

# Canales de denuncia

## Reporting channels

Óscar Capdeferro Villagrasa  
Universitat de Barcelona  
ORCID ID 0000-0001-9269-3171  
[ocapdeferro@ub.edu](mailto:ocapdeferro@ub.edu)

### Cita recomendada:

Capdeferro Villagrasa, O. (2023). Canales de denuncia. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 25, pp. 285-309

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2023.8001>

Recibido / received: 08/05/2023  
Aceptado / accepted: 17/07/2023

### Resumen

Los canales de denuncia se han extendido considerablemente entre organizaciones públicas y privadas, y, con la transposición operada en España de la Directiva 1937/2019, mediante la Ley estatal 2/2023, se consolida y generaliza esta tendencia, con la imposición de obligaciones al respecto. Surge, pues, la necesidad de establecer qué son los buzones o canales de denuncias, qué tipos hay, si existe una obligación de disponer de ellos, qué requisitos deben observar y cómo pueden contribuir a la facilidad de denunciar y a la protección de las personas denunciantes. Los canales de denuncia, entendidos como el cauce para la formulación de comunicaciones referidas a incumplimientos normativos u otras malas prácticas, deben observar ciertos requisitos que faciliten la denuncia, como ser accesibles, proteger la identidad de la persona denunciante e incluso permitir el anonimato.

### Palabras clave

Whistleblowing, canales de denuncia, protección del informante, corrupción, integridad.

### Abstract

*Reporting channels have spread considerably between public and private organizations, and, with the transposition operated in Spain of Directive (EU) 1937/2019, through Spanish Law 2/2023, this trend is consolidated and generalized, with the imposition of obligations on this regard. Thus, the need arises to establish what are the reporting channels, what types are there, if there is an obligation to establish one of them, what requirements must be observed and how they can contribute to the ease of reporting and the protection of whistleblowers. The reporting channels, understood as the channels for the formulation of communications referring to regulatory breaches or other bad practices, must observe certain requirements that facilitate the report, such as being accessible, protecting the identity of the whistleblower and even allowing anonymity.*

### Keywords

Whistleblowing, reporting channels, whistleblower protection, corruption, integrity.



SUMARIO. 1. Introducción. 2. Canales de denuncia: concepto y terminología. 2.1. Aproximación terminológica. 2.2. Las vías para la denuncia en la Directiva 2019/1937 y la Ley 2/2023. 3. Justificación e impulso de la protección de informantes. 3.1. El *whistleblowing* como herramienta anticorrupción. 3.2. La justificación de la Directiva 2019/1937 y la Ley 2/2023. 4. Breve referencia a los requisitos de los canales de denuncia. 5. Sujetos obligados a contar con canales de denuncia internos. 6. La problemática jurídica del anonimato. 7. Conclusiones.

## 1. Introducción

El fomento de las denuncias en el seno de una organización, mediante el establecimiento de canales de denuncia seguros y la protección de los denunciantes frente a posibles represalias, se ha considerado un factor esencial para promover la cultura de la legalidad y la actuación ética en una organización (Kaptein, 2011). A su vez, ese mejor cumplimiento del ordenamiento jurídico no solo beneficia a la organización sino también a la sociedad en su conjunto, puesto que los incumplimientos jurídicos de una organización pueden implicar daños a otros sujetos y al conjunto de la sociedad (Near y Miceli, 1995).

Tal y como apunta Piñar Mañas (2021, p. 104), es necesario emplear todas las herramientas legales posibles para hacer aflorar las infracciones del ordenamiento, que a veces se producen de forma oculta, «para alcanzar un grado de estabilidad social, económica y democrática propia de un Estado como el nuestro». Y, en esta labor, la regulación del régimen jurídico de los denunciantes o alertadores de violaciones normativas se erige como una pieza clave.

A pesar del interés, y aunque ciertamente al menos desde el año 2018 el ordenamiento español contiene la previsión legal que ampara la existencia de canales de denuncia en organizaciones públicas y privadas<sup>1</sup>, lo cierto es que, en esta materia, la regulación general que establece los requisitos y características que deben observar los canales de denuncia ha llegado a España a través del Derecho de la Unión Europea.

En el año 2019, fue aprobada 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, con el objeto de asegurar la protección de los llamados *whistleblowers*. Para ello, la directiva impuso a los Estados miembros la necesidad de establecer a nivel interno sistemas para garantizar la denuncia segura.

El plazo para llevar a cabo la transposición finalizó el día 17 de diciembre de 2021. Transcurrido ese plazo, el 27 de enero de 2022, la Comisión remitió cartas de emplazamiento a 24 Estados miembros (entre ellos, el Estado español), por considerar que se estaba incumpliendo la obligación de transponer la directiva. El procedimiento de infracción contra el Estado español<sup>2</sup> siguió con el dictamen motivado de la Comisión enviado en julio de 2022, ante la falta de medidas adoptadas en España para la completa transposición de la directiva. Finalmente, el 15 de febrero

<sup>1</sup> Por acción del art. 24 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, al que más adelante me referiré.

<sup>2</sup> Procedimiento INFR (2022)0073, véase: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf\\_23\\_525](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_23_525).

de 2023, la Comisión presentó recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en aplicación del art. 260.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, por el incumplimiento en la transposición de dicha directiva por parte de España y otros siete Estados miembros.

Justamente, fue poco después de esa fecha cuando se hizo efectiva la transposición a nivel estatal, 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 lucha contra la corrupción.

En esta ley, y la directiva cuya transposición ha operado, se establece la regulación de los cauces o canales para la denuncia de infracciones producidas y conocidas en el entorno laboral y profesional, y se establece un régimen de protección para las personas denunciantes o informantes, en la terminología que adopta la Ley 2/2023, a fin de evitar represalias derivadas de la denuncia.

En este trabajo se presenta el concepto y algunos aspectos relevantes referidos a la regulación aplicable a los canales de denuncia, a la luz de la mencionada normativa de protección de las personas informantes.

En primer lugar, se aborda la cuestión terminológica, para ofrecer una definición de canal de denuncia, con referencia a los distintos tipos de canales previstos. En ese apartado, además, se relaciona el concepto con otros asociados, como denunciante o informante, y también se hace breve mención a la terminología inglesa de referencia en la materia (*whistleblower* y *whistleblowing*, y las dificultades que origina su traducción).

En segundo lugar, se presenta la importancia de proteger a las personas denunciantes y se señala el origen del relativamente reciente impulso de la regulación en materia de *whistleblowing*. Asimismo, se apuntan algunas líneas de actuación para el incentivo de las denuncias.

A continuación, en los apartados siguientes, se exponen los requisitos que deben observar los canales de denuncia y se identifican los sujetos que están obligados a contar con estos canales. Se hace mención especial, en un apartado propio, a la posibilidad de plantear denuncias de forma anónima, ya que se trata de una cuestión que afecta directamente a las características de los canales, que deben permitir este tipo de denuncia y constituye, además, una decisión del legislador español, pues la directiva no imponía a los Estados miembros aceptar y tramitar denuncias anónimas a nivel interno. Finalmente, el trabajo se cierra con unas conclusiones en las que se hace una breve valoración de la Ley 2/2023 y se apuntan líneas para cumplir de forma efectiva sus objetivos.

## 2. Canales de denuncia: concepto y terminología

### 2.1. Aproximación terminológica

Para abordar la definición del canal, primero se debe tratar el término de *whistleblowing* y el de *whistleblower*.

Se ha señalado que el nacimiento del término inglés *whistleblower* se remonta a 1972 y se debe a una inicial aportación de Nader en que se refirió a las personas que públicamente hacen sonar el silbato («*publicly*», «*blows the whistle*») cuando su empresa incurre en prácticas corruptas, ilegales, fraudulentas o dañinas (Dryburgh, 2008, p. 156; Benítez, 2018, p. 14). Sin embargo, como apunta Kang (2023) a la vista

de la extensa revisión bibliográfica que realiza, la definición más habitualmente empleada como punto de partida o referencia en muchos estudios sobre *whistleblowing* deriva del trabajo posterior de Near y Miceli (1985), quienes ofrecen una descripción bastante aceptada de la figura del denunciante o *whistleblower* y del acto de denunciar o *whistleblowing*.

En esta aproximación tradicional, el *whistleblower* es entendido como el empleado o personal profesionalmente vinculado con una organización<sup>3</sup> que, por razón de esta vinculación, ha tenido noticia de un incumplimiento que no puede corregir directamente, ante lo que decide denunciar la irregularidad, identificándose o de forma anónima<sup>4</sup>. Aunque esta vinculación laboral es justamente la que le otorga un nivel de vulnerabilidad particular que debe ser cubierto evitando las eventuales represalias, lo cierto es que existe discusión académica sobre la restricción del concepto y no pocos estudios han considerado como *whistleblowers* a otros sujetos externos, tales como consumidores, clientes o auditores (Vandekerckhove y Lewis, 2012, p. 254; Culiberg y Mihelič, 2017, pp. 788-789).

Sin embargo, la legislación española de referencia, la Ley 2/2023, está alineada con la concepción más restrictiva, limitando el empleo de canales de denuncia y la aplicación de medidas de protección a quienes estén laboral o profesionalmente relacionados con la organización (art. 3.1), lo hayan estado en el pasado o, sin estar todavía vinculados profesional o laboralmente, hayan obtenido la información sobre la infracción en el marco de un proceso selectivo o una negociación precontractual (art. 3.2).

El término *whistleblower* ha sido empleado en obras científicas en español<sup>5</sup> e, incluso, la Directiva de 2019, en su traducción española, emplea una vez el término para situar la equivalencia entre lo que internacionalmente se conoce como *whistleblower* y lo que en la Directiva en español se traduce como «denunciante»<sup>6</sup>. Sin duda, el término *whistleblower* es difícil de traducir a otras lenguas<sup>7</sup>, ya que literalmente *whistleblowing* sería «tocar el silbato» y *whistleblower* sería la «persona que toca el silbato», o que hace sonar el silbato. Entre las posibles traducciones del término, la ley española ha optado por el término «informante» (Preámbulo I y art. 3)<sup>8</sup>.

En cuanto a la denuncia o *whistleblowing*, el concepto de partida ofrecido por Near y Micaeli (1985) se centra en las denuncias de prácticas irregulares que son

<sup>3</sup> Sobre la importancia del carácter interno del *whistleblower* han insistido especialmente Anvri *et al.* (2019).

<sup>4</sup> De acuerdo con estos autores, «*whistle-blowers are current or former organization members of persons whose actions are under the control of the organization, who lack authority to prevent or stop the organization's wrongdoing, whether or not they choose to remain anonymous in blowing the whistle and whether or not they occupy organizational roles which officially prescribed whistle-blowing activity when wrong doing is observed*» (Near y Miceli, 1985, p. 2).

<sup>5</sup> Por todos, Ragués i Vallés (2013) y García Moreno (2020).

<sup>6</sup> En la versión en lengua inglesa, en el articulado se emplea la expresión «*reporting person*», aunque aparece repetidamente el término *whistleblower* en los considerandos. Por ejemplo, en el primer considerando se indica lo siguiente: «*By reporting breaches of Union law that are harmful to the public interest, such persons act as 'whistleblowers' and thereby play a key role in exposing and preventing such breaches and in safeguarding the welfare of society*». En la versión en lengua española señala lo siguiente: «dichas personas actúan como denunciantes (en inglés conocidas coloquialmente por *whistleblowers*)».

<sup>7</sup> Es particularmente significativa la respuesta dada en 2013 por la *Accademia della Crusca*, cuando se le preguntó sobre la traducción al italiano de la palabra *whistleblower*. En respuesta, señaló que no había una palabra semánticamente equivalente, ni era en sí mismo un concepto que existiera en la opinión pública italiana. Vid. Pérez Monguió (2020, pp. 231-234).

<sup>8</sup> Había, en efecto, otras opciones, como denunciante o alertador. El término alertador es el que se emplea en francés (*lanceur d'alerte*). Sobre las posibles traducciones al español, resulta de especial interés la lectura de Benítez (2018, pp. 13-16).

formuladas ante personas o instituciones que puedan llevar a cabo actuaciones al respecto (correctoras o sancionadoras, especialmente). En particular, para estos autores, la denuncia no equivale a cualquier petición o comunicación realizada a una organización para promover o desencadenar cambios<sup>9</sup>, sino que debe ser necesariamente una comunicación realizada respecto de prácticas ilícitas llevadas a cabo dentro de la organización<sup>10</sup>.

El matiz, en efecto, también es trasladable al estado actual del ordenamiento jurídico interno en España, ya que en atención a la normativa vigente podemos diferenciar las sugerencias, peticiones o quejas<sup>11</sup> de las comunicaciones de posibles incumplimientos del ordenamiento jurídico, denominadas denuncias<sup>12</sup>. Recordemos, a estos efectos, que el art. 62.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) define la denuncia ante las administraciones en estos términos: «el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo».

Si partimos, pues, de esta aclaración, se puede definir un canal de denuncias como el medio o cauce técnico a través del cual se puede comunicar una irregularidad que haya sido conocida en un contexto laboral o profesional.

Aunque la terminología empleada para designarlos es variada, el término que recientemente más se ha extendido para referirse a estos canales ha sido el de buzón<sup>13</sup>, si bien es cierto que se han empleado otras denominaciones como la de canal de alertas o de denuncias<sup>14</sup>. Además, se debe añadir la denominación de canales de información, que es la adoptada por la Ley 2/2023 (*vid.* arts. 7 y 16).

Atendiendo a lo dispuesto en la normativa de referencia, como la Directiva 2019/1937 y su ley de transposición en España, alineada por otra parte con buena parte de la producción académica en este punto<sup>15</sup>, se puede afirmar que hay dos tipos de canales: los internos y los externos.

Los internos son los que están destinados o van dirigidos al propio personal de una organización para que comunique los incumplimientos que se estén cometiendo en esa misma organización, por parte de sus miembros. Los internos, por tanto, requieren que el sujeto denunciante pertenezca a la misma organización denunciada y titular del buzón. Generalmente, la principal función de este tipo de

<sup>9</sup> Postura defendida, entre otros, por Weinstein (1979, p. 62).

<sup>10</sup> «*When organization members attempt to change the organization's actions which are legitimate, this is not whistle-blowing. The concept of legitimacy (again in the Weberian sense) therefore seems critical. If organization member report 'wrongdoing' which they believe to be illegitimate acts outside the organization's pur view to authority, then this is truly whistleblowing. If the organization members simply provide suggestions to improve organization actions they dislike, this may represent some other form of dissidence*» (Near y Miceli, 1985, p. 3).

<sup>11</sup> Al respecto, Garrido Juncal (2019, pp. 135-137). Algunos ejemplos previstos normativamente de este tipo de comunicaciones sobre mal funcionamiento en el sector público se pueden encontrar, por ejemplo, en el art. 38.3 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y en los arts. 14 y ss. del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

<sup>12</sup> *Vid.* art. 62 Ley estatal 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en adelante LPAC.

<sup>13</sup> Así, entre muchos otros, se podría mencionar el Buzón de denuncias del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y, por ejemplo, también el Buzón de Denuncias de la Agencia Antifraude valenciana.

<sup>14</sup> Como por ejemplo el Canal de alertas y denuncias del Ayuntamiento de Guadalajara.

<sup>15</sup> Entre muchos otros, Dworkin y Baucus (1998), Culiberg y Mihelič (2017) y Nuswantara (2023).



canales será poder corregir posibles infracciones antes de que puedan ser objeto de investigaciones externas y eventuales sanciones (Anvari *et al.*, 2019, p. 43).

Los externos, en cambio, están diseñados para recibir las denuncias o comunicaciones de sujetos que no pertenecen a esa organización. Estos canales externos pueden estar especializados en infracciones sobre una materia concreta o un sector específico<sup>16</sup>, o bien pueden tener carácter general y estar abiertos a recibir comunicaciones sobre infracciones en cualquier ámbito, como, por ejemplo, sería el caso de los canales externos que configura la Directiva 2019/1937 y que regula también en ámbito interno la Ley 2/2023.

Estos canales, asimismo, no son excluyentes, pues una misma organización podría gestionar un canal interno (o más de uno) y también uno externo<sup>17</sup>.

La denuncia o comunicación de hechos constitutivos de infracción, sea interna o externa, a fin de poder ser presentada, requiere que exista un medio para canalizarla y darle trámite, llevando a cabo, en su caso, las actuaciones de investigación y corrección que corresponda. El cauce para presentar las denuncias a nivel interno tiene la denominación de «canal de denuncia interna» (art. 7 Directiva) o «canal interno de información» (art. 7 Ley 2/2023), si bien se debe tener en cuenta que, en la normativa estatal, el canal interno se agrupa junto con otros elementos (también previstos en la Directiva) bajo la denominación de «sistema interno de información» (art. 5). En particular, el canal interno, regulado en el art. 7 de la Ley 2/2023, es la herramienta que permite realizar la comunicación de información sobre infracciones<sup>18</sup>, y se integra dentro del denominado sistema interno de información.

Por su parte, el sistema interno, al que se dedica el Título II de la Ley 2/2023, sería la infraestructura organizativa y procedimental en la que se integran uno o más canales internos (art. 5.2.d). Además de los mencionados canales, un sistema interno deberá contar con un responsable del sistema (arts. 5.2.g y 8), un procedimiento de gestión de las informaciones recibidas (arts. 5.2.i y 9) y una política o estrategia específica (art. 5.2.h).

De otro lado, el canal externo se denomina únicamente canal, puesto que no aparece en la ley la denominación de «sistema externo», aunque se regulan también aspectos de procedimiento y organizativos. En particular, el canal externo se regula en los arts. 16 a 24 y su titularidad y gestión se atribuye a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, en ámbito estatal, y, en su caso, en ámbito autonómico, a las autoridades u órganos autonómicos que designen las comunidades autónomas (art. 16).

Conviene apuntar que la terminología no sería particularmente consistente en la Ley 2/2023 en este punto, ya que el canal interno propiamente dicho se regula en el art. 7; de hecho, así se titula el artículo: «canal interno de información». Sin

---

<sup>16</sup> Así, por ejemplo, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que cuenta con un buzón de denuncias, únicamente investiga infracciones comunicadas por personas externas a su propia organización que se refieran a incumplimientos del ordenamiento laboral (*vid.* arts. 1.2 y 12 Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social). Otro ejemplo posible son las agencias y oficinas anticorrupción de varias comunidades autónomas, que con su canal externo (abierto a cualquier persona) únicamente investigan aquellas denuncias verosímiles que traten sobre posibles situaciones de fraude o corrupción.

<sup>17</sup> *Vid.* art. 13.3 Ley 2/2023.

<sup>18</sup> De acuerdo con el preámbulo de la Ley 2/2023, el canal puede ser entendido como el «buzón o cauce para recepción de la información».

embargo, respecto del canal externo, el contenido equivalente a ese art. 7 es el 17, que, en este caso, se titula «recepción de informaciones».

Por último, hay que hacer mención al objeto de la denuncia o comunicación. De acuerdo con la Ley 2/2023, los hechos comunicables a través de los canales de información, con carácter general, deben cumplir un doble requisito: deben haberse conocido en un contexto laboral o profesional (art. 3) y deben ser necesariamente constitutivos de un incumplimiento normativo del Derecho de la Unión Europea o de infracción penal o administrativa grave o muy grave (art. 2)<sup>19</sup>. Como única excepción a esa regla, se prevé la posibilidad de comunicar informaciones no contempladas en el ámbito material de la ley<sup>20</sup> en el marco de los sistemas internos, aunque los informantes en estos casos no tendrán derecho a protección en caso de sufrir alguna represalia a consecuencia de la denuncia (art. 7.4).

Vamos a ver, a continuación, cómo regula esta normativa la relación entre las distintas vías previstas para comunicar esos hechos constitutivos de infracción.

## 2.2. Las vías para la denuncia en la Directiva 2019/1937 y la Ley 2/2023

En la mencionada Directiva 2019/1937 y la ley española de transposición se han previsto tres mecanismos para la denuncia de infracciones. Así, el art. 6.1.b de la Directiva señala la existencia de tres vías ordinarias para comunicar infracciones que generan derecho a la correspondiente protección, en caso de ser necesaria: el canal interno (art. 7), el canal externo (art. 10) y la revelación pública (art. 15). Sin embargo, no se puede acceder indistintamente a cualquiera de ellos, ya que lo que determina la Directiva 2019/1937 es que se puede optar sin condicionantes entre los canales interno y externo, pero solo sería posible acceder válidamente a la revelación pública bajo determinadas circunstancias o condiciones: si se han empleado antes, de forma inefectiva, los canales interno y/o externo, o bien si, sin haberlos empleado previamente, la persona denunciante considere que la infracción puede constituir un peligro inminente o manifiesto para el interés público o que la denuncia externa pueda desencadenar represalias o pueda ser inefectivamente tratada, por ejemplo, dando lugar a destrucción de pruebas.

Esta solución es una vía intermedia entre otros modelos u opciones que se debatieron durante el proceso de elaboración de la Directiva (Abazi, 2020, pp. 649-650; Van Waeyenberge y Davies, 2021, p. 240). En particular, las otras opciones posibles eran la de aceptar la igualdad de condiciones de acceso a cualquiera de las tres vías de denuncia y la de establecer un orden o prelación entre las vías que deba seguirse necesariamente. En este segundo supuesto, el orden sería: formular primero denuncia interna; únicamente en caso de no ser atendida internamente, presentar denuncia externa; únicamente en caso de no ser atendida externamente, posibilidad de revelar públicamente la información.

La opción adoptada en la Directiva se alinea también, cuanto menos parcialmente, con la que se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), en el sentido de no imponerse necesariamente la denuncia previa interna como requisito para poder denunciar externamente o revelar los hechos presuntamente irregulares. Si bien es posible identificar pronunciamientos que apuntan a la necesidad de recurrir primero a la denuncia interna, como, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH) de 21

<sup>19</sup> Sobre el ámbito de aplicación de la ley, *vid.* Fernández Ramos (2023).

<sup>20</sup> Como podría ser comunicar una conducta contraria a un código ético que no constituya infracción penal ni administrativa o una conducta constitutiva de infracción administrativa leve.

de junio de 2016, asunto Soares contra Portugal<sup>21</sup>, la línea jurisprudencial central y más seguida ha sido la fijada por la STEDH de 12 de febrero de 2008, asunto Guja contra Moldavia. La interpretación dada en esa sentencia, seguida en varios pronunciamientos posteriores (Colneric, 2018)<sup>22</sup>, incluyendo la reciente STEDH de 14 de febrero de 2023, asunto Halet contra Luxemburgo (caso *LuxLeaks*), ampara, en el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) (derecho a la libertad de expresión), la posibilidad de recurrir a canales externos o a la revelación pública sin haber realizado primero la denuncia mediante un sistema interno.

A pesar de esta triple vía, y la opción abierta ya de inicio de optar indistintamente por un canal interno o uno externo, la Directiva parte de una preferencia por el canal de denuncia interna, que se concreta en el mandato del art. 7.2 para los Estados de promover la comunicación a través de canales de denuncia interna antes que la denuncia a través de canales de denuncia externa<sup>23</sup>. En el considerando 33 se puede encontrar la explicación o justificación de esta preferencia, afirmándose que ésta es la preferencia que generalmente tienen los denunciadores y que es también la fórmula más eficiente para la rápida corrección de incumplimientos<sup>24</sup>.

En esa línea, recoge un informe de Naciones Unidas un estudio en el que se analizaron 1.000 casos de denuncias en el Reino Unido en 2013, en el que se revela que en el 82% de los casos, la denuncia primero se planteó internamente. Otro estudio de 2010, realizado en los Estados Unidos, señala que solo el 4% lo denunció externamente, frente al 46% que lo comunicaron a su superior (esto es, internamente) (UNODC, 2015, p. 32).

En esa misma línea, la literatura científica<sup>25</sup> ha constatado que no solo se observa una tendencia generalizada a que las personas que se encuentran en la situación de poder denunciar malas prácticas de las que han tenido noticia opten por la denuncia interna frente a la externa, sino que además es también muy probable que muchos denunciadores por canales internos no formulen posteriormente la denuncia a través de un canal externo. Esto lleva a concluir que a menudo el interno es el único canal que se emplea, sea efectivo o no. Este punto, por cierto, resulta

<sup>21</sup> Indica el TEDH que, en este caso, al saltarse la denuncia interna, se negó a los superiores de la organización la posibilidad de constatar que efectivamente se estaba cometiendo una irregularidad: «*he did not disclose the allegations to a superior. By not doing so, the applicant did not comply with the chain of command and denied his hierarchical superior the opportunity to investigate the veracity of the allegations*» (§ 48).

<sup>22</sup> En síntesis, Colneric indica que: «*The ECtHR's leading decision for whistle-blower cases is Guja. In this decision, the Court did not hold that, as a rule, internal whistle-blowing must precede whistle-blowing to competent authorities and bodies. Both paths are mentioned without establishing a reporting priority. Only whistle-blowing to the public must be a last resort, because of the employee's duty of loyalty and discretion*» (Colneric, 2018, p. 238).

<sup>23</sup> Preferencia declarada también en el art. 4.1 Ley 2/2023, aunque, sorprendentemente, la preferencia se queda en una mera declaración, sin haberse previsto ningún mecanismo de seguimiento o evaluación de la efectividad de los sistemas internos.

<sup>24</sup> «En general, los denunciadores se sienten más cómodos denunciando por canales internos, a menos que tengan motivos para denunciar por canales externos. Estudios empíricos demuestran que la mayoría de los denunciadores tienden a denunciar por canales internos, dentro de la organización en la que trabajan. La denuncia interna es también el mejor modo de recabar información de las personas que pueden contribuir a resolver con prontitud y efectividad los riesgos para el interés público. Al mismo tiempo, el denunciante debe poder elegir el canal de denuncia más adecuado en función de las circunstancias particulares del caso».

<sup>25</sup> Así, De Graaf (2019, p. 214), donde se recogen otros muchos trabajos previos que señalan que, en caso de ser inefectiva la denuncia interna, se tiende a evitar denuncias externas, siendo incluso más probable la revelación pública. También, sobre la preferencia de la denuncia interna *vid.* Dworkin y Baucus (1998) y Culiberg y Mihelič (2017, p. 798); y especialmente sobre la interna anónima, *vid.* Latan *et al.* (2019).



esencial, tal y como se ha apuntado desde la literatura especializada, ya que, en función del tipo de incumplimiento, es posible que la denuncia interna resulta a la práctica muy poco efectiva, como podría suceder en aquellos casos en que la dirección de la organización esté implicada en el incumplimiento o bien se trate de un incumplimiento que genere beneficios a la organización<sup>26</sup>.

La Ley 2/2023 sigue la misma estructura y configura el acceso libre para el canal externo, no condicionado a la previa comunicación a través de un sistema interno (*vid.* art. 16.1), pero condiciona la protección del denunciante que opta por la revelación pública a que se haya realizado previamente la comunicación de los hechos a través de canales internos y/o externos, sin que se hayan adoptado medidas apropiadas en los plazos previstos, o que, en su caso, no se haya hecho esa previa comunicación porque se tengan motivos razonables para pensar que existe un peligro inminente o manifiesto para el interés público o existe un riesgo de daños irreversibles, o que por las circunstancias del caso se considere que hay riesgo de represalias o ineffectividad en el tratamiento de la información a través del canal externo (art. 28).

### 3. Justificación e impulso de la protección de informantes

#### 3.1. El *whistleblowing* como herramienta anticorrupción

Desde la ética en las organizaciones, se ha generado un debate, en buena medida ya superado, sobre la conveniencia de la denuncia, partiendo de la premisa de la supuesta existencia de lealtad de los empleados o miembros respecto de su organización. Por un lado, se ha señalado que el empleado podría estar sometido, respecto de su organización de pertenencia, a un deber de lealtad que conllevaría la obligación de no perjudicar la imagen y reputación de la organización denunciando malas prácticas en su seno, lo que generalmente conduciría a considerar perjudicial la denuncia, excepto cuando ésta se haya planteado solo internamente<sup>27</sup>. A esa línea, se ha opuesto el pensamiento de que habría un deber superior de protección de la organización frente a amenazas y riesgos, lo que llevaría a considerar como beneficiosa la denuncia que alerte de los incumplimientos normativos llevados a cabo en la organización y que permitan que dicha organización reaccione y corrija esos incumplimientos (Larmer, 1992; Duska, 2000; Vandekerckhove y Commers, 2004).

Se han planteado también varios motivos para proteger a las personas que denuncian o informan sobre malas prácticas: como mecanismo de promoción del bien superior de tutelar los intereses públicos (*vid.* Boot, 2020) o minimizar daños a la empresa (Anvari *et al.*, 2019, p. 41), o como ámbito propio del derecho a la libertad de expresión (Vandekerckhove, 2022), o incluso como herramienta para el refuerzo del cumplimiento normativo. Sin embargo, no ha sido el hipotético deber moral de lealtad ni tampoco la promoción de la libertad de expresión, sino la política

<sup>26</sup> Gao y Brink (2017, p. 6) expresan así la incidencia que puede tener en la elección del canal el tipo de infracción, en función de si es una que perjudique o beneficie a la organización: «*When fraud is conducted for the wrongdoer's personal benefit, witnesses' reporting intentions to an internally administered hotline might be higher than to an externally administered hotline because such wrongdoing provides no benefits to the company and the company may be more likely to take corrective action. However, if the wrongdoing is unethical pro-organizational behavior, the witness might be more likely to report to an external channel because the pro-organizational wrongdoing provides certain benefits to the company and the company might not take corrective action after receiving the report.*»

<sup>27</sup> Así lo indica Andrade: «*Disclosure to an internal recipient is not usually perceived as being disloyal to the organisation, because it allows the firm to rectify harmful actions, procedures or policies before "it is charged in public"* (DeGeorge, 1986, p. 232). *However, if the organisation does nothing to correct the harms arising from its actions then the whistleblower may feel that because s/he has a higher loyalty to society and the public interest and s/he needs to disclose that to a recipient outside the organisation*» (Andrade, 2015, p. 322).

anticorrupción, el factor que ha impulsado definitivamente la extensión y, recientemente, generalización de los canales de denuncia y los mecanismos de protección de denunciantes asociados a esos buzones (Vandekerckhove, 2022)<sup>28</sup>. Así, en efecto, se ha incentivado por relevantes organizaciones internacionales el llamado *whistleblowing* como uno de los elementos potencialmente relevantes para luchar contra la corrupción (Teichmann y Falker, 2021).

En primer lugar, se puede destacar el papel de Naciones Unidas, que ha promovido el empleo de sistemas de denuncias en documentos y guías relacionados con la integridad y la lucha contra la corrupción (UNODC, 2015; UNODC, 2020, p. 58) e incluso en su relevante instrumento jurídico anticorrupción de 2003 (la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003), se incluyen referencias en varios preceptos: 13, 32 y 33<sup>29</sup>.

La OCDE, por su parte, ha abordado la cuestión específicamente en informes (OECD, 2016) y recomendaciones<sup>30</sup>. Y finalmente, el Consejo de Europa también ha prestado atención a esta cuestión como vía para una efectiva política anticorrupción mediante instrumentos no vinculantes<sup>31</sup> y también ha incorporado regulación sobre protección de denunciantes en instrumentos jurídicos, como es el caso del Convenio civil del Consejo de Europa sobre la corrupción (Convenio número 174 del Consejo de Europa), hecho en Estrasburgo el 4 de noviembre de 1999<sup>32</sup> y el Convenio penal

<sup>28</sup> Vandekerckhove, en referencia a conclusiones de un trabajo previo de 2016, afirma que: «*I have argued that between 1978 and 1999 all legislative bills on whistleblowing anywhere in the world framed whistleblower protection as establishing freedom of expression. However, none of these were successful. Only when successive bills rephrased whistleblowing as an anti-corruption tool was it possible to enact whistleblower protection. In countries where the debates started after 2000 law proposals skipped the human rights/freedom of expression phase and went for an anti-corruption/anti-fraud rhetoric immediately*» (Vandekerckhove, 2022, p. 2). No se puede obviar que el mismo autor señala, asimismo, la creciente importancia que vuelve a atribuirse al derecho a la libertad de expresión como fundamento de la protección de denunciantes, entre otros factores, gracias a la jurisprudencia del TEDH sobre *whistleblowing* dictada en tutela de ese derecho. En esta materia, como apunta Garrido Juncal, es importante tener presente las peculiaridades de la denuncia como un tipo específico de información, lo que debería conllevar un trato diferenciado respecto de otras informaciones: «el acto de presentar una denuncia no puede asimilarse sin más como una prolongación del derecho a la libertad de expresión y de información o, al menos, esta vinculación debe efectuarse con las debidas cautelas o, como apunta la propia Unión Europea, garantizando los derechos de las personas afectadas por la información, como la presunción de inocencia y los derechos de la defensa» (Garrido Juncal, 2021, p.151).

<sup>29</sup> En el art. 13.2 se indica que debe garantizarse que el público conozca y pueda acceder a los órganos de lucha contra la corrupción, incluso mediante denuncia anónima. El art. 32 impone la obligación de adoptar medidas apropiadas para proteger de manera eficaz contra «eventuales actos de represalia o intimidación a los testigos y peritos que presten testimonio sobre delitos tipificados con arreglo a la presente Convención», medidas de protección que, también, se extenderán a sus familiares y demás personas cercanas. Finalmente, el art. 33 específicamente contempla que los Estados parte puedan adoptar medidas de protección de las personas denunciantes, estableciéndose únicamente la obligación de considerar esta opción.

<sup>30</sup> Así, en la Recomendación del Consejo para Fortalecer la Lucha Contra el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de 26 de noviembre de 2009, se recomienda a los Estados miembros que prevean medidas de protección frente a represalias, derivadas de la denuncia, «a empleados de los sectores público y privado que denuncien de buena fe y con motivos razonables ante las autoridades competentes presuntos actos de cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales».

<sup>31</sup> Como por ejemplo la Resolución 1729 (2010) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre la protección de los denunciantes de irregularidades, o la Recomendación CM/Rec (2014)7, de 30 de abril de 2014, cuya evaluación de seguimiento ha sido publicada en 2022 (Myers, 2022).

<sup>32</sup> En su art. 9 se establece que los Estados parte deben establecer en su derecho interno medidas de protección adecuadas contra cualquier sanción injustificada a empleados que hayan denunciado de buena fe sospechas (fundadas) de corrupción.

del Consejo de Europa sobre la corrupción (Convenio número 173 del Consejo de Europa), hecho en Estrasburgo el 27 de enero de 1999<sup>33</sup>.

Procederemos, a continuación, a identificar cuál ha sido la justificación o finalidad que se ha explicitado en las normas objeto de comentario en este trabajo.

### 3.2. La justificación de la Directiva 2019/1937 y la Ley 2/2023

Aunque ya avanzo que la lucha contra la corrupción no es reconocida como el fin principal de la norma, se puede encontrar en la Directiva 2019/1937 alguna referencia al respecto. Así, se contienen referencias a los intereses financieros de la Unión y a la lucha contra el fraude y la corrupción<sup>34</sup> y se asocia con la ética y la integridad en el considerando 59<sup>35</sup>. Por otro lado, la reciente propuesta de Directiva sobre lucha contra la corrupción planteada en mayo de 2023 relaciona también el sistema de *whistleblowing* establecido por la Directiva 2019/1937 con las medidas anticorrupción<sup>36</sup>.

Por su parte, la Ley 2/2023, contiene alguna referencia adicional a la corrupción, que podemos centrar en tres puntos. En primer lugar, se trata de un término que está previsto en el mismo nombre de la Ley, aunque luego propiamente no haya medidas específicas o referencias a la corrupción en el articulado. En segundo lugar, se contiene un instrumento de evaluación *ex post* de cumplimiento de los objetivos de la ley denominado «Estrategia contra la corrupción» (*vid.* disposición adicional quinta), aunque *a priori* cuesta asociarlo con una estrategia propiamente anticorrupción, ya que su contenido mínimo es la evaluación de cumplimiento de la ley. En tercer lugar, y este posiblemente es el punto más relevante, la alusión a casos de corrupción se traduce en medidas regulatorias concretas, puesto que es la política anticorrupción la que sirve como argumento para justificar la extensión del ámbito subjetivo de aplicación de la obligación de disponer de sistemas internos de información a todos los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y sus fundaciones, siempre que reciban o gestionen fondos públicos, con independencia del número de empleados que tengan (*vid.* art. 10.1.c)<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> En su art. 22 se impone a los Estados parte la adopción de las medidas necesarias para garantizar la protección «efectiva y apropiada» de las personas que proporcionen información sobre los delitos de corrupción cubiertos en la convención, así como a quienes colaboren con las autoridades encargadas de la investigación o presten testimonio en calidad de testigos.

<sup>34</sup> Así, en el considerando 6: «La protección de los denunciantes es necesaria para mejorar la aplicación del Derecho de la Unión en materia de contratación pública. Es necesaria, no solamente para prevenir y detectar el fraude y la corrupción en la contratación pública en el contexto de la ejecución del presupuesto de la Unión, sino también para abordar la insuficiente ejecución de las normas en esta materia por los poderes adjudicadores nacionales y las entidades adjudicadoras en relación con la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios».

<sup>35</sup> Se señala en el considerando 59 que las organizaciones del sector público y del privado deberían informar sobre los procedimientos de denuncia interna establecidos señalando que «dicha información podría exponerse en un lugar visible que sea accesible a todas estas personas y en el sitio web de la entidad, y podría también incluirse en cursos y seminarios de formación sobre ética e integridad».

<sup>36</sup> En dicha propuesta se especifica lo siguiente: «*Directive (EU) 2019/1937 on the protection of persons who report breaches of Union law ('the Whistleblowing Directive')* was adopted in 2019 with the aim of providing robust protection of whistleblowers as a means of strengthening the enforcement of EU law in key policy areas. The Directive also applies to the reporting of fraud, corruption and any other illegal activity affecting the financial interests of the Union and the protection of persons reporting such breaches. This Directive should be made applicable to the reporting of offences as referred to in this proposal, as well as to the protection of persons reporting such offences».

<sup>37</sup> En particular, en el preámbulo de la ley se indica lo siguiente: «No obstante, con independencia del número de empleados, se obliga a contar con un Sistema interno de información a todos los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, así como a las fundaciones que de los mismos dependan, siempre que reciban fondos públicos para su financiación. [...] La existencia de casos de

Sin embargo, como he avanzado, la lucha contra la corrupción es únicamente una justificación secundaria, o complementaria, que aparece de forma algo difusa en las normas. El argumento central que justifica la adopción de esta regulación, especialmente explicitado y reiterado en los considerandos de la Directiva, es la promoción del cumplimiento normativo.

Esta finalidad es, en efecto, la presentada por la UE en su Directiva (UE) 2019/1937<sup>38</sup>, tal y como se desprende de algunos de sus considerandos, como el 44, cuando se refiere a la protección efectiva de los denunciantes como medio para potenciar el cumplimiento del Derecho de la Unión<sup>39</sup>, o el 1, donde se pone de relieve la importancia del *whistleblower* como actor clave en el descubrimiento y prevención de infracciones<sup>40</sup>.

Se puede señalar, por tanto, que la Unión Europea basa la importancia de la denuncia principalmente en el concepto de cumplimiento normativo<sup>41</sup>. Así, la facilidad para poder denunciar, la rápida y diligente reacción ante las denuncias y la indemnidad de la persona que la ha formulado (para que las posibles represalias no operen como factor desincentivador de la denuncia) funcionan como mecanismos para el refuerzo del cumplimiento normativo. De este modo, se puede entender que la Directiva parte con la vocación de generalizar la denuncia y la investigación temprana de irregularidades como herramientas para lograr el cumplimiento de las normas, derivándose de estas la adopción de medidas de corrección del incumplimiento. Incluso, se justifica en el considerando primero la restricción de la denuncia, y sus canales de formulación y eventuales medidas de protección, al entorno laboral o profesional por la idoneidad de la denuncia derivada de este contexto para facilitar el rápido afloramiento de casos de incumplimiento normativo y propiciar la reacción correctiva temprana a nivel interno.

Más allá del posible interés en el cumplimiento normativo, resulta sin lugar a duda necesario reforzar la protección de las personas que denuncian irregularidades,

---

corrupción que han afectado a algunas de estas organizaciones incrementa la preocupación entre la ciudadanía por el recto funcionamiento de las instituciones, por lo que resulta indispensable exigir a estas organizaciones una actitud ejemplar que asiente la confianza en ellos de la sociedad pues de ello depende en buena medida el adecuado funcionamiento del sistema democrático. [...] La generalización de un Sistema interno de información facilitará la erradicación de cualquier sospecha de nepotismo, clientelismo, derroche de fondos públicos, financiación irregular u otras prácticas corruptas».

<sup>38</sup> Como reflexión de partida sobre esta directiva, resulta de gran interés Villoria Mendieta (2021). Se puede destacar que el autor identifica que el enfoque adoptado está poco definido o presentaría algunas contradicciones: «Tras este análisis de la teoría causal, podemos concluir que la Directiva se queda en un camino intermedio que no aclara muy bien qué enfoque predomina y cómo interpretar ciertas incongruencias. Si se cree que predomina el enfoque utilitarista, entonces no está nada claro por qué apenas se trata el tema de la investigación de las denuncias (Sierra, 2020; 78; 2020b) y se deja en la nebulosa de la legislación interna, o por qué no se establecen sistemas de premios para las denuncias que promueven la eficiencia, aunque genere rechazo moral desde visiones deontológicas (Berger *et al.* 2017)» (Villoria Mendieta, 2021, pp. 19-20).

<sup>39</sup> Considerando en el que se establece lo siguiente: «La protección efectiva de los denunciantes como medio para potenciar el cumplimiento del Derecho de la Unión requiere una definición amplia de represalia que comprenda todo acto u omisión que se produzca en un contexto laboral y que les cause un perjuicio».

<sup>40</sup> «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 (en inglés conocidas coloquialmente por *whistleblowers*) y por ello desempeñan un papel clave a la hora de descubrir y prevenir esas infracciones y de proteger el bienestar de la sociedad».

<sup>41</sup> Insiste en esta idea Abazi, e indica: «*The stated objective is not centred on worker protection or freedom of expression but on the improvement of EU law enforcement. This could implicitly suggest that the Directive approaches whistleblowing in an instrumental manner, as enforcing EU law rather than as a direct protection for individuals who speak up at the workplace*» (Abazi, 2020, p. 646).



puesto que la represalia contra el denunciante no es algo anecdótico o menor, sino un problema frecuente y extendido, incluso en entornos en los que se ha considerado que se cuenta con una normativa avanzada en protección de denunciantes como los Estados Unidos (Nyreröd y Spagnolo, 2021)<sup>42</sup>.

En esa misma línea, múltiples estudios empíricos confirman que la tendencia a la denuncia se incrementa cuanto mayor sea la gravedad de la infracción, pero que esta disminuye cuanto mayor sea a su vez la percepción de la amenaza o represalia que previsiblemente pueda desencadenar la denuncia (Khan *et al.*, 2022)<sup>43</sup>. Contrariamente a lo anterior, un factor que favorece la denuncia es la expectativa o percepción de protección en caso de denunciar (Latan *et al.*, 2023)<sup>44</sup>. Además, se ha apuntado que es más probable que haya represalias cuando se denuncia una irregularidad grave o una irregularidad que, con independencia de su gravedad, es muy frecuente. En cambio, sería menos probable la represalia por denunciar prácticas de menor gravedad o infrecuentes (Mesmer-Magnus y Viswesvaran, 2005)<sup>45</sup>. Ante esta situación, puede resultar sin duda útil el anonimato del canal, tal y como revelan algunos datos, en que además se constata con este tipo de sistemas anónimos un incremento notable de denuncias (Pérez Monguió, 2019; Sierra Rodríguez, 2020; Capdeferro Villagrasa, 2020).

Esta posibilidad es también percibida por la ciudadanía en general, como revela el reciente Eurobarómetro especial 523 de la Comisión Europea, dedicado a la corrupción<sup>46</sup>, de julio de 2022. En ese barómetro se planteaba la siguiente cuestión: «A continuación se enumeran algunas razones por las que la gente podría decidir no denunciar un caso de corrupción. Dígame, por favor, cuáles cree que son más importantes», a lo que, en tercera posición por orden de más a menos votadas, se encuentra la respuesta «No hay protección para los que denuncian la corrupción» (28% de las respuestas en el global de la UE; 25% entre las respuestas de españoles). En base a esos datos, pues, y aunque este no sería el factor principal, se puede destacar que sí es un factor importante que puede desincentivar la denuncia. A este respecto, resulta relevante traer a colación, por cierto, un fragmento de la STS (Sala de lo Penal) de 6 de febrero de 2020 (rec. 2062/2018):

Sobre esta necesidad de implantar estos canales de denuncia, y que se vio en este caso con una alta eficacia al constituir el arranque de la investigación como “*notitia criminis*” se recoge por la doctrina a este respecto que la Directiva se justifica en la constatación de que los informantes, o denunciantes, son el cauce más importante para descubrir delitos de fraude cometidos en el seno de organizaciones; y la principal razón por la que personas que tienen conocimiento de prácticas delictivas en su empresa, o entidad pública, no proceden a denunciar, es fundamentalmente porque

<sup>42</sup> Valgan como muestra algunos datos recogidos por los autores: «*The Ethics Resource Center (2014) reports that in 2013, 21 percent of whistleblowers in the US suffered retaliation. Retaliation can often be quite severe, as shown in interviews with whistleblowers from the US by Roth-schild and Miethe (1999), who found, among other things, that 84 percent of those retaliated against experienced “severe depression or anxiety,” 69 percent lost their job or were forced to retire, 64 percent were blacklisted from getting another job in their field, and 84 percent experienced feelings of isolation or powerlessness. If this is the situation in the US, the country with the highest level of protection, one can understand why there is so little whistleblowing in Europe*» (Nyreröd y Spagnolo, 2021, p. 84).

<sup>43</sup> En efecto, entre otros aspectos, el trabajo concluye que «*whistleblowers are more likely to opt to remain silent if they anticipate a greater threat of retaliation*».

<sup>44</sup> En esta obra se discuten resultados contradictorios entre Estados Unidos e Indonesia, que ponen de relieve la distinta percepción de protección que habría en cada uno de esos Estados.

<sup>45</sup> En particular, con los datos reunidos de su encuesta, afirman lo siguiente: «*More intriguing, however, was our finding that blowing the whistle on serious transgressions or those that frequently occur in the organization, are more likely to be met with retaliation, than are infrequent or less severe wrongdoings ( $r = 0.30$  and  $0.13$ , respectively)*» (Mesmer-Magnus y Viswesvaran, 2005, p. 288).

<sup>46</sup> Consultable en: [https://data.europa.eu/data/datasets/s2658\\_97\\_2\\_sp523\\_eng?locale=en](https://data.europa.eu/data/datasets/s2658_97_2_sp523_eng?locale=en)



no se sienten suficientemente protegidos contra posibles represalias provenientes del ente cuyas infracciones denuncia. En definitiva, se busca reforzar la protección del *whistleblower* y el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión e información reconocida en el art. 10 CEDH y 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, y con ello incrementar su actuación en el descubrimiento de prácticas ilícitas o delictivas.

Con independencia de la finalidad que inspire la norma reguladora en materia de *whistleblowing*, el denunciante necesita canales adecuados, que permitan ejercer sus derechos en la formulación de denuncias, como, por ejemplo, en su caso, el derecho a poder presentarlas anónimamente, o por escrito o verbalmente, indicando o no si quiere recibir comunicaciones al respecto y dónde recibirlas. Asimismo, es relevante que se garantice una correcta tramitación de estas, es decir, que serán correctamente registradas y custodiadas, y posteriormente investigadas con diligencia y discreción si resultan mínimamente verosímiles, preservando la identidad de la persona denunciante y garantizando los derechos de defensa y presunción de inocencia del investigado.

Situados ya los elementos iniciales de la materia, y, especialmente, la posible justificación e interés por contar con buzones o canales de denuncias que cumplan determinados requisitos que los hagan herramientas idóneas para el cumplimiento normativo y la lucha contra la corrupción, procede avanzar y ver, con mayor detenimiento, qué requisitos deben observar esos canales; y qué sujetos deben contar con uno.

#### 4. Breve referencia a los requisitos de los canales de denuncia

El sistema interno de información debe observar varios requisitos, que señala el art. 5.2 de la Ley 2/2023. Aunque no se explicita una agrupación de los mismos, por su contenido se puede indicar que algunos de los que se contienen en ese artículo son técnicos, como el hecho de estar diseñados, establecidos y gestionados de forma segura garantizando la confidencialidad y la protección de datos (apartado b); la posibilidad de permitir la presentación de comunicaciones por escrito o verbalmente (apartado c); o el hecho de ser independientes y aparecer diferenciados de los sistemas internos de otras entidades u organismos (apartado f). También los hay que son de naturaleza procedimental, referidos a la forma en que se realiza la gestión interna de la información o denuncia, que debe garantizar la protección de los informantes (especialmente, su identidad; apartado j con remisión al artículo 9) y el tratamiento efectivo de la información (apartado e). Por último, también se pueden identificar requisitos que serían elementos necesarios de un sistema interno: uno o varios canales internos (apartado d); un responsable del sistema (apartado g); una política o estrategia (apartado h); y un procedimiento de gestión (apartado i). Como no puede ser de otro modo, por la especialidad temática de este estudio, del sistema interno únicamente me referiré en lo que sigue a los requisitos o características que se aplican al elemento denominado «canal interno de información»; y al equivalente contenido del canal externo.

Los aspectos regulatorios principales de los canales (interno y externo) que configura la Ley 2/2023 se encuentran en los artículos 7 (interno) y, de forma equivalente, 17 (externo) de la ley, que procedo a apuntar sumariamente y de modo conjunto en sus elementos comunes.

El canal es el medio que permite la presentación de denuncias, las cuales deben poderse presentar de forma identificada o anónima. Asimismo, la denuncia se debe poder presentar por escrito o verbalmente. Las escritas deben poder ser

presentadas a través de correo postal o a través de medios electrónicos habilitados al efecto. Las verbales, por su parte, se deben poder presentar por vía telefónica, por mensajería de voz o mediante reunión presencial, que se debe llevar a cabo en el plazo máximo de siete días. Las comunicaciones verbales serán registradas mediante grabación o transcripción completa y exacta. Además, específicamente para el canal interno, se indica que éste debe informar de forma clara y accesible sobre los canales externos a quienes formulen la comunicación a través del canal interno.

Finalmente, es oportuno poner de relieve que será preciso contar con múltiples medios técnicos para dar correcto cumplimiento a estos requisitos de los canales, de tal modo que se cuente con espacios seguros para la reunión, sistemas de mensajería y telefónicos, dirección o buzón físico para el envío postal, y una herramienta tecnológica que permita asegurar el verdadero anonimato del denunciante, si opta por ocultar de este modo su identidad. En este último frente existen ya herramientas consolidadas internacionalmente que agencias y oficinas antifraude de todo el mundo emplean, como la que ofrece de forma gratuita y en acceso abierto *GlobaLeaks*<sup>47</sup>, y que en nuestro entorno más inmediato ya se está empleando por organismos como las agencias antifraude autonómicas en Cataluña y la Comunidad Valenciana, o en ayuntamientos como el de Barcelona<sup>48</sup>.

## 5. Sujetos obligados a contar con canales de denuncia internos

La ley española de transposición impone la obligación de contar con un sistema interno de forma extensa, dentro de las opciones que habilita la Directiva<sup>49</sup>. Así, la Directiva 2019/1937, en su art. 8, prevé que se deberá aplicar la obligación de contar con un canal interno de denuncias a todas las entidades del sector público y a aquellas del sector privado que tengan 50 o más trabajadores, si bien permite que los Estados miembros puedan eximir de dicha obligación a los municipios de menos de 10.000 habitantes o con menos de 50 trabajadores, u otras entidades públicas con menos de 50 trabajadores.

La Ley 2/2023 no acoge la posibilidad de la exención mencionada para el sector público, aunque establece un régimen diferenciado para los municipios de menos de 10.000 habitantes<sup>50</sup> y para las entidades pertenecientes al sector público con personalidad jurídica propia vinculados o dependientes de órganos de administraciones territoriales que cuenten con menos de 50 trabajadores. La especialidad consiste en la posibilidad de que compartan con otros sujetos el sistema interno de información y los recursos destinados a las investigaciones y las tramitaciones, en los términos que determina el art. 14.

Siguiendo con el sector público, también se debe reseñar que el art. 13 lista el amplio catálogo de entidades del sector público obligadas a disponer de sistema interno de información<sup>51</sup>, obligación que rige para los órganos constitucionales, los de

---

<sup>47</sup> Es una herramienta adaptada a la Directiva, al Reglamento General de Protección de Datos y a la correspondiente normativa ISO: <https://www.globaleaks.org/>

<sup>48</sup> Obviamente, aunque la herramienta sea gratuita, requiere de personal técnico informático para que lo instale en la organización y lo integre en el entorno digital de la administración que corresponda; aunque, como es una necesidad puntual, en estos casos puede ser suficiente con el apoyo técnico puntual que puedan prestarle otras administraciones, además de la opción de compartir medios del art. 14 Ley 2/2023.

<sup>49</sup> Al respecto, *vid.* Sierra Rodríguez (2023, p. 80).

<sup>50</sup> Prescindiendo, por cierto, del otro criterio posible previsto en la Directiva de 2019, referido al número de trabajadores.

<sup>51</sup> Incluyendo a la propia Autoridad Independiente de Protección del Informante encargada de gestionar el canal externo en ámbito estatal (art. 42.1 Ley 2/2023), en la medida en que es autoridad administrativa

relevancia constitucional y las instituciones autonómicas análogas. Se puede destacar también que la ley prevé que los organismos públicos con funciones de investigación o comprobación de incumplimientos que ya cuenten con un canal para recibir denuncias deberán constituir un canal interno para sus propios incumplimientos o los de su personal, diferenciado del canal que puedan tener para recibir las denuncias de personas externas.

Por otro lado, respecto del sector privado, debemos partir de la regla prevista en el art. 10 de la Ley 2/2023, acorde a la Directiva de 2019, que toma como referencia el número de 50 trabajadores. Así, deben contar con un sistema interno las personas físicas o jurídicas del sector privado que cuenten con cincuenta o más trabajadores, mientras que para las demás el sistema será voluntario, pero, en caso de que decidan establecerlo, este deberá ajustarse a los requisitos establecidos en la ley (art. 10.2).

Este criterio del número de trabajadores, sin embargo, no se emplea respecto de los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones empresariales y las fundaciones que estas organizaciones hayan creado, siempre que reciban fondos públicos, ya que deberán contar con el sistema interno de denuncia con independencia del número de trabajadores (art. 10.1.c).

En el sector privado se introducen también algunos elementos de régimen diferenciado que resultan aplicables. En primer lugar, las personas jurídicas del sector privado que su número de trabajadores esté situado entre cincuenta y doscientos cuarenta y nueve podrán compartir entre sí el sistema interno de información y los recursos destinados a la gestión y tramitación asociadas, sean medios propios o externos (art. 12). Y, en segundo lugar, en casos de grupos de empresas, el sistema interno de información puede ser único para todo el grupo, si así se acuerda (art. 11).

Además, cabe la opción de externalizar los canales internos en ambos sectores. Específicamente, los arts. 6 y 15 de la Ley 2/2023 señalan la regulación aplicable para la, permitida, gestión externalizada del sistema interno, esto es, llevada a cabo por un tercero, que no forma parte de la organización que implanta el canal. En el caso del sector público, esta externalización está condicionada: las administraciones territoriales deberán gestionar por sí mismas, o de modo compartido en caso de municipios de menos de 10.000 habitantes, de acuerdo con lo previsto en el art. 14.1, los sistemas internos, salvo en aquellos casos en que se acredite insuficiencia de medios propios. De acreditarse esa circunstancia, un tercero externo podría encargarse únicamente del procedimiento de recepción de informaciones sobre posibles infracciones. Dicho de otro modo, únicamente se podría gestionar por un tercero el cauce, buzón o canal interno, pero no las actuaciones posteriores de tramitación de la denuncia, de tal modo que el responsable al que llegarán las denuncias seguirá siendo interno y también será propio el personal que llevará a cabo la tramitación del procedimiento y las actuaciones de investigación.

De acuerdo con la disposición transitoria segunda, habría dos plazos distintos para disponer del sistema interno. El plazo general para implantar el sistema interno de información es de tres meses a partir de la entrada en vigor de la ley, esto es, tres meses a contar desde el día 13 de marzo de 2023. Existe, también, otro plazo, aplicable a las entidades del sector privado que cuenten con un número de empleados entre cincuenta y doscientos cuarenta y nueve y a los municipios de menos de diez mil habitantes, que es hasta el día 1 de diciembre de 2023, lo que equivaldría a menos de nueve meses desde la fecha de entrada en vigor. Aun así, no deja de ser, incluso

---

independiente (art. 13.1.c Ley 2/2023). Gestionará, por tanto, al menos estos dos buzones o canales, uno interno y otro externo.

este, un plazo relativamente breve para llevar a cabo unas obligaciones complejas, especialmente respecto del procedimiento a seguir y de la formación del personal que debe intervenir. A ello, además, se debe sumar el hecho de que la falta de establecimiento del sistema interno puede dar lugar a la exigencia de responsabilidades, ya que el art. 63.1.g tipifica como infracción muy grave el incumplimiento de la obligación de disponer de un sistema interno de información adaptado a los requisitos exigidos por la Ley 2/2023.

## 6. La problemática jurídica del anonimato

En España, los buzones de denuncias ya habían sido promovidos, aunque habitualmente de forma no obligatoria, con anterioridad a la Ley 2/2023. En este sentido, se puede destacar que en el sector privado y también en el público, respecto de las personas jurídicas públicas sujetas a responsabilidad penal<sup>52</sup>, se han extendido las técnicas de *compliance* o cumplimiento normativo, basadas en normativa técnica<sup>53</sup>, y en cuya aplicación se habían creado ya sistemas de denuncias a nivel interno (Parajó Calvo, 2022, p. 49). Asimismo, se puede destacar que desde 2018, y respecto de la prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, también se han regulado canales de denuncias internas con posibilidad del anonimato, en la reforma operada ese año de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

Del mismo modo, se habían empezado a extender de forma generalizada en el ámbito público, ya que recientemente habían empezado a surgir canales o buzones internos gracias al impulso dado por la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). En dicha orden ministerial se exige que las entidades que participen en la ejecución de actuaciones del PRTR apliquen medidas proporcionadas contra el fraude, y, específicamente respecto de las medidas aplicables en la fase de prevención, se incluye como medida posible (que no necesaria u obligatoria) el desarrollo de una cultura ética basada, entre otros elementos posibles, en el establecimiento de buzones de denuncias.

Además, unos años antes, este tipo de canales o buzones internos ya habían sido aceptados con carácter general, para el ámbito público y privado, en España, mediante la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en su art. 24, artículo, por cierto, modificado por la disposición final 7 de la Ley 2/2023.

El mencionado artículo 24 establece la licitud de la creación y mantenimiento de los canales o sistemas internos de denuncias

a través de los cuales pueda ponerse en conocimiento de una entidad de Derecho privado, incluso anónimamente, la comisión en el seno de la misma o en la actuación de terceros que contratasen con ella, de actos o conductas que pudieran resultar contrarios a la normativa general o sectorial que le fuera aplicable. Los empleados y terceros deberán ser informados acerca de la existencia de estos sistemas de información. [...] Los principios de los apartados anteriores serán aplicables a los

<sup>52</sup> Vid. art. 31 quinquies del Código Penal, y ap. 4 de la Circular 1/2016, de 22 de enero, sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas conforme a la reforma del Código Penal efectuada por Ley Orgánica 1/2015.

<sup>53</sup> Como la ISO 37301:2021(es) - *Compliance management systems — Requirements with guidance for use*; y específicamente sobre canales de denuncia, la ISO 37002:2021(es) *Sistemas de gestión de la denuncia de irregularidades* – Directrices.

sistemas de denuncias internas que pudieran crearse en las Administraciones Públicas.

Sin embargo, aunque, como se ha dicho, los buzones de denuncias ya contaban con una cobertura normativa general (aunque escasa) desde la LO 3/2018, ha sido finalmente la Ley 2/2023 la que ha resuelto una cuestión que había sido controvertida y problemática: la posibilidad de aceptar e investigar una denuncia anónima<sup>54</sup>.

En el año 2007, un informe de la Agencia Española de Protección de Datos referido específicamente a los canales de denuncias empresariales (Creación de sistemas de denuncias internas en las empresas [mecanismos de “whistleblowing”]), se establece que las empresas únicamente deben aceptar y tramitar las denuncias con persona denunciante identificada<sup>55</sup>.

Asimismo, para el ámbito público, el art. 62.2 LPAC indica que la denuncia debe contener la identidad de la persona que la formula, de lo que se podría extraer que no hay espacio para la denuncia anónima ante la administración. A nivel práctico, este precepto ha intentado salvarse por varias vías a fin de aceptar la presentación de denuncias anónimas: por ejemplo, el Buzón de Comunicaciones Antifraude para Fondos de la Unión Europea *Next Generation-MRR* del Ministerio de Trabajo y Economía Social indica que la denuncia debe corresponder a persona identificada, pero no excluye la posibilidad de la administración de investigar a partir de una comunicación anónima<sup>56</sup>; o puede verse la estrategia del Buzón de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en que se prevén dos sistemas, un buzón que permite comunicar infracciones de forma anónima y un cauce más formalizado para la presentación de denuncias con denunciante identificado<sup>57</sup>.

A nivel jurisprudencial, como recuerda Bauzá Martorell (2015), ya ha habido jurisprudencia en que se ha aceptado *de facto* que la denuncia anónima, a falta de indicación expresa en sentido contrario en la legislación especial, sea investigada por la administración a pesar de la prohibición general que parece derivarse del art. 62 LPAC, en la medida en que se priorizaría el deber de investigar los hechos presuntamente infractores comunicados que el cumplimiento de los requisitos

---

<sup>54</sup> De interés resulta Sierra Rodríguez (2020), con datos comparados de denuncias anónimas ante varios organismos anticorrupción; y Pérez Monguió (2019), con mención amplia de normativa de regulación de las denuncias en España.

<sup>55</sup> «Será preciso que el sistema incluya los datos del denunciante, sin perjuicio del necesario deber de confidencialidad respecto de los mismos y de que no sean comunicados al denunciado salvo en los supuestos mencionados en la consulta» (AEPD, 2007, p. 12).

<sup>56</sup> Lo hace, incluso, y de forma sorprendente tratándose de un espacio web sencillo y con poca información, con referencia a jurisprudencia: «La persona informante debe facilitar voluntariamente su identidad al presentar su comunicación formal para que sea tenida en cuenta de acuerdo con el artículo 62.2 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En el caso de comunicaciones anónimas, estas podrán ser investigadas de oficio por parte de la Administración siguiendo lo dispuesto en la Sentencia nº 318/2013 de la Sala de lo Penal del TS de 11 abril», recuperado el 8 de mayo de 2023 de [https://www.mites.gob.es/es/portada/buzon\\_antifraude/index.htm](https://www.mites.gob.es/es/portada/buzon_antifraude/index.htm).

<sup>57</sup> En este caso, emplea la referencia a que solo las personas denunciante identificadas podrían eventualmente adquirir la condición de personas interesadas en el posterior procedimiento sancionador: «Para que la ITSS pueda considerar al denunciante parte o interesado en el procedimiento (a los efectos de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y el Real Decreto 928/1998 que aprueba el Reglamento para la Imposición de Sanciones en el Orden Social), estos tendrán que presentar denuncia formal siguiendo el procedimiento del que se informa en el siguiente enlace[...]», recuperado el 8 de mayo de 2023 de : [https://www.mites.gob.es/itss/web/atencion\\_al\\_ciudadano/colabora\\_con\\_itss.html](https://www.mites.gob.es/itss/web/atencion_al_ciudadano/colabora_con_itss.html)



formales de la denuncia<sup>58</sup>. Resulta, aquí, de especial interés mencionar también la STSJ Madrid, de 3 de abril de 2018, recurso 233/2017, en la que se examina la legalidad del Reglamento Orgánico de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción, aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid. En el recurso formulado por la Administración General del Estado se pide, entre otros, la declaración de nulidad de pleno derecho del art. 26.2 del reglamento por permitir la denuncia anónima, en contravención del art. 62.2 LPAC.

En esta sentencia, el Tribunal confirma la legalidad del precepto afectado (el 26.2 del reglamento local) e indica, sobre la cuestión que ahora nos interesa, que la denuncia anónima sería admisible pero que haría falta la realización previa de actuaciones de comprobación para poder iniciar posteriormente un procedimiento administrativo de oficio, en el marco de las denominadas actuaciones previas previstas en el art. 55 LPAC. Por este motivo, la iniciación del procedimiento de oficio se acabaría considerando a propia iniciativa del órgano competente, lo que supone adoptar la modalidad de iniciación prevista en el art. 59 LPAC, de tal manera que el art. 62 no resultaría aplicable en esos supuestos<sup>59</sup>.

En cualquier caso, la Ley 2/2023 no solo permite, sino que ahora ya impone, que los sujetos obligados dispongan de un sistema interno de información que permita, a través de su canal o buzón, la denuncia anónima, por lo que el problema de encajar el anonimato en los buzones de las administraciones parece ya resuelto, incluso más allá del ámbito material de irregularidades denunciables de acuerdo con el art. 2 de la Ley 2/2023, ya que, recordemos, el art. 7.4 permite que los canales internos amplíen materialmente el objeto de la norma.

## 7. Conclusiones

El presente trabajo se ha centrado en definir y caracterizar los canales de denuncias, especialmente a la luz de la más reciente regulación en la materia. Tal y como se ha podido ver, se ha promovido la denuncia mediante la imposición de canales seguros y medidas de protección contra represalias por varios motivos. Uno de ellos, la lucha contra la corrupción ha sido determinante en la evolución y proliferación reciente de la normativa sobre *whistleblowing*, si bien, como se ha destacado, este factor pasa a ocupar un papel secundario en la normativa comentada, que opta por priorizar la preocupación por facilitar herramientas para el control del cumplimiento normativo con carácter general, y no centrado en ámbitos concretos o en prácticas que necesariamente podamos definir como fraudulentas o corruptas.

La Directiva de 2019, que, como se ha visto, ha sido transpuesta fuera de plazo, dando lugar a un procedimiento de infracción, ha supuesto para el Estado

---

<sup>58</sup> Tal y como afirma dicho autor, «Ante la colisión entre el formalismo de la denuncia y el deber de perseguir una infracción parece que deberá resolverse en favor del segundo, trasladando la causa del acuerdo de inicio de la denuncia a la propia iniciativa» (Bauzá Martorell, 2015, p. 10).

<sup>59</sup> En particular, indica: «Cuando la Administración se encuentre ante una denuncia anónima, obviamente, no podrá, sin más, acordar en base a la misma el inicio del procedimiento. Ahora bien, nada impide que, cuando la denuncia presente ciertos signos de veracidad y credibilidad, la Administración pueda realizar una cierta investigación mediante la realización de determinadas actuaciones previas tendente a verificar, prima facie, los hechos irregulares puestos en su conocimiento. En tales situaciones, el eventual acuerdo de inicio del procedimiento no vendrá amparado o fundamentado en la denuncia anónima sino en la información previa, que es la que verdaderamente determina el inicio del procedimiento sancionador. De esta forma, el acuerdo de inicio del procedimiento será adoptado por propia iniciativa, que es una de las modalidades de inicio de oficio de un procedimiento que se contempla en el artículo 58 LPAC». Se debe añadir, en este punto, que se puede encontrar jurisprudencia del TS en que no se discute que un procedimiento sancionador se haya podido iniciar como consecuencia de una denuncia anónima: STS (Sala de lo Contencioso) de 27 de noviembre de 2015 (rec.1375/2014).

español la vía para introducir regulación con cierto grado de detalle sobre los canales de denuncia, superando por fin la escasa regulación prevista anteriormente en la LO 3/2018. Esta transposición, en algunos puntos, puede valorarse positivamente porque la Ley 2/2023 aprovecha en favor del *whistleblowing* algunos márgenes de decisión dejados a discreción de los legisladores nacionales en la Directiva: por ejemplo, acepta la validez de las comunicaciones anónimas y adopta un criterio extensivo para establecer los sujetos obligados a contar con canales, lo que se plasma, especialmente, en la obligación de contar con un sistema interno impuesta a los pequeños municipios. Sin embargo, no solamente hay notas positivas en esta transposición. Centrándome únicamente en los aspectos comentados en este estudio, una clara nota negativa mencionada es el corto plazo que se fija para la aprobación y puesta en funcionamiento de los sistemas internos, ya que esta obligación no se cumple con la mera puesta en funcionamiento de una solución o cauce técnico, sino que es preciso contar con un responsable cualificado, personal y material de apoyo a las funciones propias del sistema, como puede ser la investigación de los hechos comunicados; un procedimiento detallado y una política o estrategia adecuada.

Precisamente, contar con sistemas internos adecuados no es una cuestión menor. Tal y como han puesto de relieve varios estudios ya citados, existe una preferencia del denunciante por los canales internos respecto a los externos. Por ello, es especialmente relevante que el canal interno sea un buzón efectivo y seguro, ya que aquí llegarán, posiblemente de forma exclusiva, la mayor parte de casos<sup>60</sup>. Como ya se ha expuesto, la Directiva de 2019 y, siguiendo sus disposiciones, también la Ley 2/2023 que la transpone, prevén que los miembros de una organización pública o privada puedan optar, sin condiciones, entre denunciar una irregularidad mediante el canal interno o el externo, si bien la preferencia de una amplia mayoría de personas denunciantes es, como se ha avanzado, la de optar primero por el canal interno de denuncias. En consecuencia, deben centrarse esfuerzos en asegurar la calidad y buen funcionamiento de los sistemas internos, necesidad que, sorprendentemente, ha sido olvidada por la ley.

Así, los principales impedimentos para la formulación de denuncias que señalan las personas que contestaron a la encuesta del referido Eurobarómetro especial 523 de 2022, fueron, en primera y segunda posición, la «Dificultad de demostrarlo» y el hecho de que «Denunciarlo sería inútil porque los responsables no serán castigados». En este sentido, debe recordarse que la Ley 2/2023, en su art. 5.2.e, y respecto de los sistemas internos de información, señala el requisito de «Garantizar que las comunicaciones presentadas puedan tratarse de manera efectiva dentro de la correspondiente entidad u organismo con el objetivo de que el primero en conocer la posible irregularidad sea la propia entidad u organismo», por lo que parece que en efecto ocupa un papel relevante la efectividad del tratamiento de la denuncia en la ley. Sin embargo, se observa en la ley la notable ausencia de mecanismos para verificar, auditar o evaluar el buen funcionamiento de los sistemas internos de información. Además, la falta de efectividad no se asocia explícita y directamente con ninguna infracción de las previstas en el art. 63, aunque en determinados casos pueda reconducirse a la infracción general de obligaciones previstas en la ley (infracción leve) prevista en el apartado 3.c; o bien en las que

---

<sup>60</sup> En la misma línea, por cierto, la reciente ISO 37002 aprobada en el año 2021 y referida específicamente a los canales internos indica que: «Los estudios y la experiencia demuestran que una gran proporción de irregularidades llega al conocimiento de la organización afectada a través de la información que proporcionan personas de dentro de la organización o cercanas a la misma» (ISO 37002:2021(es) Sistemas de gestión de la denuncia de irregularidades – Directrices).

tipifican el impedir o ralentizar el seguimiento de las denuncias, que puede ser una infracción muy grave o grave, en los apartados 1.a y 2.a<sup>61</sup>.

Además, para que la ley pueda cumplir adecuadamente el fin de facilitar las denuncias y proteger de forma efectiva a los informantes, será necesario que las autoridades encargadas de los canales externos y reconocidas con la potestad para proteger a las personas denunciantes sean particularmente efectivas en esta labor, a fin de que se genere confianza y no se perciba la denuncia como algo peligroso o perjudicial; a pesar, no obstante, de las trabas que en algunos casos supone la misma Ley 2/2023, como cuando se sugiere, en el art. 7.4, que solamente algunas de las denuncias recibidas a través de los canales internos pueden generar derecho a protección, en caso de que el canal interno decida ampliar, más allá del ámbito material de aplicación previsto en el art. 2, el tipo de incumplimientos o malas prácticas comunicables. Justamente, conviene recordar en este punto que las represalias u otras consecuencias adversas derivadas de la denuncia puede suponer un desincentivo claro para denunciar. Y es que, como se ha podido constatar en múltiples ocasiones, no es en absoluto excepcional que la denuncia de malas prácticas en una organización pueda derivar en represalias y otras consecuencias perjudiciales, como despidos y amenazas, para la persona que denuncia (Zakaria, 2015, p. 231).

Por último, en estas conclusiones quiero destacar que contar con canales efectivos y seguros que prevean la opción del anonimato es importante, pero puede tener un efecto más bien limitado cuando el contexto social o la dinámica en una organización es favorable a la tolerancia de las irregularidades y contraria a la denuncia.

Y es que, en efecto, algunos datos apuntan a que podría haber cierta aceptación generalizada de las malas prácticas, que convendría desarticular para promover de forma adecuada la formulación de denuncias. Así, el ya citado Eurobarómetro especial 523 de la Comisión Europea sitúa la falta de información suficiente como el cuarto problema para la presentación de denuncias («No saber dónde denunciarlo»), y la aceptación de las malas prácticas se sitúa en los puestos quinto y sexto con notables porcentajes de en torno al 20% («Todo el mundo conoce estos casos y nadie los denuncia» y «Nadie quiere traicionar a nadie»). Incluso, un estudio reciente y centrado en el caso autonómico catalán (Capdeferro Villagrasa, 2023) de que la aceptación o la falta de voluntad de denunciar malas prácticas podría ser mayor en el sector público, ya que se observa que en general habría poca predisposición a denunciar y, en caso de llegarse a denunciar una mala práctica, sería mucho más probable que la denuncia se formulara internamente, y sobre todo ante una persona con ascendencia jerárquica o un compañero, siempre que esa persona esté particularmente formada o especializada para atender a este tipo de comunicaciones<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> Si bien dicho precepto parece más adecuado para otro tipo de conductas que expresamente se mencionan, como impedir la presentación de denuncias o aportar información falsa a los investigadores, por parte de los sujetos que sean requeridos a aportarla.

<sup>62</sup> En el marco de esa investigación, se llevó a cabo una encuesta que fue contestada por 6.451 empleados y empleadas de la Generalitat de Cataluña en relación con cuestiones de ética pública y se preguntó por cuál sería la reacción que adoptaría ante una conducta poco ética de un compañero o compañera y qué factor sería el más decisivo para llegar a denunciar la mala práctica. En la respuesta a la primera pregunta, en general, predomina la opción de no denunciar, sea porque se opta por recriminar directamente la conducta al compañero o compañera a fin de lograr que corrija su comportamiento, o bien porque se opta por tolerar la mala práctica. De los que lo denunciarían, la opción más votada fue la de comunicar la mala práctica al superior (con un 20,3%), seguido por un compañero o compañera (17,55%). Por su parte, respecto de la pregunta de en qué circunstancias se favorecería la denuncia de la mala práctica, la opción más frecuente fue la de comunicarlo a una persona referente en materia de

Entiende la literatura científica que estas tendencias pueden explicarse a través de las denominadas técnicas de neutralización, entendidas como el conjunto de técnicas mediante las cuales las personas se justifican a sí mismas la realización de conductas ilícitas, irregulares o no éticas, de tal manera que las pueden acabar considerando aceptables o normales<sup>63</sup>. La encuesta revela que las tres técnicas de neutralización más extendidas serían la negación del daño, ya que un 34,2% (siendo la opción más contestada) considera que sacaría importancia a la conducta realizada; y en segundo lugar la negación o transferencia de responsabilidad, pues el 18,3% considera que se justificaría la conducta alegando que se trata de una práctica común que todo el mundo hace. Así, en síntesis, parece relevante que la política o estrategia interna sea informativa, genera confianza y además actúe deslegitimando las posibles técnicas de neutralización que puedan surgir entre el personal de la organización.

Este factor, sin duda, pone en gran valor un elemento que aparece mencionado en la Ley 2/2023, pero al que no se dedica prácticamente ninguna atención: la política o estrategia, mencionada en el art. 5.2.h. Mediante esta estrategia, debería difundirse que existe un canal interno (y uno externo) y seguro para comunicar infracciones y que es positivo comunicar posibles malas prácticas para que puedan corregirse de forma rápida y sin generar consecuencias más graves *a posteriori*. Por tanto, no bastará con diseñar y gestionar bien los canales, sino que será también muy necesario acompañar este despliegue técnico con formación y difusión, para promover la denuncia y la cultura de la legalidad.

## Bibliografía

- Abazi, V. (2020). The European Union Whistleblower Directive: A 'Game Changer' for Whistleblowing Protection? *Industrial Law Journal*, 49 (4), 640-656. <https://doi.org/10.1093/indlaw/dwaa023>
- AEPD. (2007). 2007-0128 *Creación de sistemas de denuncias internas en las empresas (mecanismos de "whistleblowing")*. AEPD.
- Andrade, J. A. (2015). Reconceptualising Whistleblowing in a Complex World. *Journal of Business Ethics*, 128, 321-335. <https://doi.org/10.1007/s10551-014-2105-z>
- Anvari, F., Wenzel, M., Woodyatt, L. y Haslam, S. A. (2019). The social psychology of whistleblowing: An integrated model. *Organizational Psychology Review*, 9 (1), 41-67. <https://doi.org/10.1177/20413866198490>
- Bauzá Martorell, F. (2015). Habeas denuncia. Identidad del denunciante en el procedimiento sancionador. *Revista General de Derecho Administrativo*, 40, 1-39.
- Benítez Palma, E. (2018). El control externo y el whistleblowing (canales de denuncia). *Revista Española de Control Externo*, 20 (59), 11-42.
- Boot, E. R. (2020). The Feasibility of a Public Interest Defense for Whistleblowing. *Law and Philosophy*, 39, 1-34. <https://doi.org/10.1007/s10982-019-09359-1>
- Capdeferro Villagrassa, 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 10è aniversari. *Revista Catalana de Dret Públic*, 60, 35-64. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i60.2020.3413>
- Capdeferro Villagrassa, O. (2023). *La governança del codi ètic*. EAPC, 2023.
- Colneric, N. (2018). Does the Case Law of the European Court of Human Rights Show That the Convention States of the European Convention on Human Rights Must Prescribe Priority of Internal Whistle-Blowing as a Rule? *Soziale Rechts*, 8 (6),

ética perteneciente a la propia organización (33,3%). Los datos completos pueden consultarse en: <https://administraciopublica.gencat.cat/ca/organitzacio/etica-publica/codi-etic-del-servei-public-de-catalunya/enquesta-sobre-etica-a-ladministracio-de-la-generalitat/>.

<sup>63</sup> Vid. Sykes y Matza (1957), y Kaptein y Van Helvoort (2018).



- 232-239.
- Culiberg, B. y Mihelič, K. K. (2017). The Evolution of Whistleblowing Studies: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Business Ethics*, 146(4), 787-803. <https://doi.org/10.1007/s10551-016-3237-0>
- De Graaf, G. (2019). What Works: The Role of Confidential Integrity Advisors and Effective Whistleblowing. *International Public Management Journal*, 22 (2), 213-231. <https://doi.org/10.1080/10967494.2015.1094163>
- Dryburgh, M. M. (2009). Personal and Policy Implications of Whistle-Blowing. The Case of Corcoran State Prison. *Public Integrity*, 11(2), 155-170.
- Duska R. (2000). Whistleblowing and Employee Loyalty. En DesJardins J.R., McCall, J.J. (eds.). *Contemporary Issues in Business Ethics* (167-172). Wadsworth.
- Dworkin, T. M. y Baucus, M. S. (1998). Internal vs. External whistleblowers: A comparison of whistleblower processes. *Journal of Business Ethics*, 77(12), 1281-1298.
- Fernández Ramos, S. (2023). Ley 2/2023, de 20 de febrero, de protección al informante: ámbito material de aplicación. *Revista General de Derecho Administrativo*, 63, 1-31.
- Gao, L. y Brink, A.G. (2017). Whistleblowing studies in accounting research: A review of experimental studies on the determinants of whistleblowing. *Journal of Accounting Literature*, 38 (1), 1-13. <https://doi.org/10.1016/j.acclit.2017.05.001>
- García Moreno, B. (2020). *Del whistleblower al alertador*. Tirant lo Blanch.
- Garrido Juncal, A. (2019). La protección del denunciante: regulación autonómica actual, novedades normativas y propuestas de futuro. *Revista De Estudios De La Administración Local y Autonómica*, 12, 126-151. <https://doi.org/10.24965/reala.i12.10731>
- Garrido Juncal, A. (2021). La denuncia y su relación con varios derechos. En Ponce Solé, J. y Villoria Mendieta, M. (dirs.), *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación. La regulación de la protección de los alertadores y denunciantes (whistleblowers)* (131-162). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Kang, M. M. (2023). Whistleblowing in the Public Sector: A Systematic Literature Review. *Review of Public Personnel Administration*, 43 (2), 381-406. <https://doi.org/10.1177/0734371X221078>
- Kaptein, M. (2011). From Inaction to External Whistleblowing: The Influence of the Ethical Culture of Organizations on Employee Responses to Observed Wrongdoing. *Journal of Business Ethics*, 98, 513-530.
- Kaptein, M. y Van Helvoort, M. (2018). A Model of Neutralization Techniques. *Deviant Behavior*. 40 (10), 1260-1285. <https://doi.org/10.1080/01639625.2018.1491696>
- Khan, J. et al. (2022). Examining Whistleblowing Intention: The Influence of Rationalization on Wrongdoing and Threat of Retaliation. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19 (1752), 1-20. <https://doi.org/10.3390/ijerph19031752>
- Larmer, R. A. (1992). Whistleblowing and Employee Loyalty. *Journal of Business Ethics*, 11 (2), 125-128.
- Latan, H., et al. (2019). Ethical Awareness, Ethical Judgment and Whistleblowing: A Moderated Mediation Analysis. *Journal of Business Ethics*, 155, 289-304. <https://doi.org/10.1007/s10551-017-3534-2>
- Latan, H. et al. (2023). What Makes You a Whistleblower? A Multi-Country Field Study on the Determinants of the Intention to Report Wrongdoing. *Journal of Business Ethics*, 183, 885-905. <https://doi.org/10.1007/s10551-022-05089-y>
- Myers, A. (CDCJ). (2022). *Evaluation report on recommendation CM/RE (2014)7 of the Committee of Ministers to Member States on the protection of whistleblowers, Council of Europe*. <https://rm.coe.int/cdcj-2022-01-evaluation-report-on-recommendation-cmrec-2014-7p/1680a6fee1>
- Near, J. P. y Miceli, M. P. (1985). Organizational Dissidence: The Case of Whistle-



- Blowing. *Journal of Business Ethics*, 4 (1), 1-16.
- Near, J. P. y Miceli, M. P. (1995). Effective Whistle-Blowing. *The Academy of Management Review*, 20(3), 679-708.
- Nuswantara, D. A. (2023). Reframing whistleblowing intention: an analysis of individual and situational factors. *Journal of Financial Crime*, 30 (1), 266-284. <https://doi.org/10.1108/JFC-11-2021-0255>
- Nyreröd, T. y Spagnolo, G. (2021). Myths and numbers on whistleblower rewards. *Regulation & Governance*, 15, 82-97. <https://doi.org/10.1111/rego.12267>
- OECD (2016). *Committing to Effective Whistleblower Protection*. OECD Publishing.
- Parajó Calvo, M. (2022). Análisis del proyecto de ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. *Documentación administrativa*, 9, 43-74. <https://doi.org/10.24965/da.11151>
- Pérez Monguió, J. M. (2019). Del chivato al cooperador: el whistleblowing. *Revista Vasca de Administración Pública*, 115, 343-375. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.115.2019.10>
- Pérez Monguió, J. M. (2020). Whistleblower y las dificultades para su implantación en España e Italia. En Sánchez de Diego, M. y Sierra Rodríguez, J. (coords.). *Participación y transparencia para un gobierno abierto* (225-245). Wolters Kluwer.
- Piñar Mañas, J. L. (2021). La transposición de la Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión. En Ponce Solé, J. y Villoria Mendieta, M. (dirs.), *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación. La regulación de la protección de los alertadores y denunciantes (whistleblowers)* (101-129). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Ragués i Vallés, R. (2013). *Whistleblowing: una aproximación desde el derecho penal*. Marcial Pons.
- Sierra Rodríguez, J. (2020). Anonimato y apertura de los canales de denuncia de la corrupción. *Revista General de Derecho Administrativo*, 55, 1-41.
- Sierra Rodríguez, J. (2023). Los sistemas internos de información en la ley 2/2023 de protección de personas informantes: un análisis jurídico ante su inmediata exigibilidad. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 24, 70-98. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvqp.24.2023.03>
- Sykes, G. y Matza, D. (1957). Techniques of neutralization: a theory of delinquency. *American Journal of Sociology*, 22, 664-670.
- Teichmann, F.M. y Falker, M.-C. (2021). Whistleblowing Incentives. *Journal of Financial Crime*, 28 (2), 394-405. <https://doi.org/10.1108/JFC-10-2019-0132>
- UNODC. (2020). *State of Integrity: A guide on conducting corruption risk assessments in public organizations*. United Nations.
- UNODC. (2015). *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*. United Nations.
- Van Waeyenberge, A. y Davies, Z. (2021). The Whistleblower Protection Directive (2019/1937): A Satisfactory but Incomplete System. *European Journal of Risk Regulation*, 12 (1), <https://doi.org/236-244.10.1017/err.2020.87>
- Vandekerckhove, W. y Commers, M. (2004). Whistle Blowing and Rational Loyalty. *Journal of Business Ethics*, 53, 225-233.
- Vandekerckhove, W. y Lewis, D. (2012). The Content of Whistleblowing Procedures: A Critical Review of Recent Official Guidelines. *Journal of Business Ethics*, 108 (2), 253-264. <https://doi.org/10.1007/s10551-011-1089-1>
- Vandekerckhove, W. (2022). Is It Freedom? The Coming About of the EU Directive on Whistleblower Protection. *Journal of Business Ethics*, 179, 1-11. <https://doi.org/10.1007/s10551-021-04771-x>
- Villoria Mendieta, M. (2021). Un análisis de la Directiva (UE) 2019/1937 desde la ética pública y los retos de la implementación. *Revista española de la transparencia*, 12, 15-24. <https://doi.org/10.51915/ret.163>

Weinstein, D. (1979). *Bureaucratie opposition*. Pergamon Press.

Zakaria, M. (2015). Antecedent Factors of Whistleblowing in Organizations. *Procedia Economics and Finance*, 28, 230-234. [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(15\)01104-1](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(15)01104-1)

