorar los problemas (Moberly, 2014; Loyens y Vandekerckhove, 2018). A ello contribuye que cuanto más pequeño es el entorno, hay una mayor cercanía al potencial denunciado y aumentan las probabilidades de que existan relaciones personales que dificulten su gestión con eficacia, o que se pongan en riesgo elementos básicos de los canales de denuncia como es la garantía de confidencialidad<sup>11</sup>.

De ahí, que estas características puedan constituir una barrera que desincentive las alertas de manera insalvable, ante alertadores que no quieran verse sometidos a la incertidumbre y presión psicológica que producen estas situaciones, de manera que su denuncia sólo podría ver la luz si existe un cauce fuera de la organización en la que tienen lugar.

Todas estas razones llevan a presumir que los canales externos son más efectivos para la gestión de las alertas. Aparte, que se erigen en una piedra angular para garantizar el funcionamiento del sistema de *whistleblowing*, porque permiten establecer esa mayor distancia con el entorno donde suceden los hechos y porque pueden garantizar en mayor medida el aseguramiento de una actuación imparcial y libre de cualquier influencia.

A estos argumentos se une la posibilidad de que las vías externas estén gestionadas por autoridades realmente independientes y que eventualmente puedan estar dotadas de facultades suficientes con relación a la protección y asistencia de los denunciados, a la eficacia de la investigación de las alertas y a la salvaguarda del sistema. De ahí la importancia de la elección de estas autoridades y de la configuración y atribuciones que se les otorgue y cuyo examen se aborda en los siguientes apartados.

### 3. Modelos de autoridades externas para la gestión de los canales externos de denuncias

El articulado de la Directiva no establece cómo deben ser las entidades que gestionan los canales externos sobre las que se limita a referirse a ellas como autoridades competentes. No obstante, hay que detenerse en el considerando núm. 64 en el que se sugiere que «dichas autoridades competentes podrían ser autoridades judiciales, organismos de regulación o de supervisión competentes en los ámbitos específicos de que se trate, o autoridades con una competencia más general a escala central dentro de un Estado miembro, autoridades encargadas del cumplimiento del Derecho, organismos de lucha contra la corrupción o defensores del pueblo».

---

<sup>11</sup> Sin embargo, autores como Miranzo Díaz (2019: 374 y ss.) muestran un mayor repertorio de bondades de los canales internos por existir una tendencia de los denunciados a utilizarlos como primera opción y porque realizan una función de filtro antes de llegar a otras instancias. Al mismo tiempo, sobre los canales externos señalan riesgos con relación a su independencia, por su posible saturación debido a la carga de trabajo, y por el desincentivo que origina entre los potenciales denunciados que no quieren poner en evidencia a su organización ante terceras entidades.

Las características que se propugnan sobre el canal como externo, independiente y autónomo<sup>12</sup> hacen que no se conciba –a priori– que estas autoridades no tengan un mínimo de independencia y que, en coherencia, sean entidades alejadas suficientemente del ámbito público en el que se produzcan las situaciones objeto de denuncia. De lo contrario, se produciría una contradicción que desprovea a los canales de las características básicas que se buscan.

A continuación, se examinan algunos modelos de autoridades que gestionan cauces de *whistleblowing*. De otros países se toma como referencia la *Autorità Nazionale Anticorruzione* italiano que dispone de un sistema de *whistleblowing* que lleva en funcionamiento desde 2014; mientras que en las Comunidades Autónomas se analiza la configuración de las agencias de integridad que se han regulado en los últimos años, con especial atención a las que ya están en funcionamiento en Cataluña, Comunidad Valenciana e Islas Baleares.

### 3.1. El modelo italiano: la *Autorità Nazionale Anticorruzione*

Las autoridades que gestionan alertas tienen un mayor recorrido en otros países europeos. Los modelos son diversos y hay canales de *whistleblowing* que dependen de órganos ligados al sistema judicial (Portugal) o a instituciones como el Defensor del Pueblo (Francia)<sup>13</sup>. En la legislación italiana encontramos su articulación a través de un organismo especializado en la lucha contra la corrupción, la *Autorità Nazionale Anticorruzione* (ANAC). Este organismo se erige como una instancia acogida a un marco regulador de ámbito estatal a la que remitir las denuncias y además ejerce un importante papel al impulsar, dictar directrices y dar pautas de interpretación sobre los canales de denuncia a las Administraciones públicas, así como sancionar directamente las represalias detectadas y las conductas que pueden socavar la eficacia del sistema, tal y como se analizará más adelante.

Este modelo se configura por evolución de la experiencia acumulada en Italia a partir de un primer organismo creado en 2009 con competencias en materia de lucha contra la corrupción, transparencia y evaluación del desempeño (*Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche – CIVIT*)<sup>14</sup>, que convivía con una autoridad de control de la contratación pública (*Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*)<sup>15</sup>. En 2012 fue designada como autoridad nacional para la coordinación de la actividad en relación con la lucha contra la corrupción en la Administración pública y en el 2013 adoptó la

<sup>12</sup> La Directiva tiene una forma peculiar de determinar que se cumple con los rasgos de independencia y autonomía, algo que circunscribe al cumplimiento simultáneo de dos criterios. Por un lado, que se «se diseñen, establezcan y gestionen de forma que se garantice la exhaustividad, integridad y confidencialidad de la información y se impida el acceso a ella al personal no autorizado de la autoridad competente» y por otro, que «permitan el almacenamiento duradero de información... para que puedan realizarse nuevas investigaciones» (art. 12.1).

<sup>13</sup> En el ámbito europeo hay organismos equivalentes con experiencia en la gestión de canales de denuncia. En diciembre de 2019 se constituyó la red europea de los organismos estatales que trabajan en esta materia con la presencia de nueve países. Estos organismos responden a una tipología diversa como agencias y oficina de integridad, defensorías del pueblo y fiscalías. Los organismos que constituyeron la red fueron los siguientes: *Federal Ombudsman* y *Vlaamse Ombudsdienst* (Bélgica); *Défenseur des Droits* (Francia); *Huis voor Klommenluiders* (Holanda); *Contact Point of Whistleblowers* (Letonia); *General prosecutor's office, Department. of internal investigations* (Lituania); *Autorità Nazionale Anticorruzione* (Italia); *Garda Ombudsman, GSOC Protected Disclosure Unit* (Irlanda); *MFSA* (Malta); el Ministerio Público (Portugal), y *Conflict of Interests and Anti-Corruption department* (República Checa).

<sup>14</sup> La *Commissione* fue creada mediante el *Decreto Legislativo núm 150/2009, de 27 ottobre, Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*.

<sup>15</sup> La *Legge Merloni* núm. 109/1994, de 11 de febrero, creaba esta autoridad que inició su actividad como entidad de control de la contratación de obras, y que fue ampliando sus funciones hasta actuar como organismo de supervisión de toda la contratación pública.

denominación actual<sup>16</sup>. Finalmente, en 2014, estas estructuras experimentaron una reorganización, transfiriendo las competencias en materia de control de la contratación pública a la ANAC y suprimiendo la autoridad de vigilancia de la contratación pública, al tiempo que la ANAC perdía las competencias en materia de medición del desempeño<sup>17</sup>. Por tanto, su ámbito de actuación no se limita sólo a la lucha contra la corrupción, sino que comprende la transparencia administrativa y la contratación pública, constituyendo áreas que interactúan entre sí y que refuerzan su capacidad de comprensión de los fenómenos de la corrupción (Carlioni, 2017, p. 90). Sus funciones de lucha contra la corrupción se ven reforzadas por el impulso, aprobación y ejecución de planes trienales de lucha contra la corrupción, que permiten a la ANAC coordinar los planes de estas características que deben existir en cada Administración pública, en una especie de sistema de *compliance público* que incorpora medidas de transparencia, reglas de conducta y la existencia de un responsable de estas materias en cada Administración pública.

### 3.2. El modelo de las Comunidades Autónomas

La mayoría de las Comunidades Autónomas que disponen de normativa específica en esta materia han optado por regular vías externas (Aragón, Asturias Cataluña, Comunidad Valenciana, Islas Baleares y Navarra), así como por la creación de nuevos organismos, salvo en Asturias donde se atribuye la gestión de las denuncias a una oficina dependiente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CUADRO I). Aparte, queda el caso de Castilla y León, cuya ordenación de *whistleblowing* se configura como una vía interna ante la inspección general de servicios<sup>18</sup>.

Las autoridades de estos canales externos están enfocadas al ámbito público y a una tarea general de detección de la corrupción y el fraude, por lo que gestionan las vías de denuncia como una posibilidad más a partir de la cual despliegan sus actuaciones de investigación, que también se pueden iniciar de oficio o tras la comunicación de terceras entidades.

Por lo general, sus canales externos de denuncia van acompañados de algún tipo de garantías, y están abiertos a cualquier ciudadano, aunque muchas de las salvaguardas no sean aplicables a los particulares porque estén expresamente previstas para las relaciones laborales en el ámbito público<sup>19</sup>. Aparte, la confidencialidad es un rasgo inherente a estos sistemas, y salvo en el caso aragonés, se permiten las denuncias anónimas en el resto de normas, aunque se termine haciendo una remisión a lo que eventualmente determine la legislación básica.

En su configuración podemos encontrar características comunes encaminadas a proteger su independencia, lo que se considera un elemento clave

<sup>16</sup> Las modificaciones que también afectaron a su organización interna tuvieron lugar a través de la Ley anticorrupción (*Legge Severino*) 190/2012, de 6 de noviembre, –que además introducía los canales de denuncia en el estatuto del empleado público– y mediante el Decreto Ley 101/2013, de 31 de agosto, convalidado como *Legge* 125/2013, de 30 de octubre.

<sup>17</sup> *Decreto-legge* núm. 90/2014, de 24 giugno, de *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*, posteriormente convalidado como Ley 114/2014, de 11 de agosto.

<sup>18</sup> Ley 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 con la Administración Pública y se establecen garantías de los informantes en la Comunidad de Castilla y León.

<sup>19</sup> Sin embargo, en la ley aragonesa –Ley 5/2017, de 1 de junio– es más restrictiva porque aun cuando su procedimiento de actuación prevé la recepción de denuncias por personas físicas o jurídicas sin explicitar mayores condicionamientos (art. 23.2), el artículo 45.1 circunscribe la consideración de denunciante a los empleados del sector público e instituciones de Aragón en el marco de la delimitación de su Estatuto del Denunciante.

para su eficacia, pero también porque el «aislamiento de posibles presiones políticas deviene crítico para la legitimidad» (Ponce Solé, 2017, p. 13). Entre los rasgos de independencia más claros está la adscripción directa al Parlamento, evitando dependencias de la esfera gubernamental (Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana e Islas Baleares), aunque persisten modelos en los que hay algún tipo de sujeción a la Administración autonómica (Asturias y Navarra)<sup>20</sup>. También es habitual que se establezcan requisitos para los componentes de sus órganos de gobierno basados en la experiencia o solvencia profesional, así como su elección por mayorías parlamentarias cualificadas, la disposición de un estatuto de permanencia e inamovilidad, entre otros<sup>21</sup>. Estas características no deberían estar ausentes en la futura regulación de las autoridades externas del *whistleblowing*, de modo que lleven a la mínima posibilidad de interferencia gubernamental en su proceder, especialmente en las decisiones relativas a la propuesta y aprobación de candidatos para ocupar sus puestos de dirección<sup>22</sup>, la selección de su personal, la aprobación de sus propias normas de autoorganización, o la elaboración de su proyecto de presupuestos.

De la normativa analizada, la que sistematiza de un modo clarificador las funciones de este tipo de agencias de integridad o anticorrupción es la Ley Foral Navarra 22/2018, que diferencia las funciones en cuatro ámbitos: prevención, investigación, evaluación y protección. Así, las actuaciones en torno a los canales de denuncia corresponden simultáneamente, tanto al ámbito de investigación, porque se activa tras las alertas; como al ámbito de protección, que se proyecta específicamente sobre las garantías de confidencialidad y las salvaguardas ante perjuicios que puedan experimentar los denunciantes. Como se observa, se trata de funciones que superan las previsiones mínimas necesarias para los sistemas de *whistleblowing* y que conllevan una función más amplia de investigación y lucha contra la corrupción incluyendo la óptica preventiva<sup>23</sup>, a la que contribuye la mera disposición de los canales de denuncia porque supone un mecanismo de la prevención de la corrupción por su efecto disuasorio (Vestri, 2019, p. 23). En todo caso, se descarta de sus funciones la vía represiva que sigue residiendo en los organismos a los que se derivan los informes de investigación, bien sean de carácter judicial o administrativo.

---

<sup>20</sup> La oficina asturiana depende del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno sobre el que se declara su «plena autonomía funcional y absoluta independencia», sobre el que se prevé su adscripción a la Consejería competente en materia de transparencia (art. 63.2). Por otra parte, en el caso de Navarra, la oficina se crea como entidad de derecho público que aun invocando su «plena independencia orgánica y funcional» (art. 1.1) queda encuadrada como un organismo del sector público autonómico.

<sup>21</sup> No es objeto de este trabajo profundizar en los rasgos de independencia formal y real de estos organismos, pero en los últimos años se ha escrito sobre este tema con relación a la configuración de los consejos y órganos de control de la transparencia. Véase al respecto Sendín García (2014), Jiménez Asensio (2017), Martín Delgado (2018), Cocciolo (2019) o García Costa (2020).

<sup>22</sup> Nótese que este desplazamiento hacia el Parlamento combinado con la exigencia de mayorías cualificadas ha originado algunos problemas en Aragón, Asturias y Navarra, porque no se llega a un acuerdo al respecto y está suponiendo la parálisis de la puesta en marcha de estas instituciones. Sin embargo, la falta de exigencia de mayorías cualificadas podría llevar, por el contrario, a que se opte por personas con perfiles sesgados en términos partidistas o ideológicos.

<sup>23</sup> Las funciones de prevención están formuladas de muy distinto modo en las leyes autonómicas, así algunas expresan mandatos generales al fomento de valores y principios de ética e integridad (Cataluña, Comunidad Valenciana e Islas Baleares), mientras que otras son más explícitas e incluyen la los planes de prevención, la identificación de riesgos, la elaboración de códigos de conducta, la disposición de registros de actividades, bienes, derechos e intereses, incompatibilidades, planes de prevención, acciones de formación y sensibilización, según los casos. Muchas de estas materias han sido incorporadas en otra legislación autonómica –principalmente asociada a la transparencia y el buen gobierno– que no se examina porque las normas reguladoras no acogen sistemas de *whistleblowing*.

## CUADRO 1

## ORGANISMOS INDEPENDIENTES A LOS QUE SE ENCOMIENDA LA GESTIÓN DEL CANAL EXTERNO DE DENUNCIAS EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comunidad Autónoma	Autoridad	Regulación	Dependencia	Rasgos de su canal de denuncias
Aragón	Agencia de Integridad y Ética Públicas	Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas	Cortes de Aragón (art. 8)	<b>Denunciante:</b> Empleados públicos (art. 45). <b>Denuncias anónimas:</b> se excluyen las denuncias anónimas (art. 46).
Asturias	Oficina de Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción	Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés	Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, adscrito a la Consejería de transparencia (art. 63)	<b>Denunciante:</b> Cualquier persona física o jurídica (art. 59). <b>Denuncias anónimas:</b> en los términos que, en su caso, disponga la legislación básica (art. 60).
Cataluña	Oficina Antifraude de Cataluña	Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña	Parlamento de Cataluña (art. 1.1)	<b>Denunciante:</b> Cualquier persona (art. 16.3) <sup>24</sup> <b>Denuncias anónimas:</b> se permiten por una instrucción interna <sup>25</sup> , sin estar previstas en su ley, ni en su reglamento <sup>26</sup> .
Comunidad Valenciana	Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción	Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción	Las Cortes Valencianas (art. 1.1)	<b>Denunciante:</b> Cualquier persona física o jurídica (art. 14,1 a). <b>Denuncias anónimas:</b> se admiten (art. 35 reglamento <sup>27</sup> ).
Islas Baleares	Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción	Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción	Parlamento de Las Islas Baleares (art. 1.1)	<b>Denunciante:</b> Cualquier ciudadano (art. 7.2) o persona (art. 14.3). <b>Denuncias anónimas:</b> se admiten (art. 32 reglamento <sup>28</sup> ).
Navarra	Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción	Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción	No se explicita (art. 1)	<b>Denunciante:</b> persona física o jurídica, pública o privada (art. 14.1). <b>Denuncias anónimas:</b> Permite "permanecer" en el anonimato (art. 24.2).

Fuente: elaboración propia

<sup>24</sup> El artículo 16 de su Reglamento especifica: «a consecuencia de una denuncia o comunicación presentada por una persona física o jurídica, pública o privada».

<sup>25</sup> Instrucción 1/2016, de 7 de septiembre, del Director de la Oficina Antifraude de Cataluña.

<sup>26</sup> Normas de Actuación y de Régimen Interior de la Oficina Antifraude de Catalunya, aprobadas por la Comisión de Asuntos Institucionales del *Parlament de Catalunya* en la Sesión de 25/11/2009.

<sup>27</sup> *Resolució de 27 de juny de 2019, del director de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana, per la qual s'aprova el seu Reglament de funcionament i règim interior, en desenvolupament de la Llei 11/2016, de 28 de novembre, de la Generalitat.*

<sup>28</sup> Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Islas Baleares. Aprobado por la Comisión de Asuntos Institucionales y Generales del Parlamento de las Islas Baleares en su sesión de 21 de noviembre de 2018.

### 3.3. Consideraciones sobre el modelo a adoptar

Una referencia habitual sobre la inserción de los mecanismos anticorrupción en España es la remisión a Antonio Arias (2017), quien describía los dos modelos básicos de implantación por los que ahora se debe optar con relación al *whistleblowing*: atribuyéndolos a una institución de control existente como se había hecho en Portugal, o mediante la creación de una agencia especializada bajo el modelo de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

El hecho de atribuir las competencias sobre *whistleblowing* a organismos preexistentes en el ámbito estatal podría desdibujar la idea de seguir un modelo de agencias anticorrupción especializadas y centradas en esta materia, pero sería una alternativa real. Una eventual confluencia del *whistleblowing* en torno al Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno –como sucede en la legislación asturiana– haría confluir a los cauces de denuncia con la transparencia, cuya función de prevención de la corrupción es innegable<sup>29</sup>, aunque esté menos identificada como un mecanismo activo de lucha contra la corrupción. No hay que olvidar que bajo el paraguas de las leyes de transparencia se ha venido introduciendo la regulación de materias afines como los principios de buen gobierno, los códigos éticos, la ordenación de los *lobbies* –el propio canal de denuncias en Asturias–, entre otros, por lo que cualquier separación que se quiera realizar entre transparencia y lucha contra la corrupción es superflua.

Algo similar sucedería si se apuesta por el modelo de los Tribunales de Cuentas, mientras que otra opción viable sería el Defensor del Pueblo, tal y como existe en Francia. En el primer caso, pueden existir dudas sobre su eficacia, atendiendo al control excesivamente formalista que caracteriza su actuación. En el segundo caso, existe suficiente sustantividad y separación entre la actividad de tutela de derechos y libertades con aquella que se desarrolla en el marco de la lucha contra la corrupción, de modo que esta convivencia podría terminar priorizando la actividad de una sobre la otra con las correspondientes consecuencias negativas en términos de visibilidad y prioridad de las actuaciones.

Con todo, la incorporación al derecho interno del sistema de *whistleblowing* puede ser una oportunidad para reorganizar y refundir algunos de los organismos preexistentes, no con la intención de suprimir, sino con la idea de fondo de crear estructuras potentes y con capacidad para actuar eficazmente. Esto se fundamenta en que muchos de los órganos creados tienen debilidades estructurales debidas a su diseño normativo, en aspectos como la carencia de una capacidad sancionadora o dependencia de los ejecutivos respecto a su funcionamiento o disposición de recursos<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Que se reconozca su contribución en términos de prevención o condicionamiento de la corrupción no significa necesariamente que se evite la corrupción, de hecho, como indica Monge Antolín (2018, p. 189), tal postura «sería toda una osadía por nuestra parte, ya que el hecho de que haya leyes de transparencia, no evita, ni soluciona la corrupción política».

<sup>30</sup> Esta es la situación del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, sobre el que observa una ausencia de capacidad sancionadora y que experimenta insuficiencia de recursos para el desarrollo de su labor, aparte de la situación de transitoriedad originada porque no se ha nombrado a su titular desde el fallecimiento de su anterior presidenta en 2017. De hecho, la Declaración de Cádiz, formulada en 2018 por la Red de Consejos y Comisionados de la Transparencia, hacía una reclamación expresa sobre la necesidad de aportar recursos económicos y humanos suficientes para que los organismos de garantía de la transparencia puedan realizar su labor ante este tipo de debilidades estructurales.

No es ocioso mencionar que la tendencia a la creación de organismos nuevos al resguardo de las novedades y de la búsqueda de alternativas para lograr una mejor Administración también ha producido disfunciones. Una de ellas es la multiplicación de las instancias que disponen de funciones similares y que pueden llegar a solaparse produciendo duplicidades innecesarias<sup>31</sup>. La constelación actual de organismos de tamaño pequeño –su atomización–, con una dotación de recursos escasos y capacidad limitada, puede traer como consecuencia que los resultados y eficacia en su conjunto sea mucho menor de la que se podría obtener si se concentran. Algunas consecuencias prácticas de la parcelación actual de los ámbitos de control pueden llevar a que la información distribuida en varias entidades públicas no permita que las denuncias prosperen adecuadamente, o que los mismos denunciadores acudan a las todas las entidades a la vez. En esta línea, Benítez Palma (2017, p. 16) aboga por que se delimiten las competencias y que se impulse la coordinación y lealtad entre instituciones evitando «que se establezca una competición entre ellas por los recursos limitados».

Hay que reiterar, que aun con un buen diseño normativo, es conveniente una disposición de medios económicos y humanos suficientes. De hecho, Ponce Solé (2017, p. 13) expone a partir de la experiencia comparada, que las agencias anticorrupción más débiles son aquellas en las que confluye una escasa voluntad política con un bajo acceso a recursos y capacidad de su plantilla. Entre estos recursos disponibles está el acceso a tecnologías avanzadas, porque la Directiva establece una serie de requisitos sobre los canales externos relativos a la recepción de denuncias y a la comunicación con los alertadores (modalidad de comunicación y características para asegurar la confidencialidad [arts. 9.1 a) y b), 9.2, 12.1 y 12.2], registro de las denuncias [art. 18], etc.), pero además, porque las nuevas tecnologías son cada vez más importantes en los procesos de investigación para la detección de la corrupción y malas prácticas (Amoedo Barreiro, 2018).

En cualquier caso, de cara a la decisión sobre el modelo a adoptar, conviene recordar la reflexión de Ponce Solé (2017, p. 12) relativa a que deben «ponderarse los costes y beneficios concretos, de todo tipo, que la misma pueda generar, y solo crearla si los segundos superan a los primeros». Este autor insiste en la necesidad de una evaluación de su desempeño a la hora de diseñar las agencias, al igual que Garrido Juncal (2019, p. 143) quien aboga por evaluar los organismos existentes en función «del cumplimiento de los objetivos que ampararon su creación y cuestionar su mantenimiento cuando aquellos se hayan agotado o exista otra forma más eficiente de alcanzarlos».

Por otra parte, la regulación debe dar una solución que permita distinguir si en cada ámbito territorial debe existir sólo una autoridad o si puede coexistir más de una y en qué términos. La legislación estatal deberá contemplar quién es autoridad competente ante denuncias originadas en el contexto laboral de la Administración General del Estado, y si esa misma autoridad será la de referencia para las denuncias

---

<sup>31</sup> Es ilustrativo el artículo 5 de la Ley Valenciana –en la misma línea que la catalana y balear–, que muestra la contorsión legislativa que se realiza para delimitar las funciones de la agencia antifraude sin incurrir en la invasión del ámbito de competencias y funciones de otros organismos e instituciones: «1. Se entiende en todo caso que las funciones de la agencia lo son, sin perjuicio de las que ejercen, de acuerdo con la normativa reguladora específica, la Sindicatura de *Comptes*, el *Síndic de Greuges*, el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Intervención General de la Generalitat, la Inspección General de Servicios, los órganos competentes en materia de incompatibilidades y conflictos de intereses y los órganos de control, supervisión y protectorado de las entidades incluidas en el ámbito de actuación correspondiente, y que actúa en todo caso en colaboración con estas instituciones y órganos (...). 2. La agencia no tiene competencias en las funciones y materias que corresponden a la autoridad judicial, el ministerio fiscal y la policía judicial ni puede investigar los mismos hechos que han sido objeto de sus investigaciones».

relacionadas con instituciones del Estado o para ámbitos en los que ya existen canales como en materia de derecho de la competencia, y todo ello sin perjuicio de la estructura que se decida para el sector privado.

Con todo, sería conveniente que la transposición determinase cuál es la autoridad externa de referencia que está revestida de atribuciones para la activación de las medidas de apoyo a los denunciantes, de manera que se diferencie de aquellas otras entidades de control externo que permiten –directa o indirectamente– la iniciación de procedimientos de investigación a partir de denuncias, sin perjuicio de que otros organismos distintos de los anteriores puedan recibir alertas y activar el régimen de protección del denunciante según esté previsto en la legislación. Por ejemplo, en Cataluña coexiste la Oficina Antifraude que posee su sistema de *whistleblowing*, mientras que, en paralelo, la Sindicatura de Cuentas permite la iniciación de procedimientos a raíz de las denuncias recibidas. De lo que se trata es que la regulación que se adopte potencie la claridad de los canales y no se confunda a los potenciales denunciantes.

Aparte, el sistema debe considerar la estructura descentralizada de nuestro Estado y prever un mecanismo de convenios similar al que rige para las reclamaciones en materia de derecho de acceso a la información pública (art. 24 LTBG)<sup>32</sup>. Este sistema debería permitir que aquellas Comunidades Autónomas que lo deseen, puedan formalizar el correspondiente instrumento de colaboración con la agencia de ámbito superior, en lugar de verse obligado a crear una estructura propia o atribuir las funciones a un órgano preexistente. Pero a su vez, esta previsión tendría que estar presente para el ámbito local, si no es que se atribuye directamente la gestión de las denuncias al organismo autonómico correspondiente en función de su propia legislación. Se puede producir la multiplicación de canales externos en ámbitos reducidos si no hay un esquema normativo claro que racionalice los ámbitos idóneos en los que deben existir este tipo de autoridades.

#### 4. Facultades, funciones y características críticas de las autoridades

Las atribuciones que se otorguen a la autoridad independiente constituyen un factor crítico para la eficacia del sistema. A continuación, se extraen algunas reflexiones sobre las facultades y características que se consideran más relevantes, diferenciando entre las relativas a la protección del denunciante, a las investigaciones y a las que son necesarias para el fortalecimiento del sistema, además de las capacidades en materia sancionadora.

##### 4.1. Protección de los denunciantes

Las garantías para los alertadores se articulan a través de lo que se viene a denominar como Estatuto del Denunciante<sup>33</sup>. En la Directiva se recogen en el Capítulo VI relativo

<sup>32</sup> El artículo 24 de la LTBG junto a lo previsto en la Disposición Adicional 4ª establece un sistema por el cual las Comunidades Autónomas pueden optar por crear un organismo o atribuir a uno existente la resolución de las reclamaciones ante denegaciones expresas o presuntas de solicitudes de acceso a la información formuladas ante la Comunidad Autónoma. Alternativamente pueden optar por la celebración de un convenio de colaboración con el CTBG para que sea éste quien resuelva las reclamaciones.

<sup>33</sup> Pérez Monguió (2020, pp. 240-241) indica que un Estatuto del Denunciante debe incorporar características como garantías de confidencialidad y canales seguros de comunicación, asistencia jurídica, un régimen de indemnización por los perjuicios que pudiera sufrir, garantías de que la denuncia será investigada y un régimen de infracciones para quienes vulneren las garantías; pero propone también medidas de protección y salvaguarda para los que trabajen en los canales internos y también en los externos, así como para los denunciados en el caso de alertas temerarias malintencionadas o simplemente falsas. Aparte, plantea como posibilidad el establecimiento de incentivos para la formulación de denuncias mediante el reconocimiento público o la recompensa económica al *whistleblower*.

a las «medidas de protección» en diversos artículos que incluyen el régimen de prohibiciones de represalias (art. 19)<sup>34</sup>, medidas de apoyo (art. 20), de protección (art. 21)<sup>35</sup>, un régimen de sanciones (art. 23) y una cláusula de proscripción de la renuncia a los derechos y vías de recurso (art. 24), sin perjuicio de otras previsiones también respecto a las personas afectadas por la denuncia (art. 22). La mayoría de estos artículos tendrán un impacto en la regulación interna de los Estados, pero no hay que olvidar que sus contenidos pueden ser mejorados a tenor del principio de trato más favorable y no regresión previsto en su artículo 25. Sea como fuere, pueden quedar desprovistos de su eficacia si no se establecen mecanismos para asegurar su cumplimiento e imponer sanciones. Por ello, llama la atención que la Directiva sólo incluya como medidas activas de protección frente a represalias una somera referencia a que los denunciantes y asimilados «tendrán acceso a medidas correctoras frente a represalias, según corresponda, incluidas medidas provisionales» (art. 21.6), pero sin especificar quién y cómo se podrán llevar a cabo, cuya decisión sobre su determinación se traslada a los Estados. Por razones de coherencia y especialización, la legislación interna podría otorgar estas atribuciones a las autoridades que gestionan los canales externos y dotarles de competencias directas para impedir, mitigar y sancionar las represalias directamente.

A las previsiones anteriores se unen las denominadas *medidas de apoyo* (art. 20) y que básicamente consisten en prestar información y asesoramiento, así como obtener asistencia efectiva ante represalias y de carácter jurídico en procesos judiciales, dejando a criterio de los Estados la disposición de asistencia financiera y otras medidas de adicionales. En este caso, la Directiva sí contempla que se presten «por un centro de información o por una autoridad administrativa única e independiente claramente identificada» (art. 22.3), pero esta previsión abierta, no lleva aparejada que deba ser autoridad que gestione los canales de denuncia externa, aunque se pueda apuntar en esta línea.

Por ello se echa en falta una mayor concreción sobre quién debe velar por estas protecciones y el tipo de atribuciones que debe tener. En caso contrario, se pueden establecer sistemas que queden en declaraciones de intenciones y que obliguen a llegar a la vía judicial para que se activen las protecciones de manera efectiva, lo que conduce a la reflexión de que pueda obtenerse el amparo cuando ya se hayan experimentado los perjuicios y sólo quede opción a su restitución y resarcimiento. Al respecto, la proposición de Ley de 2016 establecía que el denunciante podía acudir en cualquier momento del procedimiento a la autoridad para solicitar protección ante la vulneración de sus derechos por acciones u omisiones adoptadas a causa de la denuncia. Entre las posibilidades que ofrecía estaba la suspensión de las decisiones, acuerdos o resoluciones lesivas para el denunciante, el traslado provisional o la concesión de un periodo de excedencia con mantenimiento de la retribución, antigüedad y derechos (ver art. 5, párrafo 2).

---

<sup>34</sup> El artículo 19 establece una larga lista de prohibiciones de las distintas manifestaciones que tienen las represalias, sobre las que además prohíbe su amenaza y las tentativas de llevarlas a cabo: suspensión, despido, destitución, degradación, denegación de ascensos, cambio de puesto de trabajo, horario, reducción salarial, denegación de formación, evaluaciones o referencias negativas, coacciones, intimidaciones, acoso, ostracismo, discriminación, trato desfavorable o injusto y un largo etcétera.

<sup>35</sup> Bajo esta denominación se incorporan garantías como la exención de responsabilidad cuando los denunciantes ofrecen información convencidos de su veracidad –salvo que su adquisición o acceso sea un delito–; la presunción de que los perjuicios experimentados por el denunciante se producen como represalia a consecuencia de la denuncia; el derecho a medidas correctoras y provisionales ante represalias; la exención de responsabilidad ante procesos judiciales relativos a difamación, derechos de autor, protección de datos o secretos; así como las medidas para para garantizar vías de recurso y acceso a indemnización por daños y perjuicios sufridos.

Adicionalmente, también se suman aquellas características de las autoridades que permitan a los alertadores tener una mayor confianza en el sistema de *whistleblowing*. Por supuesto la garantía de confidencialidad, sobre la que hay múltiples referencias a lo largo de toda la Directiva<sup>36</sup>, pero también las relativas a la posibilidad de un seguimiento y *feedback* constante sobre las denuncias efectuadas. Para ello, la Directiva establece algunos mandatos como actuar con prontitud para acusar recibo de las denuncias en un lapso de siete días desde su recepción, dar respuesta al denunciante en un plazo razonable no superior a tres meses –ampliable tres más en casos justificados– y comunicarles el resultado final de las denuncias<sup>37</sup>. En definitiva, constituyen elementos que permiten al denunciante tener certidumbre, comprobar que el sistema funciona y que va a ser eficaz.

#### 4.2. Comprobación de las denuncias: atribuciones de investigación, acceso a información e inspección

En lo que respecta al proceso de comprobación de las denuncias, la Directiva omite prácticamente estos contenidos. La disyuntiva que deben decidir los Estados consiste en si deben ocuparse de la evaluación de las denuncias o de remitirlas a otra autoridad (Garrido Juncal, 2019, p. 141). Así, las previsiones son escasas y se limitan a mandatos como su transmisión «en tiempo oportuno» –art. 11.2 f) – a las instituciones, órganos y organismos competentes para cuando así esté previsto por el Derecho de la Unión o nacional; o por referencias genéricas a que los Estados velen «porque cualquier autoridad que haya recibido una denuncia, pero que no tenga competencias para dar tratamiento a la infracción denunciada, la transmita a la autoridad competente dentro de un plazo razonable y de manera segura» (art. 11.6).

Las diferentes propuestas de configuración de la autoridad externa en España para el ámbito público, como así sucede en los organismos autonómicos, parece tender hacia un modelo en el que las autoridades puedan llevar a cabo un mínimo de acciones de investigación, siempre que no interfieran en las actuaciones de las autoridades judiciales, Ministerio Fiscal y Policía Judicial. Esta cuestión controvertida se analizó respecto a la configuración de la oficina catalana, sobre cuyo proyecto de Ley puso reparos el *Consell Consultiu* ante su posible inconstitucionalidad (Capdeferro Villagrasa, 2016, pp. 22-23). Finalmente se optó por salvar el posible conflicto de competencias mediante una delimitación de funciones por la cual quedaba en una posición secundaria respecto a la investigación del fraude y la corrupción, interrumpiendo sus actuaciones cuando se tenga conocimiento de que estos organismos las estén llevando a cabo sobre el mismo asunto (art. 7 Ley 14/2008), tal y como se han venido regulando las vinculaciones entre el procedimiento administrativo sancionador y la jurisdicción penal<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Más aún, la legislación interna debe dar una respuesta al debate sobre la posibilidad de admitir denuncias anónimas que la Directiva deja en manos de los Estados (art. 6.2) y que es la opción que según Amoedo Barreiro (2017, p. 7) tiene mayor aceptación en el plano internacional y por la que abogan algunos autores, aunque el anonimato impida a *priori* acogerse a cualquier protección (Pérez Monguió, 2019 y 2020).

<sup>37</sup> Se muestra así el contraste con otros canales de denuncia pre-existentes como son las correspondientes al ámbito tributario en el que los denunciadores son un «convidado de piedra» (Blanes Climent, 2019). Según el artículo 114 de la Ley General Tributaria, los derechos de denunciante quedan en la mera presentación de la denuncia y del acuse de recibo que genera el sistema, de modo que el denunciante queda desprovisto de cualquier acceso a información, o de protección, se identifique o no: «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».

<sup>38</sup> Cabe recordar que el artículo 7 del derogado Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora (Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto) establecía que «1. En cualquier

En cualquier caso, es necesario que tengan un régimen que les permita ejercer labores de investigación si no se quiere limitar su actuación a meros derivadores de denuncias. Entre ellas y siguiendo el modelo de las agencias autonómicas, deberían poder acceder a información de las entidades en las que se producen los hechos, pero también de terceros que dispongan de información (información tributaria, de tráfico, de los registros oficiales mercantil, de la propiedad, bienes muebles, etc.), así como realizar inspecciones y entrevistas. Sin embargo, en las agencias autonómicas las posibilidades de obtención de información dependen de la voluntariedad de la colaboración de terceros que no están sometidos a su regulación, además de los condicionantes derivados del reparto competencial o por derechos como la protección de datos. Aparte, sus capacidades de inspección se circunscriben a las entidades públicas y espacios vinculados a los servicios públicos del ámbito de aplicación de su normativa. Todo ello hace conveniente que la futura legislación prevea estas posibilidades y se podría acudir al modelo de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, que dispone de unas amplias facultades de inspección, que le permiten el acceso a locales e instalaciones de empresas, e incluso a domicilios particulares de personas vinculadas a la actividad que se investiga, aunque para ello se requiera consentimiento expreso del afectado o, en su defecto, autorización judicial<sup>39</sup>.

### 4.3. Cooperación, salvaguarda del sistema y proyección exterior

Las autoridades también deberían disponer de atribuciones que permitan la cooperación con las entidades que gestionan canales externos, o con organismos de control que puedan existir en el mismo o en diferente nivel de autogobierno, tal y como se ha tratado de establecer a través de la firma de convenios de colaboración entre las agencias catalana, balear y valenciana y, a su vez, cada una de ellas con las sindicaturas de cuentas.

El diseño normativo tendría que establecer que alguna de las autoridades de gestión de los canales externos actuase con funciones de coordinación y dirección sobre lo que «se ha denominado la jungla de los controles, pero de forma más positiva podemos denominar el sistema de integridad local, autonómico y estatal» (Ponce Solé, 2017, p. 8). La finalidad es facilitar que se puedan adoptar criterios y una doctrina homogénea respecto a las causas de inadmisión, archivo de las denuncias y actuaciones y aplicación de límites, así como para fomentar que se compartan recursos o se intercambie información sobre investigaciones y experiencias. La ordenación de las autoridades externas también es útil ante la posible utilización simultánea de diversos canales externos para que no se dupliquen las actuaciones<sup>40</sup>. En cualquier caso, este tipo de colaboraciones facilitarán a su vez el cumplimiento del artículo 14 de la Directiva, que realiza un mandato hacia la revisión periódica del

---

momento del procedimiento sancionador en que los órganos competentes estimen que los hechos también pudieran ser constitutivos de ilícito penal, lo comunicarán al Ministerio Fiscal, solicitándole testimonio sobre las actuaciones practicadas respecto de la comunicación (...) 2. Recibida la comunicación, y si se estima que existe identidad de sujeto, hecho y fundamento entre la infracción administrativa y la infracción penal que pudiera corresponder, el órgano competente para la resolución del procedimiento acordará su suspensión hasta que recaiga resolución judicial». Llama la atención como bien advierte Moreno Molina (2016, p. 16), que estos dos apartados no han sido trasladados a las leyes 39 y 40/2015 que regulan el régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común.

<sup>39</sup> Véase al respecto la contribución de Guillén Caramés sobre los requerimientos de información de las autoridades de competencia (2015) y sobre las órdenes de inspección (2018).

<sup>40</sup> Esta situación puede suponer un problema de calado porque un mismo sujeto puede acudir a varias de las vías externas que eventualmente actúen con relación al ámbito de su contexto laboral, pero además, se podría llegar a que una persona acuda a la vía interna de su organización y a su vez a la externa si no existen mecanismos que permitan excluir esta posibilidad y controlar su utilización simultánea.

sistema de *whistleblowing*, para lo que «tendrán en cuenta su experiencia y la de otras autoridades competentes y adaptarán sus procedimientos en consecuencia».

Aparte, está el dilema correspondiente a si las autoridades externas deberían ser las que asuman las funciones de control sobre la correcta disposición de las vías internas de denuncia. Capdeferro Villagrasa (2016, p. 25) proponía como una línea de mejora en relación con la oficina catalana, que las agencias de integridad fuesen las que velasen por las obligaciones en materia de prevención y control de la corrupción de los órganos administrativos con mayor riesgo de corrupción. Esta idea trasladada al ámbito específico del *whistleblowing* llevaría a otorgar a las autoridades externas la capacidad de inspeccionar y verificar que los canales de denuncia interna de su ámbito de actuación existen y están articulados conforme a lo que establezca el derecho interno<sup>41</sup>.

Finalmente, hay otro grupo de funciones a valorar y que se proyectan hacia el exterior del sistema de *whistleblowing* bajo la idea de actuar sobre la sociedad y permitir un rol más activo de la ciudadanía en la detección de corrupción, tal y como proponen autores como Cerrillo i Martínez (2018)<sup>42</sup>. Entre ellas, está la realización de actuaciones de difusión para dar a conocer los derechos, canales y procedimientos de denuncia –arts. 7.3, 9.1 g), 12.4 a) y 13 de la Directiva–; la profundización en la transparencia del sistema a través de la publicación de memorias detalladas y la rendición de cuentas en sede parlamentaria; las acciones divulgativas y de sensibilización que contribuyan a un cambio cultural para que la utilización de estos canales esté desprovista de las connotaciones negativas que existen sobre los denunciantes<sup>43</sup>; así como de manera general, hacer partícipe a la sociedad en la asunción de funciones preventivas y de promoción de la integridad, como así está previsto en algunas agencias autonómicas, y que se podría coordinar a partir de la participación de la ciudadanía en elaboración y aplicación de los planes de integridad (Cerrillo i Martínez, 2019).

#### 4.4. Régimen sancionador

La Directiva dispone en su artículo 23 que los Estados establecerán un régimen de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias. La prevé ante el intento de impedir las denuncias, por represalias o procedimientos abusivos contra los denunciantes y asimilados, por el incumplimiento de la confidencialidad sobre la identidad de los denunciantes, así como para las personas que hayan comunicado o revelado públicamente información falsa a sabiendas. Como se puede observar, no hay estipulaciones sancionadoras sobre los hechos de corrupción, que corresponden a otras autoridades judiciales y administrativas, pero sí respecto a las represalias y a las situaciones que socavan el sistema de *whistleblowing*.

De hecho, la capacidad de imponer sanciones se considera una característica clave para su eficacia, pero se atisba que es un régimen de sanciones mínimo e, incluso, insuficiente como ahora se verá. La Directiva tampoco entra a delimitar la

<sup>41</sup> Más aún, se podría configurar un sistema como el italiano en el que la ANAC hace de enlace con el *Responsabile della Prevenzione della Corruzione* (RPCT) y que en España se puede articular a partir de una figura similar al delegado de protección de datos.

<sup>42</sup> Este autor viene a proponer la participación y colaboración ciudadana como un principio general de la regulación de los sistemas de alertas. Para ello propone la apertura de las bases de datos y una mayor transparencia de la documentación generada para que haya un mayor control e implicación ciudadana, la suscripción a servicios de avisos sobre su actividad, entre otras propuestas.

<sup>43</sup> Pérez Monguió (2020, pp. 230-232) hace alusión a la existencia de estas barreras de carácter cultural por lo que insiste en la necesidad de acompañar los instrumentos jurídicos del *whistleblowing* con un importante esfuerzo educativo «sobre el concepto de lo público y del deber, pero también el derecho que tenemos todos a protegerlo».

entidad que debe gestionar las sanciones. Con todo, se podría hacer residir las competencias sancionadoras en las autoridades externas, y que éstas sean directas, es decir, que dispongan de unas completas atribuciones que no se limiten a incoar procedimientos sancionadores, sino que puedan resolverlos, tal y como se prevé en la regulación italiana y que las deposita en la ANAC<sup>44</sup>, o como sucede en la oficina balear y la agencia valenciana, cuyo director es el órgano competente (art. 34.1 ley balear y 21.1 ley valenciana)<sup>45</sup>.

Ambos modelos tienen modos distintos de abordar las sanciones ante las represalias. En el caso italiano se sanciona de manera directa la adopción de medidas discriminatorias (art. 54 bis.6 Decreto Legislativo 165/2001), mientras que en las Islas Baleares –art. 29.1 f) Ley 16/2016– y Comunidad Valenciana –art. 18.1.2 Ley 11/2016– se produce de manera indirecta siendo el motivo la falta de colaboración en la protección del denunciante.

De todas maneras, el régimen de mínimos establecido en la Directiva, se muestra insuficiente para que las autoridades externas hagan valer las funciones de investigación que eventualmente puedan disponer. Por ello, la regulación en el derecho interno será clave para fortalecer sus actuaciones de investigación y un ejemplo a seguir podría ser la legislación balear, en la que se establece un amplio catálogo de sanciones ante barreras al ejercicio de sus funciones o por incumplimiento del deber de colaboración<sup>46</sup>.

Además, se echa de menos en la Directiva que se atribuya a estas autoridades competentes la capacidad de imponer sanciones ante el incumplimiento de las obligaciones relativas a los canales de denuncia interna. Tal como se indicaba anteriormente, la Directiva omite este tipo de funciones de control que podrían ostentar las autoridades externas. En la legislación italiana se deposita en la ANAC la posibilidad de sancionar a las Administraciones que no dispongan de canales de denuncia, que lo hagan de manera defectuosa sin seguir sus directrices, o que no den curso adecuado a las denuncias recibidas mediante su verificación o análisis. De este modo, la ANAC se erige en la institución que culmina el sistema de *whistleblowing* en el ámbito público y cuyo modelo se podría seguir en España.

De manera complementaria al régimen sancionador y con la finalidad de compeler al cumplimiento del deber de colaboración o a la abstención de represalias, existen otros mecanismos que podría incluir la transposición de la Directiva, como visibilizar en las memorias anuales e informes periódicos la falta de colaboración de las Administraciones, el hecho de dificultar su actuación o de no reprimir las

---

<sup>44</sup> Según el artículo 54 bis D. Leg. 165/2001, la ANAC es el organismo responsable de determinar la existencia de los motivos de sanción y de su importe concreto atendiendo al tamaño de la Administración o del organismo. Además, en el caso de las represalias se produce una inversión de la carga de la prueba para la Administración, que es quien debe demostrar que las medidas susceptibles de ser discriminatorias o de represalia se deben a motivaciones ajenas al señalamiento.

<sup>45</sup> La ley de creación de la oficina antifraude de Cataluña ni siquiera regula un régimen sancionador, aunque haga sucintas referencias a la responsabilidad en la que pueden incurrir quienes dificulten o impidan el ejercicio de sus funciones, así como a quienes no faciliten los informes, documentos o expedientes requeridos (art. 14.4). En esta línea, Capdeferro Villagrasa (2020, pp. 56-58) pone en evidencia las carencias que resultan de no disponer de un régimen sancionador expreso para garantizar el cumplimiento de los deberes de colaboración, lo que debería llevar a una modificación legislativa para la atribución de potestad sancionadora a la oficina o a otro organismo que actúe ante los incumplimientos con relación a su actuación.

<sup>46</sup> Los artículos 29 a 31 establecen los supuestos de sanción. Entre las muy graves se encuentran supuestos relativos a la falta de entrega de información solicitada, su ocultación, o por facilitarla de manera incompleta, inexacta o falsa. Otros supuestos de sanciones graves están relacionados con la falta de asistencia tras ser convocado a comparecer o por negar la entrada o permanencia ante una inspección.

represalias<sup>47</sup>. Este tipo de informes son una palanca de especial relevancia si no se dispone de competencias sancionadoras directas, o ante la detección de malas prácticas que se podrían hacer públicas, aun cuando no constituyan motivo suficiente para producir responsabilidad penal o administrativa.

## 5. A modo de conclusión

Existen muchas expectativas sobre la introducción de los canales de *whistleblowing* en España bajo la extensión que les otorga la Directiva. Se espera que la transposición contribuya a medio plazo a cambiar la manera en que se percibe a los denunciantes, y a que realmente los canales de denuncia tengan un efecto en términos de prevención y detección de la corrupción y el fraude. Para ello, obsta mencionar que sería deseable que el legislador español aspire a que el derecho interno vaya más allá y se amplíen los ámbitos de aplicación personal y material, las garantías y las protecciones que se configuran como mínimas.

En cualquier caso, para cubrir estas expectativas la Directiva prevé la existencia de unas autoridades. Y para que sea realmente eficaz es necesario que el sistema de *whistleblowing* esté culminado por una institución fuerte desde el punto de vista de su diseño normativo, con garantías de independencia en su actuación, con separación del ámbito sobre el que ejerce su control y arropada por la legitimidad parlamentaria respecto al nombramiento de sus órganos de gobierno, cuyos titulares deberían responder a un perfil técnico.

Será conveniente que estas autoridades dispongan de facultades suficientes para desempeñar su misión de protección de los denunciantes, con posibilidad de sancionar directamente las represalias e incumplimientos en relación con los canales de denuncia y el régimen de protección. Sus funciones estarían incompletas si no se les dota de potestad para investigar eficazmente los contenidos de las denuncias, con capacidad para acceder a información de terceros y desplegar actuaciones inspectoras, todo ello sin perjuicio del límite a partir del cual deben ser las instancias de nuestro sistema jurisdiccional las que se hagan cargo de su continuación. Aparte, la transposición de la Directiva es una oportunidad para que se sobrepase el alcance del sistema de *whistleblowing*, y que las autoridades incorporen funciones de control de las vías de denuncia interna y atribuciones que las conviertan en verdaderos organismos de promoción de la integridad y de prevención de la corrupción y el fraude. Al menos, el desenlace debe contemplar una legislación que disponga de un mandato expreso para su adecuada dotación de recursos materiales, económicos, humanos y tecnológicos para el cumplimiento de sus finalidades.

Llegada la ocasión será interesante ver la decisión final que toma el legislador español respecto a quién debe asumir la gestión de los canales externos, pero también, sobre la posible parcelación que se atribuya a cada autoridad externa en función de la dicotomía público-privado, y de los ámbitos materiales que están sujetos a una regulación especial. Las alternativas que ofrece la Directiva son claras. Por un lado, se puede optar por la creación de un nuevo organismo, lo que nos llevaría al modelo centrado en la lucha contra la corrupción, siguiendo las últimas proposiciones de Ley presentadas y que imitan las agencias y oficinas creadas en algunas Comunidades Autónomas. La otra alternativa es que su gestión resida en un organismo pre-existente de los muchos que trabajan en materias relacionadas:

---

<sup>47</sup> En este sentido existen previsiones en las normas catalana (art. 14.5), balear (art. 8.6) y valenciana (art. 7.2).

Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, entre otros.

Por el momento las tendencias apuntan a la primera opción. Es difícil que cambie la propensión, especialmente, porque ninguna formación política va a resistirse a ser parte protagonista del alumbramiento de una institución de estas características. Tampoco hay una coyuntura favorable a que arraiguen otras opciones derivadas de una seria meditación sobre la desmedida multiplicación de nuevas estructuras de control, que al final, atomizan las actuaciones de vigilancia, producen solapamientos y ocasionan un funcionamiento susceptible de ser más óptimo si se concentran los esfuerzos y los medios.

Por ello, y como reflexión final, sobrevuela una alternativa parcialmente distinta que nos llevaría al modelo italiano de Autoridad Anticorrupción, que agrupa ámbitos correspondientes a la transparencia, la contratación pública y la lucha contra la corrupción, incorporando dentro de esta última la gestión de los planes anticorrupción, atribuciones en materia de conflicto de intereses y códigos de conducta, junto al sistema de *whistleblowing*. Esta experiencia constituye un posible camino a seguir que permitiría la reorganización del mapa de entidades de control en la búsqueda de unas estructuras más sólidas, con más capacidades y facultades en torno a campos conexos y sin que por ello fuese necesario renunciar a un modelo de agencia especializada.

## Bibliografía

- Amoedo Barreiro, D. (2017). Elementos esenciales para un sistema de protección de denunciantes. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 4, pp. 1-8.
- Amoedo Barreiro, D. (2018). Los sistemas informáticos de detección de malas prácticas, herramientas esenciales para la prevención de la corrupción. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 6, pp. 1-7.
- Arias Rodríguez, A. (2017). Instituciones de control y prevención de la corrupción. Hay novedades, *Fiscalización.es*. Recuperado de: <https://fiscalizacion.es/2017/01/14/control-prevencion-corrupcion/>
- Bachmaier, L. (2019). *Whistleblowing* europeo y *compliance*: La Directiva EU de 2019 relativa a la protección de personas que reporten infracciones del Derecho de la Unión. *Diario La Ley*, (9539).
- Benítez Palma, E. (2017). La convivencia entre los Órganos de Control Externo (OCEX) y las Agencias Autonómicas de Prevención y Lucha contra la Corrupción. *Auditoría Pública. Revista de Control Externo*, 69, pp. 9-18.
- Benítez Palma, E. (2018). El control externo y el *whistleblowing* (canales de denuncia). *Revista Española de Control Externo*, 59, pp. 11-42.
- Blanes Climent, M.A. (2019). *La nueva Directiva de (des)protección de los denunciantes de corrupción*. Entrada de Blog [16/11/2019]. Recuperado de: <https://miguelangelblanes.com/2019/11/26/la-nueva-directiva-de-desproteccion-de-los-denunciantes-de-corrupcion/>
- Capdeferro Villagrasa, O. (2016). Los organismos anticorrupción y el ejercicio de la potestad sancionadora: límites y propuestas para la prevención de la corrupción. En particular, el caso de la Oficina Antifraude de Cataluña. *Revista de Dret Public*, 53, pp. 13-30. doi: <http://dx.doi.org/10.2436/rcdp.i53.2016.2821>
- Capdeferro Villagrasa, O. (2020). El paper de l'Oficina Antifrau de Catalunya en la lluita contra la corrupció en el sector públic català. Anàlisi i propostes de reforma amb motiu del seu 10<sup>è</sup> Aniversari. *Revista de Dret Public*, 60, pp. 35-64. doi: <https://doi.org/10.2436/rcdp.i60.2020.3413>

- Carlioni, E. (2017). El sistema de lucha contra la corrupción en Italia. Características, tendencias y problemas abiertos. *REALA*, 7 (nueva época), pp. 86-102. doi: <https://doi.org/10.24965/reala.v0i7.10432>
- Cerrillo i Martínez, A. (2018). Diez propuestas para la colaboración ciudadana en la alerta de malas prácticas en la Administración Pública. *Revista Internacional de Transparencia*, 6, pp. 1-7.
- Cerrillo i Martínez, A. (2019). Grupos de interés y anticorrupción. *Actualidad Administrativa. Especial Transparencia y Lucha contra la Corrupción*, 1 (extra abril).
- Cocciolo, E. (2019). La arquitectura administrativa de la transparencia en España: *regulation-inside-government* y diseño institucional de las Autoridades de Transparencia. *Revista de Investigações Constitucionais*, 6(3), pp. 521-571. <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v6i3.68602>
- García Costa, F.M. (2020). La independencia de las autoridades administrativas garantes del derecho de acceso a la información pública. *Revista General de Derecho Administrativo*, 53, pp. 1-58.
- García Moreno, B. (2020). *Del whistleblower al alertador. La regulación europea de los canales de denuncia*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Garrido Juncal, A. (2019). La protección del denunciante: regulación autonómica actual, novedades normativas y propuestas de futuro. *REALA*, 12 (nueva época), pp. 126-151. doi: <https://doi.org/10.24965/reala.i12.10731>
- Guillén Caramés, J. (2015). Régimen jurídico de los requerimientos de información efectuados por las autoridades de la competencia. *Revista de Administración Pública*, 197, pp. 41-89. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.197.02>
- Guillén Caramés, J. (2018). ¿Derechos fundamentales versus eficacia de las Órdenes de inspección? La (in)validez del consentimiento prestado por las empresas objeto de inspecciones en el Derecho de la Competencia. *La Ley Mercantil*, 52.
- Loyens, K. y Vandekerckhove, W. (2019). Whistleblowing from an International Perspective: A comparative Analysis of Institutional Arrangements. *Administrative Sciences*, 8. Recuperado de <https://www.mdpi.com/2076-3387/8/3/30>
- Jiménez Asensio, R. (2017). Instituciones de garantía de la transparencia. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 68, pp. 60-75.
- Moberly, R. (2014). To persons or organizations that may be able to effect action': Whistleblowing recipients. En VV.AA. *International Handbook on Whistleblowing Research*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 273-97.
- Martín Delgado, I. (2018). La configuración legal de los consejos autonómicos de transparencia: algunos riesgos para el ejercicio de su función de control. *Dilemata, Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, 27, pp. 281-309.
- Miranzo Díaz, J. (2019). La nueva Directiva de protección del denunciante: un análisis desde el derecho público. *Revista General de Derecho Europeo*, 49, pp. 361-385
- Monge Antolín, V. (2018). La banalización del discurso de la transparencia en la sociedad de la información. *Cuadernos Giménez Abad*, 15, pp. 188-204.
- Moreno Molina, J.A. (2016). Las novedades en la regulación por las Leyes 39 y 40/2015 de la responsabilidad patrimonial y la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. *REDA*, 179, pp. 87-109.
- Pérez Monguió, J.M. (2019). Del chivato al cooperador: el *whistleblowing*. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 115, pp. 343-375.
- Pérez Monguió, J.M. (2020). Whistleblower y las dificultades para su implementación en España e Italia. En M. Sánchez de Diego y J. Sierra (coords.), *Participación y transparencia para un gobierno abierto* (pp. 225-245). Madrid: Wolters Kluwer.
- Pérez Triviño, J.L. (2018). Whistleblowing. *Eunomia*, 14, pp. 285-298. doi: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2018.4170>
- Ponce Solé, J. (2017). Las agencias anticorrupción. Una propuesta de lista de comprobación de la calidad de su diseño normativo. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 3, pp. 1-13.

- Red de Consejos y Comisionados de la Transparencia. (2018). Declaración de Cádiz. *Revista Española de la Transparencia*, 7, pp. 13-18.
- Sendín García, A. (2014). El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33 (Monográfico, Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno), pp. 1-25.
- Vestrí, G. (2019). Aproximación al sistema de «whistleblowing». Un nuevo desafío para la Administración Pública española. *Revista General de Derecho Administrativo*, 51, pp. 1-24.