

La implantación del canal de denuncias: problemas prácticos y soluciones efectivas

Directores

*Concepción Campos Acuña
Eloy Velasco Núñez*



ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN	29
INTRODUCCIÓN. Jerónimo García San Martín	33
BLOQUE I	
LOS SISTEMAS INTERNOS DE INFORMACIÓN Y CANALES DE DENUNCIAS	
I.1. CONDICIONES DE PROTECCIÓN DEL INFORMANTE	
CONDICIONES PARA LA PROTECCIÓN DEL INFORMANTE EN EL ÁMBITO MATERIAL Y PROCESAL. Agustín Jesús Pérez-Cruz Martín y Frank Luis Mila Maldonado	49
1. LA PROTECCIÓN DEL INFORMANTE COMO PIEZA CLAVE PARA COMBATIR INFRACCIONES Y LA CORRUPCIÓN	51
2. EL INFORMANTE: SU NATURALEZA	52
2.1. Antecedentes	52
2.2. Condiciones para la protección del informante: aspectos objetivos-subjetivos y procedimentales	53
2.2.1. Aspectos objetivos	53
2.2.1.1. El informante	53
2.2.1.2. La información	56
2.2.1.3. Responsabilidad del informante y responsabilidad de los sujetos obligados	57
2.2.2. Aspectos subjetivos	58
2.2.3. Aspectos formales o procedimentales	60

3. CONCLUSIONES	61
4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	62
CANAL DEL INFORMANTE Y VALOR DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA EN LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES. Rafael Fernández Páiz	65
1. INTRODUCCIÓN	67
2. EL CANAL DE DENUNCIAS DENTRO DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN EXIMENTE DE LAS EMPRESAS	69
3. CANAL DE DENUNCIAS EN LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES	71
4. SANCIONES A LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES	72
5. <i>¿NEMO TENETUR SE IPSUM ACCUSARE?</i>	73
6. VALOR DE LA DENUNCIA ANÓNIMA	74
7. CONCLUSIONES	75
8. BIBLIOGRAFÍA	76
9. JURISPRUDENCIA	76
LA PROTECCIÓN DEL INFORMANTE EN LA LEY 2/2023: REVELACIÓN DE SECRETOS VS. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. Ana María Vicario Pérez	77
1. INTRODUCCIÓN	79
2. LA IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN	80
3. LA NECESARIA PROTECCIÓN DE LOS ALERTADORES	81
4. SOBRE LA POSIBLE COMISIÓN DE UN DELITO DE REVELACIÓN DE SECRETOS	83
5. TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN EL MARCO DE LAS DENUNCIAS CORPORATIVAS	85
6. REFLEXIÓN FINAL	88
7. BIBLIOGRAFÍA	88
LUCES Y SOMBRA EN LA PROTECCIÓN DEL INFORMANTE DE LA LEY 2/2023. Raquel Roso Cañadillas	91
1. INTRODUCCIÓN: LOS MOTIVOS DE LA LEY 2/2023	93
2. MECANISMOS LEGALES DE PROTECCIÓN DEL INFORMANTE ..	94

3.	OTRAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN DERIVADAS DE UN ANÁLISIS POLÍTICO-CRIMINAL	96
3.1.	Necesidad de un «reseteo» en la conciencia colectiva materializado en la semántica social del término	96
3.2.	Una obligada ponderación de intereses entre el valor confianza y el interés público: ¿proteger al informante de un abuso utilitarista por el Estado?	98
3.3.	Proteger al informante honesto de las prácticas corruptas de otros informantes. La honestidad y la buena fe como estandarte del sistema.	100
4.	CONCLUSIÓN	103

I.2. DINÁMICAS DE LOS CANALES DE DENUNCIA INTERNOS

LÍMITES Y GARANTÍAS DE LOS CANALES DE DENUNCIAS ANÓNIMAS EN EL ÁMBITO DEL SECTOR PÚBLICO. Antonio Evaristo Gudín Rodríguez-Magariños	107	
1.	LA PROSCRIPCIÓN DE LA DELACIÓN EN EL DERECHO EUROPEO	109
2.	MARCO INSTITUCIONAL DE LAS GARANTÍAS A ESTABLECER EN LOS CANALES DE DENUNCIA	115
3.	LOS CANALES DE DENUNCIAS EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	116
4.	LA ADMISIBILIDAD DE LA DENUNCIA ANÓNIMA EN NUESTRO DERECHO	117
5.	LOS ESTADIOS PREVIOS A LA INVESTIGACIÓN PENAL	119
6.	LA FASE DE INVESTIGACIÓN PREPROCESAL	121
7.	LÍMITES A LA DENUNCIA ANÓNIMA	122
7.1.	Límites materiales	122
7.2.	Límites formales	123
7.3.	Límites temporales	125
7.4.	Límites constrictivos	126
7.5.	Límites procesales	126
7.6.	Límites personales	127
8.	GARANTÍAS DEL AFECTADO POR UNA DENUNCIA ANÓNIMA.	129

8.1.	Derecho a ser informado de la existencia de un sistema de alerta	129
8.2.	Garantías procesales y derecho defensa	129
8.3.	Garantía de confidencialidad	130
8.4.	Derecho de la persona afectada a ser oída	131
8.5.	Notificación de la terminación del procedimiento y pérdida de la condición confidencial en caso de denuncias infundadas.	131
8.6.	Derecho al tratamiento de los datos de carácter personal.	132
9.	GARANTÍAS PARA EL DENUNCIANTE	134
10.	CONCLUSIONES	134
11.	BIBLIOGRAFÍA	135
 REQUISITOS DE LA COMUNICACIÓN INTERNA. Marta Marrero Fernández-Cid y Luis Alberto Ibáñez Galera		139
1.	INTRODUCCIÓN	141
2.	REQUISITOS PARA QUE UNA DETERMINADA COMUNICACIÓN ESTÉ AMPARADA POR EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE LA LPI	143
3.	CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO POR EL COMUNICANTE DE LOS REQUISITOS PREVISTOS EN EL ART. 35 DE LA LPI	147
4.	CONCLUSIONES	150
 INVESTIGACIONES CORPORATIVAS Y DERECHO DE DEFENSA. José Javier Polo Rodríguez		151
1.	INTRODUCCIÓN. MEDIOS DE INVESTIGACIÓN LEGÍTIMOS DENTRO DE LA EMPRESA. EL ÁMBITO DE LA «POLICÍA EMPRESARIAL» EN EL MARCO DE SU <i>COMPLIANCE</i>	153
2.	FUNDAMENTO Y NATURALEZA DE LAS INVESTIGACIONES INTERNAS	154
3.	INCIDENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO	155
4.	PREMISAS PREVIAS A TODA INVESTIGACIÓN INTERNA	157
5.	CONTENIDO Y ALCANCE DEL DERECHO DE DEFENSA	157
6.	DERECHO A FORMULAR ALEGACIONES POR EL INVESTIGADO	159
7.	ACCESO AL EXPEDIENTE	160
8.	INVESTIGACIONES INTERNAS Y SECRETO PROFESIONAL	160

9. EN CONCLUSIÓN	161
CANALES DE DENUNCIA DIGITALES Y CIBERDELITOS INTERNOS: GARANTÍAS JURÍDICAS Y RIESGOS PARA EL INFORMANTE. Francisco José Peláez Ortiz	163
1. INTRODUCCIÓN	165
2. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DEL CANAL DE DENUNCIAS	165
2.1. Origen normativo: de la Directiva europea a la Ley 2/2023	165
2.2. Jurisprudencia relevante y principios constitucionales implicados	166
2.3. Nuevos retos en la protección jurídica del informante digital	166
3. RIESGOS TECNOLÓGICOS EN LOS CANALES DE DENUNCIA...	167
3.1. Accesos indebidos y manipulaciones internas	167
3.2. Ciberataques externos: un objetivo vulnerable	167
3.3. Trazabilidad digital y anonimato: un falso blindaje	168
3.4. Amenazas híbridas: la convergencia de lo penal y lo laboral	168
4. RESPONSABILIDAD PENAL DE LA EMPRESA Y DEL INFORMANTE	169
4.1. Cuando la empresa falla: omisiones penalmente relevantes	169
4.2. ¿Y si el informante comete un delito al denunciar?	170
4.3. ¿Es el canal digital un bien jurídico protegido?	171
5. BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE CANALES DIGITALES DE DENUNCIA	171
5.1. Seguridad técnica: cifrado, anonimato y auditoría	171
5.2. Seguridad jurídica: protocolos, custodia de pruebas y control de acceso	172
5.3. Formación, cultura organizativa y prevención de represalias	172
5.4. Integración con el compliance penal y ciberseguridad corporativa	172
6. CONCLUSIONES	173
7. BIBLIOGRAFÍA	174

EL CANAL DE DENUNCIAS EN LOS DELITOS COMETIDOS EN EL SEÑO DE UNA ORGANIZACIÓN EMPRESARIAL. Ricardo Rodríguez Fernández	175
1. INTRODUCCIÓN	177
2. RESPONSABILIDAD PENAL DEL ADMINISTRADOR POR LOS DELITOS COMETIDOS EN EL SEÑO DE LA EMPRESA (RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS JURÍDICAS)	179
2.1. Historia e introducción	179
2.2. ¿Por qué la responsabilidad penal de las personas jurídicas, de las empresas?	183
2.3. Supuestos de responsabilidad penal de las personas jurídicas (y, por ende, de sus administradores de derecho o de hecho)	183
2.4. Requisitos para apreciar la responsabilidad penal de los administradores —de derecho o de hecho— o representante legal por los delitos cometidos por una persona jurídica	185
2.5. La responsabilidad penal de los administradores y del «Compliance officer» en la última reforma del Código Penal	186
2.6. El Oficial de cumplimiento (Compliance officer). Funciones	188
2.7. Los programas de cumplimiento (compliance)	189
2.8. Desarrollo y contenido de los programas de cumplimiento	190
2.9. Consecuencias de tener un buen plan de prevención de comisión de delitos en la empresa	191
2.10. Requisitos para evitar la responsabilidad penal de los administradores por la existencia de un plan de cumplimiento	192
2.11. ¿Pueden establecerse responsabilidades contra el propio responsable de cumplimiento normativo?	192
2.12. ¿Cómo es un plan de compliance y para qué delitos sirve?	193
3. EL CANAL DE DENUNCIAS	194
3.1. Introducción. Concepto	194
3.2. Implementación obligatoria del canal de denuncias. Regulación legal. Consecuencias de su incumplimiento	195

3.3.	Funcionamiento del canal de denuncias. Su importancia. Sujeto activo.	196
3.4.	Tipos de canales de denuncias. Quiénes pueden utilizarla. Funcionamiento.	201
3.5.	Carácter confidencial o anónimo de las denuncias.	202
3.6.	Principios que informan las investigaciones derivadas del canal de denuncias.	204
3.7.	Funciones del Instructor y notificación del resultado de la investigación	207
3.8.	Resultado de la investigación	211
4.	CONCLUSIONES Y REFLEXIÓN FINAL	212

I.3. ASPECTOS PROCESALES DERIVADOS DE LOS CANALES DE DENUNCIAS

EL CANAL DE DENUNCIAS EN EL SECTOR PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE GOBERNANZA Y DE UN SISTEMA DE COMPLIANCE INSTITUCIONAL. CUESTIONES PROCESALES EN TORNO A LA INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y A LAS GARANTÍAS DEL INFORMANTE Y DERECHOS DEL INVESTIGADO. María Luisa García Torres.		
1.	EL CANAL DE DENUNCIAS EN EL SECTOR PÚBLICO: EJE VERTEBRADOR DEL COMPLIANCE INSTITUCIONAL Y HERRAMIENTA DE GOBERNANZA DEMOCRÁTICA	219
2.	VALORACIÓN JURÍDICA DE LA DENUNCIA INTERNA EN EL SECTOR PÚBLICO: FIABILIDAD, AUTENTICIDAD Y SU INCIDENCIA EN LA APERTURA DEL PROCESO	224
3.	PROTECCIÓN DEL DENUNCIANTE Y GARANTÍAS DEL INVESTIGADO EN EL PROCESO JUDICIAL ESPAÑOL: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA PRÁCTICA EN EL SECTOR PÚBLICO.	228
4.	CONCLUSIONES	230
5.	BIBLIOGRAFÍA CITADA	231
6.	LEGISLACIÓN CITADA	231
7.	JURISPRUDENCIA CITADA	232

ALGUNOS ASPECTOS SOBRE LA VALORACIÓN DE LA PRUEBA EN LAS INVESTIGACIONES DERIVADAS DEL CANAL DE DENUNCIAS. Javier Puyol Montero

233

1. EN PRIMER TÉRMINO, SE VA A PROCEDER AL ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN DICHA ACTIVIDAD DE VALORACIÓN PROBATORIA.....	235
1.1. El principio de libre valoración de la prueba	235
1.2. El principio de la valoración conjunta o global de las pruebas	236
1.3. El principio de imparcialidad y de objetividad en la valoración de la prueba	237
1.4. El principio de veracidad en la valoración de las pruebas.	238
1.5. El principio de buena fe en la valoración de la prueba ...	239
2. LOS FACTORES QUE INFLUYEN EN LA VALORACIÓN DE LA PRUEBA	240
2.1. En primer término es procedente analizar la fuente y origen de la prueba.....	240
2.2. En segundo lugar, debe analizarse el origen de la prueba.	241
2.3. La evaluación detallada de la pertinencia y relevancia de la prueba	243
2.4. La fiabilidad y la autenticidad de la prueba	244
2.5. La consistencia de la prueba.....	244
2.6. La coherencia de la prueba	245
2.7. La cronología y el contexto en la valoración de la prueba	245
2.7.1. La cronología de la prueba.....	245
2.7.2. La importancia del contexto en el que se haya desarrollado la actividad probatoria	246
EFFECTOS EN EL PROCESO PENAL DE LAS DENUNCIAS ANÓNIMAS INVESTIGADAS EN EL SEÑO DE LAS EMPRESAS Y SU REGULACIÓN EN LA LEY 2/2023. Leandro Martínez Puertas	247
1. INTRODUCCIÓN.....	249
2. EFECTOS EN EL PROCESO PENAL DE LA PRESENTACIÓN DE DENUNCIAS ANÓNIMAS EN EL SEÑO DE LAS EMPRESAS	250
2.1. Regulación de las denuncias anónimas en el Derecho internacional y europeo.	251
2.2. Normativa en el ámbito nacional	252
2.3. Solución jurisprudencial a la cuestión	253
3. REFLEXIÓN FINAL	257

I.4. SOBRE LOS SISTEMAS INTERNOS DE INFORMACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

EL SISTEMA INTERNO DE INFORMACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA. Eduardo Navarro Villaverde	261
1. INTRODUCCIÓN.....	263
2. COMPONENTES DEL SISTEMA INTERNO DE INFORMACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO.....	265
2.1. Infraestructura tecnológica	267
2.2. Gestión de la Comunicación	268
3. RESPONSABLE DEL SISTEMA INTERNO DE INFORMACIÓN	268
3.1. Procedimientos internos de gestión de informaciones.....	269
3.2. Externalización de servicios	269
3.3. Desafíos en la implementación del sistema interno de información.....	270
4. AUTORIDADES INDEPENDIENTES DE PROTECCIÓN AL INFORMANTE (A.A.I.).....	270
5. CONCLUSIÓN	271
 SECTOR PÚBLICO Y SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS INFORMANTES (WHISTLEBLOWING). Joan A. Llinares Gómez	273
1. INTRODUCCIÓN Y PROBLEMÁTICA SOBRE LA QUE SE ACTÚA.....	275
1.1. La corrupción en el ámbito público	277
1.2. Conceptos básicos	278
2. WHISTLEBLOWING Y ÉTICA PÚBLICA	280
3. MARCO JURÍDICO.....	280
3.1. Antecedentes	280
3.2. La Ley 2/2023, de 25 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.....	282

RESILIENCIA DE LOS CANALES DE DENUNCIA EN EL SECTOR PÚBLICO ANTE APAGONES Y CIBER INCIDENTES. Verónica Juliana Caicedo Buitrago	287
1. INTRODUCCIÓN	289
2. IMPORTANCIA DE LA CONTINUIDAD OPERATIVA EN LOS CANALES DE DENUNCIA	290
3. OBLIGACIONES LEGALES EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DISPONIBILIDAD	292
3.1. Requisitos normativos sobre la operatividad ininterrumpida del canal de denuncias	292
3.2. Responsabilidad jurídica derivada de la falta de continuidad	293
3.3. Obligaciones de protección de datos y resiliencia en los canales de denuncia	294
4. DIRECTRICES Y BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES SOBRE RESILIENCIA EN LOS CANALES DE DENUNCIA	295
5. MEDIDAS PROACTIVAS PARA GARANTIZAR LA RESILIENCIA DEL CANAL DE DENUNCIAS	297
6. CONCLUSIONES	299
7. BIBLIOGRAFÍA	300
 CANALES DE DENUNCIA Y PLANES DE MEDIDAS ANTIFRAUDE: UN ANÁLISIS PRÁCTICO DEL CUMPLIMIENTO NORMATIVO EN LA GESTIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS. M. ^a Concepción Campos Acuña	303
1. INTRODUCCIÓN	305
2. CANALES DE DENUNCIAS EN LOS PLANES DE MEDIDAS ANTIFRAUDE PARA LA GESTIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS	306
2.1. La configuración del canal de denuncias en la Orden HFP/1030/2021	307
2.2. El órgano responsable del canal de denuncias interno: el papel de los Comités Antifraude	308
3. LA MULTIPLICIDAD DE CANALES DE DENUNCIA EXTERNOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES FINANCIEROS DE LA UE	310
3.1. El Canal Infofraude de la Intervención General del Estado	310
3.2. Canal de la Oficina de Lucha contra el Fraude europea . .	312
3.3. La aparición en escena de la Fiscalía Europea	313

4. EL CANAL EXTERNO EN LA LEY 2/2023: UNA APROXIMACIÓN A TRAVÉS DE LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE PROTECCIÓN AL INFORMANTE.....	315
5. CONCLUSIONES: EL CANAL DE DENUNCIAS COMO ELEMENTO DE LOS SISTEMAS DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL	316
6. BIBLIOGRAFÍA	317

I.5. SOBRE LA INVESTIGACIÓN DEL ACOSO

LA INCIDENCIA DEL ACOSO LABORAL EN LA CULTURA EMPRESARIAL Y LAS CONSECUENCIAS DERIVADAS DE SU INCUMPLIMIENTO. Concepción Morales Vállez	321
1. LA DEFINICIÓN DE ACOSO LABORAL	323
2. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN A UN CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE ACOSO LABORAL	326
3. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL N.º 28/2025, DE 10 DE FEBRERO, RECAÍDA EN EL RECURSO N.º 3672/2022 ..	327
4. CONCLUSIONES	328
5. BIBLIOGRAFÍA	333

I.6. LAS AUTORIDADES INDEPENDIENTES DE PROTECCIÓN DEL INFORMANTE (CANALES EXTERNOS)

LAS AUTORIDADES INDEPENDIENTES Y LA PROTECCIÓN DEL INFORMANTE EN ESPAÑA: UN MAPA CON DEMASIADAS INCÓGNITAS. Ignacio Sáez Hidalgo	337
1. LA PROTECCIÓN DE PERSONAS QUE INFORMAN DE IRREGULARIDADES COMO ESTRATEGIA FRENTE A LA CORRUPCIÓN ..	339
1.1. Canales de información: Puertas abiertas a la comunicación de irregularidades	339
1.2. Medidas de protección y apoyo al informante: El escudo contra la represalia	339

1.3.	Declaraciones de intenciones, la Directiva exige a los Estados miembros el establecimiento de un régimen sancionador robusto, proporcionado y disuasorio.	340
2.	LA COMPLEJIDAD ESPAÑOLA.	340
3.	EL MODELO DESCENTRALIZADO DE LA LEY 2/2023: DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.	341
3.1.	Canal Externo. ¿Dónde acudo para denunciar?	341
3.2.	Protección y Apoyo. ¿Quién me puede ayudar y proteger?	342
3.3.	La Potestad Sancionadora ¿Quién sanciona los incumplimientos de esta ley?	342
4.	DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: UN MAPA CON DEMASIADAS INCÓGNITAS.	343
4.1.	La Autoridad Independiente (estatal) llega tarde	343
4.2.	Las Autoridades Autonómicas: Un Panorama Diverso	343
4.2.1.	Las Agencias y Oficinas Antifraude Preexistentes: El reto de la adaptación	343
4.2.2.	El resto de Comunidades: La difícil decisión de qué hacer.	345
4.3.	La preocupante «zona indefinida»	347
5.	BIBLIOGRAFÍA	347
EL CANAL EXTERNO DEL INFORMANTE EN LA COMUNIDAD DE MADRID: PRIMEROS PASOS, PRIMEROS RETOS. Jesús María González García		349
1.	PUNTO DE PARTIDA.	351
2.	LO QUE APORTA EL CANAL EXTERNO DE INFORMANTES DE LA COMUNIDAD DE MADRID AL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.	354
3.	PRIMEROS RETOS DEL CANAL EXTERNO DEL INFORMANTE DE LA COMUNIDAD DE MADRID	357
3.1.	Delimitación del ámbito objetivo del canal externo de la Comunidad de Madrid	358
3.2.	Delimitación del ámbito subjetivo de la actividad del canal externo de la Comunidad de Madrid	360
3.3.	Determinación del fuero de competencia del canal externo de la Comunidad de Madrid en el ámbito de organizaciones pertenecientes al sector privado	362
3.4.	Determinación de los medios materiales y personales del canal externo de la Comunidad de Madrid.	364

4. CONCLUSIÓN	366
5. BIBLIOGRAFÍA	367

BLOQUE II

EXPERIENCIAS PRÁCTICAS: UNA MIRADA 360°

II.1. EN EMPRESAS PÚBLICAS

EMPRESAS PÚBLICAS. CUMPLIMIENTO NORMATIVO Y CORRUPCIÓN. Magdalena Suárez Ojeda	373
1. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN	375
2. EL CUMPLIMIENTO NORMATIVO Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS..	376
3. LA CORRUPCIÓN Y LA CULTURA DEL CUMPLIMIENTO NORMATIVO	378
4. ELEMENTOS ESPECÍFICOS DE LA CORRUPCIÓN RELATIVOS A LAS EMPRESAS PÚBLICAS. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL	379
 LA GESTIÓN DEL CANAL INTERNO DE INFORMACIÓN EN MERCAMADRID: UN MODELO DE COMPROMISO CON LA TRANSPARENCIA Y LA INTEGRIDAD. Pablo Román Villar	383
1. INTRODUCCIÓN	385
2. EL CANAL INTERNO DE INFORMACIÓN COMO PILAR DEL SISTEMA DE COMPLIANCE PENAL	385
3. ÁMBITO SUBJETIVO: DERECHOS Y DEBERES DE INFORMANTES Y PERSONAS AFECTADAS	385
3.1. Los informantes	385
3.2. Las personas afectadas	387
4. ÁMBITO OBJETIVO Y PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN	388
4.1. Ámbito objetivo: tipología de hechos comunicables.....	389
4.2. Modalidades de presentación de las comunicaciones....	389
4.3. Fases del procedimiento.....	390
5. ÓRGANO DE SUPERVISIÓN: INDEPENDENCIA Y CONTROL	390
5.1. Competencias y funciones	391

5.2.	Gestión de conflictos de interés	391
5.3.	Transparencia institucional y rendición de cuentas.....	392
6.	GARANTÍAS DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.....	392
6.1.	Principios aplicables al tratamiento de datos	393
6.2.	Medidas específicas implementadas.....	393
7.	CANALES EXTERNOS DE INFORMACIÓN.....	394
7.1.	Finalidad y legitimidad de los canales externos	394
7.2.	Principales canales externos habilitados.....	394
7.3.	Relación entre los canales internos y externos	395
8.	CULTURA DE CUMPLIMIENTO: FORMACIÓN, SEGUIMIENTO Y MEJORA CONTINUA	395
8.1.	Comunicación interna continuada	396
8.2.	Formación obligatoria y transversal	396
8.3.	Seguimiento de indicadores e impacto	396
8.4.	Compromiso con la mejora continua	397
9.	CONCLUSIONES	397
IMPLEMENTACIÓN PRÁCTICA DEL SISTEMA INTERNO DE INFORMACIÓN. Marta Campomanes Camino		399
1.	TOMA DE CONTACTO	401
2.	PLAN DE ACCIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO.....	404
3.	DIFICULTADES Y DUDAS PRÁCTICAS SOBREVENIDAS.....	406
4.	ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN.....	411
5.	CONCLUSIONES	415
 II.2. EN UN SERVICIO PÚBLICO DE SALUD		
LA APERTURA DE SISTEMAS INTERNOS DE INFORMACIÓN EN UN SERVICIO PÚBLICO DE SALUD: EL CASO DE ANDALUCÍA. Carmen Fernández Moreno		419
1.	INTRODUCCIÓN	421

2. LA CONVIVENCIA DE LAS UNIDADES DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LOS CONTROLES INTERNOS TRADICIONALES EN UN SERVICIO PÚBLICO DE SALUD	422
3. LA APERTURA DE SISTEMAS INTERNOS DE INFORMACIÓN EN UN SERVICIO PÚBLICO DE SALUD, MIEDOS Y APOYOS	428
4. TIPO DE INFORMACIONES QUE NOS LLEGAN, TRAMITACIÓN Y RESULTADOS	431
4.1. Panorama general de 2025 cerrado 13 mayo	431
4.2. Distribución por provincia y materia principal	431
4.3. Relación de expedientes	432
5. CONCLUSIONES OPERATIVAS	432
6. CONCLUSIONES Y REFLEXIÓN FINAL	432
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	435

II.3. EN EL ÁMBITO LOCAL

CANAL INTERNO Y CULTURA ÉTICA LOCAL. M. ^a Begoña Ballvé Jerez	439
1. INTRODUCCIÓN	441
2. MARCO NORMATIVO DEL CANAL INTERNO DE INFORMACIÓN Y SU IMPACTO EN LA CULTURA ORGANIZATIVA	441
3. DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN PRÁCTICA DEL CANAL INTERNO	443
4. MECANISMOS DE GOBERNANZA DEL CANAL	445
5. IMPLEMENTACIÓN DEL CANAL INTERNO DESDE UNA ARQUITECTURA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL: EL CANAL INTERNO EN EL AYUNTAMIENTO DE MOLLET DEL VALLÈS	448
5.1. Diseño y operativa del canal interno antes de la Ley 2/2023	448
5.2. Diseño técnico y gobernanza del canal de alertas	449
6. DIFICULTADES DETECTADAS Y SOLUCIONES ORGANIZATIVAS	450
7. INCORPORACIÓN SISTÉMICA DEL CANAL INTERNO: DEL CUMPLIMENTO NORMATIVO A LA CULTURA DE LA INTEGRIDAD ..	451
8. CONCLUSIONES	454
9. BIBLIOGRAFÍA	454

II.4. EN CASOS DE CORRUPCIÓN DERIVADOS DE LA CONTRATACIÓN: UNA VISIÓN JURISPRUDENCIAL

¿PUEDEN LAS EMPRESAS CELEBRAR CONTRATOS CON EL SECTOR PÚBLICO PESE A HABER SIDO CONDENADAS EN SENTENCIA FIRME POR DELITOS DE CORRUPCIÓN? SÓLO SI CUENTAN CON UN SISTEMA DE COMPLIANCE ADECUADO: A PROPÓSITO DE LA STJUE DE 11 DE JUNIO DE 2020.	Carlos Gómez-Jara Díez	459
1. INTRODUCCIÓN		461
2. CONTEXTO		462
3. LA DIRECTIVA EUROPEA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (2014) Y SU RELEVANCIA PARA LA ADOPCIÓN DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE COMPLIANCE PENAL. DIFERENCIA CON LA ACTUAL LEY ESPAÑOLA DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO (2017)		464
4. LA STJUE DE 11 DE JUNIO DE 2020 [CASO C-472/19]: INCOMPATIBILIDAD CON LA NORMATIVA EUROPEA DE LA NORMATIVA NACIONAL QUE NO PERMITA LA «REHABILITACIÓN CORPORATIVA»		467
5. POSIBILIDAD DE QUE LAS EMPRESAS INVOQUEN EL EFECTO DIRECTO DE «REHABILITACIÓN CORPORATIVA» CONTENIDO EN LA DIRECTIVA PESE A LA DEFECTUOSA REGULACIÓN ESPAÑOLA Y LA RELEVANCIA DE LA UNE 19.601		469
6. CONCLUSIÓN		471

BLOQUE III

ÁMBITOS SECTORIALES: UN RECORRIDO HETEROGÉNEO

III.1. ÁMBITO PENITENCIARIO

WHISTLEBLOWING: LOS SISTEMAS INTERNOS DE INFORMACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO. MARCO NORMATIVO GENERAL Y APLICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA.	Eugenio Arribas López
--	---------------------------------

477

1. INTRODUCCIÓN	479
2. LA LEY 2/2023, DE 20 DE FEBRERO EN DOS PATADAS	479
3. SISTEMA INTERNO DE INFORMACIÓN	480
3.1. Disposiciones generales sobre los Sistemas internos de información.	480
3.2. Sistema interno de información en el sector público.	482
4. LOS SISTEMAS INTERNOS DE INFORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA.	483
4.1. Sistema de información interna en la SGIP	483
4.1.1. Generalidades	484
4.1.2. Procedimiento de investigación de las comunicaciones recibidas	485
4.2. Sistema de información interna en la ETPFE	487

III.2. ENTIDADES DEPORTIVAS

EL COMPLIANCE EN LAS ENTIDADES DEPORTIVAS. Luis Lafont Nicasia	493
1. INTRODUCCIÓN	495
2. RECIENTE JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE EL COMPLIANCE	495
3. EL «COMPLIANCE FACHADA»	496
3.1. SAP de Alicante, secc. 2. ^a , n. ^o 118/2025, de 11 de marzo	496
3.2. El compliance en el caso «Neymar 1» y su alegación ante la Sala de apelación de la Audiencia Nacional.	497
3.3. La doble división de la criminalidad. El caso Osasuna . . .	498
4. EL CASO «NEYMAR 2», COMPLIANCE Y PRINCIPIO <i>NE BIS IN IDEM</i>	500
5. COMPLIANCE Y DEPORTE AFICIONADO	501
6. MODELOS CENTRALIZADOS Y DESCENTRALIZADOS EN EL ÁMBITO COMPARADO	502
7. CONCLUSIONES	504
8. BIBLIOGRAFÍA	505

III.3. CONTRATACIÓN PÚBLICA

LA INTERACCIÓN DEL «COMPLIANCE ANTITRUST» Y DEL PROGRAMA DE CLEMENCIA EN LAS PRÁCTICAS COLUSORIAS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. Emiliano García Coso.	509
1. CONTEXTO LEGAL Y ADMINISTRATIVO DE LAS PRÁCTICAS COLUSORIAS: « <i>BID-RIGGING</i> ».....	511
2. LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PROGRAMA DE «COMPLIANCE ANTITRUST» PARA LAS ENTIDADES PARTICIPANTES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	514
3. LA CLEMENCIA COMO FIGURAS COADYUVANTES EN LA INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE LAS COLUSIONES POR LAS AUTORIDADES DE COMPETENCIA	518
4. CONSIDERACIONES FINALES	522
5. BIBLIOGRAFÍA	523

COMUNICACIÓN DE INFRACCIONES Y SELF-CLEANING DE LA PROHIBICIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. Juan Carlos Ortiz-Pradillo.	525
1. LA CLEMENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	527
2. COLABORACIÓN ACTIVA DE LA PERSONA JURÍDICA Y SELF-CLEANING EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	530
3. AUTODENUNCIA Y COOPERACIÓN VOLUNTARIA Y PLENA... ..	532
4. CONCLUSIONES	535

III.4. ADICIONES

LA PROTECCIÓN DEL INFORMANTE Y LA GESTIÓN DE DENUNCIAS ANTE PERFILES DE RIESGO: EL ADICTO-INFRACTOR Y EL INFRACTOR-ADICTO. Paloma Bárcena-López	539
1. INTRODUCCIÓN.....	541

2. LA PROTECCIÓN DEL DENUNCIANTE	543
3. EL ADICTO-INFRACTOR Y EL INFRACTOR-ADICTO: RIESGOS PARA EL INFORMANTE Y PARA LA INSTITUCIÓN	544
4. LOS PROBLEMAS GENERADOS POR LAS CONDUCTAS ADICTIVAS EN EL EMPLEO PÚBLICO: REGULACIÓN NORMATIVA	545
5. ETAPAS DEL PROCESO: CONOCIMIENTO, DENUNCIA E INVESTIGACIÓN	547
6. CONCLUSIONES	550
7. BIBLIOGRAFÍA	551
8. SENTENCIAS	552

III.5. UNIVERSIDAD

UNIVERSIDAD MULTICANAL: GESTIONANDO LA DIVERSIDAD DE CANALES DE DENUNCIA. Ana Caro Muñoz	555
1. EJES QUE ENMARCAN LA ESENCIA Y COMPLEJIDAD DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS	557
2. MARCO JURÍDICO Y PROCEDIMENTAL QUE CONFORMA LA UNIVERSIDAD MULTICANAL	561
3. RESULTADO: CONFUSIÓN COMPETENCIAL Y PROCEDIMENTAL PARA TRAMITAR QUEJAS, DENUNCIAS E INFRACCIONES..	568
EPÍLOGO. Marco Ibargüen Morales	571
1. INTRODUCCIÓN	573
2. DE LAS LEGISLACIONES EN MÉXICO	574
3. DE LAS NORMAS MEXICANAS	577
4. OBLIGACIÓN DE CONTAR CON CANALES DE ATENCIÓN DE QUEJAS Y SOLICITUDES	578
5. CONCLUSIONES	580
RESEÑA CURRICULAR. CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA	583
RESEÑA CURRICULAR. ELOY VELASCO NÚÑEZ	585

LA PROTECCIÓN DEL INFORMANTE EN LA LEY 2/2023: REVELACIÓN DE SECRETOS VS. LIBERTAD DE EXPRESIÓN ⁽¹⁾

Ana María Vicario Pérez

*Profesora Ayudante Doctora. Área de Derecho Procesal
Universidad de Burgos*

1. INTRODUCCIÓN
2. LA IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN
3. LA NECESARIA PROTECCIÓN DE LOS ALERTADORES
4. SOBRE LA POSIBLE COMISIÓN DE UN DELITO DE REVELACIÓN DE SECRETOS
5. TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN EL MARCO DE LAS DENUNCIAS CORPORATIVAS
6. REFLEXIÓN FINAL
7. BIBLIOGRAFÍA

(1) Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación del plan estatal «El Derecho Procesal civil y penal desde la perspectiva de la Unión Europea: la consolidación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia» (Ref. PID2021-124027NB-I00) y del proyecto de investigación del plan estatal «Ganancias ilícitas y sistema de justicia penal: una perspectiva global» (Ref. PID2022-138796NA-I00).

1. INTRODUCCIÓN

Transcurridos dos años, a fecha de redacción de estas líneas, de la entrada en vigor 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⁽²⁾ y por la cual se transpone en el ordenamiento jurídico español 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 (en adelante, Directiva *Whistleblowing*)⁽³⁾, puede hacerse balance de las primeras impresiones acerca de sus postulados.

A lo largo de este artículo, nos centraremos en la que se erige como la finalidad principal del aludido texto normativo, cual es la regulación de una serie de medidas que eviten la adopción de represalias contra los miembros internos o externos de la persona jurídica que, ante la posible comisión de infracciones en el seno de esta, deciden ponerlo en conocimiento de la autoridad oportuna a través de los canales internos de denuncia, los canales externos o la revelación pública (Epígrafe 1). Ciertamente, el fomento a la utilización de estos medios de información de infracciones debe pasar necesariamente por un elenco de garantías que eviten la adopción de represalias contra el informante (Epígrafe 2).

Sin embargo, pese a los loables esfuerzos legislativos en este sentido, se advierten en la Ley 2/2023 ciertos matices que nos alejan del pretendido objetivo de alcanzar un sistema de información inocuo. En concreto, nos referiremos en el presente trabajo al articulado que deja la puerta abierta a una posible comisión de un delito de revelación de secretos en supuestos de revelación pública de la información (Epígrafe 3). ¿Cómo debe operar el equilibrio entre la libertad de expresión y dicha tipología delictiva?

Tratando de dar respuesta a esta pregunta, nos serviremos de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) a efectos de determinar los criterios que deben ser tomados en consideración a la hora de valorar si una revelación pública de infracciones cometidas en una persona jurídica encuentra amparo en el derecho a la libertad de expresión o si, por el contrario, es constitutiva de delito (Epígrafe 4).

(2) BOE n. 44, de 21 de febrero de 2023, pp. 26140-26189.

(3) DOUE n. L 305, de 26 de noviembre de 2019, pp. 17-56.

2. LA IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN

La Ley 2/2023 impone como obligatoria la implantación de canales de denuncia internos⁽⁴⁾ en todas aquellas personas jurídicas privadas y públicas incluidas en su ámbito subjetivo de aplicación, lo cual no hace sino venir a completar los requisitos de eficacia de los programas de cumplimiento normativo que el Código Penal prevé como atenuadores o evitadores de la responsabilidad criminal de las entidades. Y es que, desde la adopción de la máxima *societas delinquere potest* con la modificación del Código Penal en el año 2010⁽⁵⁾ y la inclusión del defecto organizacional⁽⁶⁾ como causa de culpabilidad de las entidades en 2015⁽⁷⁾, la creación, utilización y supervisión de canales de denuncia corporativos se instituye en requisito elemental para sortear la posible responsabilidad que, por delitos cometidos en el ámbito de actuación de la persona jurídica en su nombre y beneficio, podría derivarse para esta⁽⁸⁾. Basta, para constatar esta aseveración, con dirigir la mirada al contenido del artículo 31 bis 5 CP, por el cual, entre el elenco de elementos definidores de la eficacia de los programas de cumplimiento normativo, se incluye la «*obligación de informar de posibles riesgos e incumplimientos al organismo encargado de vigilar el funcionamiento y observancia del modelo de prevención*».

A mayores, la implantación de canales de denuncia internos, erigidos como principal medio de la alerta sobre conductas ilícitas corporativas, viene acompañado de la posible denuncia a autoridades independientes externas, por un lado, y de la revelación pública, por otro lado.

Con respecto a las primeras, la *Directiva Whistleblowing* prevé, en sus artículos 10 y ss., la comunicación de información a través de canales de denuncia externa, estando los Estados miembros obligados a designar a las autoridades competentes. De ello se ocupa el legislador español en los artículos 16 a 24 de la Ley 2/2023, referentes a las comunicaciones ante la Autoridad Independiente de Protección del Informante o ante la Autoridad autonómica equivalente, concebidas como entes de derecho público a las que se podrá informar de la comisión de cualesquiera acciones u omisiones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley, «*ya sea directamente o previa comunicación a través del correspondiente canal interno*» (artículo 16.1).

Por su parte, la revelación pública queda igualmente amparada por la normativa de protección del informante en la medida en que se cumpla con dos requisitos:

-
- (4) Sobre las características de los canales de denuncia, véase VELASCO NÚÑEZ, E., *El canal de denuncias: sector privado y público. La protección del informante en la Ley 2/2023*, de 20 de febrero, La Ley, Madrid, 2023, pp. 58-63.
 - (5) Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, BOE n. 152, de 23 de junio de 2010, pp. 54811-54883.
 - (6) Sobre el concepto de «defecto organizacional», GÓMEZ-JARA DÍEZ, C., *La culpabilidad penal de la empresa*, Marcial Pons, Madrid, 2005, p. 241.
 - (7) Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, BOE n. 77, de 31 de marzo de 2015, pp. 27061-27176.
 - (8) VICENTE ANDRÉS, R., *La protección del informante en el marco del compliance*, Sepín, Madrid, 2023, p. 46.

primero, que se hayan utilizado con carácter previo por el alertador los canales internos y/o externos; segundo, que la infracción que pretende revelarse pueda constituir un peligro inminente o manifiesto para el interés público o que, en el caso de las denuncias externas, exista un riesgo de represalias o haya pocas probabilidades de que se dé un tratamiento efectivo a la infracción.

Con todo, la Ley 2/2023 se ocupa de regular un completo sistema de información por el que los miembros internos y externos de la persona jurídica pueden alertar sobre posibles infracciones acaecidas en el ámbito de actuación de esta. Ello es plenamente consonante con la finalidad última del legislador al incorporar al ordenamiento penal un modelo de responsabilidad de las personas jurídicas. En efecto, con la entrada en vigor de la modificación del CP en el año 2010, la finalidad no era tanto establecer un sistema sancionatorio para las entidades que pudiera servir como desincentivo a las posibles comisiones delictivas en su seno, pues para ello se contaba ya con un sistema de responsabilidad administrativa perfectamente útil a tales efectos⁽⁹⁾ (véase, por lo demás, el caso paradigmático de Alemania, donde la pervivencia del principio *societas delinquere non potest*, fundamentado en la imposibilidad de culpabilidad de las entidades, hace que la conformación de un modelo de responsabilidad penal sea, pese a los intentos habidos, todavía una realidad lejana). El propósito fundamental era (y es), por consiguiente, facilitar la averiguación de ilícitos cometidos en la esfera de actuación de la persona jurídica, promoviendo para ello su propia participación en el proceso⁽¹⁰⁾ en aras solventar los problemas derivados de la complejidad organizacional a la hora de probarse en el curso del proceso la efectiva comisión de hechos ilícitos por parte de un miembro de la organización⁽¹¹⁾.

3. LA NECESARIA PROTECCIÓN DE LOS ALERTADORES

Sentadas las premisas anteriores, la efectividad de la denuncia de infracciones exige incentivar el recurso a la misma por parte de los posibles alertadores. Dado que en el ámbito corporativo prevalece la reticencia de los miembros de la organización a actuar como *whistleblowers* por miedo a posibles represalias, resulta evidente que el éxito de los canales de denuncia y/o de la posible revelación pública dependerá

(9) Traemos a colación las palabras de RODRÍGUEZ GARCÍA, para quien «a pesar de que se ha vendido esta reforma (la del CP en 2010) como un cambio radical de posicionamiento en el legislador español, no lo es tal: estamos ante la culminación de una política de pequeños y continuos pasos (...»), RODRÍGUEZ GARCÍA, N., «Hacia la definición en España del estatuto procesal de la persona jurídica como sujeto pasivo de un proceso penal por blanqueo de capitales y otros delitos», en C. Veríssimo De Carli, E. Fabián Caparrós y N. Rodríguez García (coords.), *Lavagem de capitais e sistema penal: contribuições hispano-brasileiras a questões controvertidas*, Verbo Jurídico, Brasil, 2014, pp. 95-149, esp. p. 99.

(10) En una suerte de privatización del proceso penal a través de la autorregulación de la persona jurídica por medio de los programas de cumplimiento normativo, ECHEVERRIA BERECIARTUA, E., *Las modalidades de responsabilidad penal de las personas jurídicas en el marco del proceso penal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, p. 36.

(11) MONTIÉL, J. P., «Sentido y alcance de las investigaciones internas en la empresa», *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* 2013, n. 40, pp. 251-277, esp. p. 253.

LÍMITES Y GARANTÍAS DE LOS CANALES DE DENUNCIAS ANÓNIMAS EN EL ÁMBITO DEL SECTOR PÚBLICO

Antonio Evaristo Gudín Rodríguez-Magariños
Doctor en Derecho

1. LA PROSCRIPCIÓN DE LA DELACIÓN EN EL DERECHO EUROPEO
2. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS GARANTÍAS A ESTABLECER EN LOS CANALES DE DENUNCIA
3. LOS CANALES DE DENUNCIAS EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
4. LA ADMISIBILIDAD DE LA DENUNCIA ANÓNIMA EN NUESTRO DERECHO
5. LOS ESTADIOS PREVIOS A LA INVESTIGACIÓN PENAL
6. LA FASE DE INVESTIGACIÓN PREPROCESAL
7. LÍMITES A LA DENUNCIA ANÓNIMA
 - 7.1. Límites materiales
 - 7.2. Límites formales
 - 7.3. Límites temporales
 - 7.4. Límites constrictivos
 - 7.5. Límites procesales
 - 7.6. Límites personales
8. GARANTÍAS DEL AFECTADO POR UNA DENUNCIA ANÓNIMA
 - 8.1. Derecho a ser informado de la existencia de un sistema de alerta

1. LA PROSCRIPCIÓN DE LA DELACIÓN EN EL DERECHO EUROPEO

El manual de inquisidores, *Directorium Inquistorium*, obra publicada por Nicolas Aymerich en 1376 para el castigo de la brujería y otras formas de herejía, prevenía que cabía apreciar la existencia de tres formas de inicio del proceso inquisitorial en materia de herejía, por acusación, por delación y por pesquisa (de oficio)⁽¹⁾. En caso de acusación, «el delator se ofrece a probar lo que dice, sujetándose a la pena del talión en caso de no dar pruebas», mientras que, por delación, el delator no accede como parte a la causa⁽²⁾.

En aquellos tiempos, la delación anónima no es que estuviese admitida, es que fue directamente promovida mediante la concesión de toda clase de beneficios materiales y espirituales⁽³⁾. Henri Ch, Lea en su historia de la Inquisición Española al tratar de los edictos de Fe apuntaba que «no ha podido inventarse más hábil medio de subyugar a todo un pueblo, paralizar su mente y reducirlo a ciega obediencia. La delación, elevada al rango de alto deber religioso, llenó el país de espías e hizo de todo hombre un objeto de sospechas, no sólo para sus vecinos sino también para los miembros de su propia familia y para el extraño que casualmente llegara a tratar. Mantenido a través de generaciones, no podía menos de dejar su impronta en el carácter nacional»⁽⁴⁾.

(1) EYMERICO, N. *Manual de Inquisidores para uso de las Inquisiciones de España y Portugal*. Trad. de J. Marchena, Monpellier, edición de 1821, 2013, p. 2.

(2) ORTIZ PRADILLO, J. C. *Whistleblowing, colaboración eficaz con la justicia y proceso penal*, Editorial La Ley, 2024, p. 10.

(3) En un testimonio de principios del siglo XIX se retrata el resultado y efecto de lo que se tilda como la «doctrina infernal de la delación», la cual inspiraba «una habitual consternación a las familias y a los individuos que se correspondían con la mutua desconfianza que inspiraba el continuo recelo de encontrar en amigo, en el padre, en el hijo, en la esposa, un verdugo que armado con el puñal del fanatismo religioso contribuyese a los asesinatos naturales que sólo Dios conoce y a los civiles que no son tan desconocidos»: P. ANTONIO BERNABEU, *España venturosa*, p. 16 (Madrid, 1820), obra que se cita por LEA, H. C. *Historia de la Inquisición Española*, vol. III (2.^a edición). B.O.E. Fundación Universitaria Español, 2020, p. 562.

(4) LEA, H. C. *Historia de la inquisición Española*, Traducción Ángel Alcalá y Jesús Tobio, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado Fundación Universitaria Española, Instituto de Historia de la Intolerancia, Vol. I, Madrid, 2020, p. 707.

El pensamiento ilustrado criticó la ignominia que constituyen las acusaciones secretas⁽⁵⁾. Beccaria en un tiempo, anterior a la implantación de las garantías del proceso, criticaba estas prácticas señalando cuan «evidentes, pero consagrados desórdenes son las acusaciones secretas, y en muchas naciones admitidos como necesarios por la flaqueza de la constitución. Semejante costumbre hace los hombres falsos y dobles. Cualquiera que puede sospechar ver en el otro un delator, ve en él un enemigo»⁽⁶⁾.

El tirar la piedra y esconder la mano ha sido tenido siempre en el imaginario público como algo deshonesto y contrario a los más elementales principios del Derecho⁽⁷⁾. El hecho es que muchos han sido, sin embargo, los regímenes que se han valido del anonimato para someter a sus ciudadanos a un sistema de control de todos sus actos. La delación ha sido una parte integral de las dictaduras autoritarias en todo tiempo y lugar como un medio de intromisión en la vida de los ciudadanos. En la URSS y los países ocupados tras la Segunda Guerra Mundial, la denuncia era una práctica que comenzaba en la escuela primaria. Se animaba entonces a los niños a denunciar a sus padres si éstos expresaban ideas diferentes de las que les inculca la

- (5) Montesquieu hace extensiva esta admonición a cualquier tipo de denuncias privadas admitidas en el Derecho Romano, para Montesquieu bajo los emperadores, se siguieron las máximas de la república, y en primer lugar vimos la aparición de una peligrosa raza de hombres, una banda de delatores. Cualquiera que tuviera muchos vicios y muchos talentos, un alma muy baja y una mente ambiciosa, buscaba un criminal cuya condena complaciera al principio: éste era el camino hacia los honores y la fortuna, algo que no vemos entre nosotros. Montesquieu, *L'Esprit des Lois*, libro VI Capítulo VIII, obras completas edición Eduard Laboulaye, Garnier Fères, 1875, p. 289.
- (6) Beccaria, Cesare. Tratado de los Delitos y las Penas. Historia del Derecho 32, 2015, publicado por Manuel Martínez Neira, Books series, Historia del Derecho, 32, Universidad Carlos III de Madrid, 2015, p. 37. Disponible en <http://hdl.handle.net/10016/20199> consulta: 13.04.2025.
- (7) Rubio Eire hace un repaso de las ventajas e inconvenientes de estas prácticas señalando como sus defensores ponen de manifiesto que sin el abrigo de la confidencialidad la presión ejercida por su entorno las actividades criminales pueden salir a la luz sin ser investigadas lo cual no sucedería si se obligase al denunciante a tener que identificarse. Los detractores os detractores de esta Institución, por el contrario, opinan que las denuncias anónimas causan un mal social superior al beneficio que pretenden aportar. La delación introduce desconfianza en las relaciones entre los ciudadanos, «convirtiéndose en un elemento de disgregación social; causa problemas de indefensión al acusado en el proceso penal, quien no sabe cuál es el origen de la acusación que se dirige contra el mismo; y permite por último que quede siempre impune la calumnia que muy frecuentemente acompaña a las denuncias anónimas que se interponen». A estas críticas este autor añade además las garantías de la prueba en el proceso penal, particularmente en lo que atiende a la jurisprudencia en materia de testigos protegidos de la que hace un exhaustivo repaso y la prohibición de las actividades prospectivas. RUBIO EIRE, José Vicente. «La posible inviabilidad de una denuncia anónima o fundada en fuentes no verificables como elemento precursor de una instrucción penal» El derecho.com, Noticias Jurídicas y actualidad, Tribuna, Lefebvre, 5 de julio de 2013. Accesible en: <https://elderecho.com/la-possible-inviabilidad-de-una-denuncia-anonima-o-fundada-en-fuentes-no-verificables-como-elemento-precursor-de-una-instruccion-penal>. Consultado 22.04.2025.

propaganda difundida por el sistema escolar⁽⁸⁾. El punto álgido de la crisis se alcanzó en la RDA con la STASI, que contagió a toda la sociedad y en que nadie estaba a salvo de un familiar o vecino malintencionado⁽⁹⁾. El ministerio del interior de Cuba ha promovido también sin sonrojos desde su creación la delación como el procedimiento más adecuado al objeto de evitar que el hecho de castigo pueda crear adhesiones a quienes piensan distinto o simplemente se muestran contrarios al orden institucional establecido⁽¹⁰⁾. Por supuesto, la práctica sigue desarrollándose con mayor o menor vigor, y habitualmente sin escatimar medios, en regímenes como los de Venezuela, Nicaragua, Corea del Norte, Irán, Guinea Ecuatorial, Rusia y un largo y conocido, etcétera.

Mas si hay un país donde la práctica de la delación anónima está asociada más vivamente a la represión y al totalitarismo es en Alemania. La historia de la denuncia anónima comienza en los tiempos del contraespionaje político en el reino prusiano⁽¹¹⁾, pero acogerá tintes de sofisticación como hemos visto durante el nacionalsocialismo y el régimen de la República Democrática de la Alemania Oriental⁽¹²⁾. Se entiende, así, como es precisamente este país el que con mayor acritud se ha reabierto este debate. El punto de inflexión se introdujo en el escenario político en el año 2021

- (8) FITZPATRICK, Sheila. «Signals from Below: Soviet Letters of Denunciation of the 1930s» Journal Modern History, Vol. 68, No. 4, Practices of Denunciation in Modern European History, 1789-1989, Universidad de Chicago, (Dec., 1996), pp. 831-866.
- (9) El procedimiento administrativo sancionador en la República Democrática Alemana se encontraba orientado hacia una justicia popular en el que era determinante la intervención de la ciudadanía. Sergio Pérez-Espejo, en su excelente monografía sobre esta materia, destacó como la incoación del procedimiento tenía lugar en base a constataciones de órganos competentes, excitación fundada de otros órganos políticos administrativos y económicos, indicaciones de la población y de organizaciones sociales (§ 22, 1, OWG), en su resolución se tenía especialmente presente las circunstancias de su comisión y las personales del infractor, siendo objeto de particular atención el desvelamiento de las causas y condiciones favorecedoras de aquellas infracciones del orden pusiera de manifiesto una falta de disciplina especialmente arraigada, de comisión masiva o susceptibles de abonar el terreno a infracciones penales, en la valoración de este elemento tendencial era decisivo la participación de las asociaciones profesionales y demás organizaciones sociales a la que perteneciera el infractor. Véase PÉREZ-ESPEJO MARTÍNEZ, S. *El derecho Penal Administrativo en la República Democrática Alemana*, Servicio de publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1996, pp. 148 y 149.
- (10) Mediante un instrumento normativo no muy distinto al que fue promovido por la Directiva Europea de 2019, se publicó el 13 de diciembre de 2024 la Ley del sistema de atención a quejas y peticiones para garantizar los derechos y reforzar la institucionalidad. <https://www.fgr.gob.cu/sites/default/files/Normas%20juridicas/2024-12/goc-2024-o123%20tema.pdf>
- (11) En el siglo XIX, se institucionalizaron dos formas de delación: una pública, en la que el informante debía exponerse personalmente, y otra secreta, realizada por supervisores públicos, que se revelaban sólo en caso de necesidad. El riesgo de calumnia se veía entonces contrarrestado por el hecho de que el particular se veía obligado a presentarse en público junto con su denuncia, mientras que los supervisores parecían estar protegidos de ese vicio por razones institucionales. La mentalidad de aquel régimen veía con buenos ojos la delación utilizada con fines policiales y por tanto de prevención de delitos. Por el contrario, la denuncia destinada a investigar la moral o las opiniones de otros se consideraba vergonzosa.
- (12) ROTSCH/WAGNER, *Criminal Compliance*, 1. Aufl. 2015, § 34 C, Rn. 81.

con motivo de la propuesta de la candidata de los Verdes a la Cancillería, Annaela Baerbock, que introduce la denuncia anónima en el debate electoral⁽¹³⁾. Otro destacado líder verde, el ministro de Finanzas del estado de Baden-Württemberg, Danyal Bayaz, se había mostrado también tajante: «Es imprescindible —manifestó en una declaración a todos los medios— que las oficinas de recaudación de impuestos puedan conocer, mediante cualquier sistema que le facilite ese conocimiento, todo tipo de irregularidades»⁽¹⁴⁾. La puesta en marcha de este sistema de delación en Baden-Württemberg, aplaudida por sus correligionarios provocó una reacción en cascada de buena parte del espectro político dando lugar a un debate que no se ha cerrado hasta el día de la fecha.

Según afirma ESCOBAR BRAVO hasta la introducción de la Ley sobre la protección de los secretos comerciales (Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen, abreviado: GeschGehG), la legislación alemana no contaba con una normativa general vinculante sobre la denuncia de infracciones⁽¹⁵⁾. Sin embargo, ni esta, ni las normativas que le precedieron como la legislación de disciplina de las entidades financieras y de crédito⁽¹⁶⁾, la legislación de la seguridad y del trabajo, ni tan siquiera la legislación de blanqueo de capitales aun reconociendo la mayor protección de los denunciantes, admitieron esta posibilidad⁽¹⁷⁾.

(13) En declaraciones a la cadena de televisión ProSieben, Baerbock declaró que «hemos de crear lugares en los que [los ciudadanos] puedan informar de la existencia de un fraude fiscal... o de cualquier otro tipo de delito». Se propugnaba la creación de un portal para denunciar la violación de las leyes penales y fiscales de forma segura y anónima. El propósito reconocido de la candidata ecologista era «romper las inhibiciones de los ciudadanos para que, desde sus propias casas ayuden a garantizar la justicia fiscal». GONZÁLEZ, P. «Peligrosa vuelta la delación en Alemania», Newsletter, Atalayar, entre dos Orillas, Opinión, <https://www.atalayar.com/opinion/pedro-gonzalez/peligrosa-vuelta-delacion-alemania/20210904084405135729.html#> consultado 20.04.2025 23:00.

(14) Véase en este sentido la publicación habida en el diario digital Der Spiegel: «El ministro del Partido Verde, Bayaz, se ve inundado de discursos de odio por el nuevo portal de fraude fiscal en Internet», Der Spiegel, 2 de septiembre de 2021. Grünenminister Bayaz wird für neues Steuerbetrugsportal im Netz mit Hetze überschüttet. Información publicada en Spiegel Politik, 02.09.2021. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/baden-wuerttemberg-danyal-bayaz-fuer-neues-steuerbetrugsportal-mit-hetze-ueberschuettet-a-a569c443-c034-404f-9e51-d30853d262f0>. Consulta 21.04.2025 10:00.

(15) ESCOBAR BRAVO, María Eugenia. «Whistleblowing: la transposición de la Directiva (EU) 019/1937 en Alemania. El sistema de denuncia y protección de denunciantes en Alemania, en especial en la práctica de protección de datos», dentro de la obra *El nuevo sistema de protección del informante: Estudio sistemático 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 / coord. por José María Pérez Monguió, Severiano Fernández Ramos, 2023, p. 441.*

(16) Véase § 25 a, apartado 1, frase 6, n.º 3, de la Ley Bancaria alemana (Kreditwesengesetz).

(17) Véase § 17, apartado 2, de la Ley de Salud y Seguridad en el Trabajo (Arbeitsschutzgesetz, abreviado: ArbSchG) (35), el § 67, apartado 2, de la Ley Federal de la Función Pública (BundesbeamtenGesetz, abreviado: BBG), el § 48 de la Ley de Blanqueo de dinero alemana (GeldwäscheGesetz, abreviado: GWG) y el § 23, apartado 3, de la Ley de Comercio del Mercado de Valores (Wertpapierhandelsgesetz, abreviado: WpHG).

La directiva (UE) 2019/1937 sobre protección de los denunciantes de infracciones, dejó libertad a los Estados en orden a determinar el contenido y alcance de las denuncias anónimas. Existe en aquella un consenso en la necesidad de protección de los denunciantes y el carácter confidencial de su condición, no así sobre la pertinencia y bondad de la delación anónima.

Su transposición, como no podría ser de otro modo, no fue pacífica en el Derecho alemán. Es esta una cuestión que en otros países ni llegó a abrirse el debate, pero que los especiales antecedentes de aquel país hacían de aquella una práctica aberrante por lo que su transposición no estuvo exenta de polémicas. El caso es que la Directiva de la UE, que debería haberse transpuesto a la legislación alemana antes del 17 de diciembre de 2021, tardó más de dos años a llevar a cumplido efecto este objetivo, y ello no por falta de voluntad política, sino por las serias dudas que presentaba esta iniciativa.

El proyecto inicial que fue remitido por el Gobierno y que obtuvo la aprobación del Bundestat, fue rechazado en el parlamento federal, Bundesrat por la oposición de los Estados a que el régimen de denuncias fuese de aplicación al sector público. Este desencuentro dio lugar a establecer una normativa distinta según se trate de la protección de los informantes en el sector público como en el privado⁽¹⁸⁾. En este estado de cosas estaba la tramitación del proyecto, cuando el 15 de febrero de 2023, la Comisión Europea decide llevar a Alemania y a otros países ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por no haber transpuesto ni notificado las medidas nacionales de transposición a su ordenamiento jurídico de la Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión Directiva UE 2019/1937. El apercibimiento del legislador europeo produjo su efecto y finalmente se llega a un texto de consenso que sin embargo fue modificado en su artículo 16 por la Ley de 27 de diciembre de 2024 (Boletín Oficial Federal de 2024 (I), núm. 438)⁽¹⁹⁾.

(18) Se estableció un texto normativo de carácter general para todo tipo de informantes que es casi idéntico al proyecto de ley aprobado por el Bundestag el 16 de diciembre de 2022, pero excluye explícitamente de su ámbito de aplicación a los funcionarios del Estado federado y municipales, para quienes se estableció un texto normativo específico en el que se restringía la posibilidad de la denuncia anónima. ESCOBAR BRAVO, M. E., «Whistleblowing: la transposición de la Directiva (EU) 2019/1937 en Alemania. El sistema de denuncia y protección de denunciantes en Alemania, en especial en la práctica de protección de datos», obra cit. p. 442.

(19) El 17 de marzo de 2023, los dos proyectos de ley se debatieron en primera lectura en el Bundestag. Después de que la Comisión de Asuntos Jurídicos debatiera diversas enmiendas a su articulado ley el 27 de marzo de 2023, la segunda y tercera lecturas en el Bundestag deberían haber tenido lugar el 30 de marzo de 2023. Sin embargo, el punto del orden del día se canceló con poca antelación el 30 de marzo de 2023 sin dar ninguna razón. El Gobierno Federal recurrió al Comité de Mediación para debatir un compromiso con los Estados Federados, los cuales llegaron a un acuerdo el 9 de mayo de 2023 sobre las enmiendas al proyecto de Ley de Protección de denunciantes (HinSchG). Este compromiso contiene, en particular, enmiendas a los canales de notificación de denuncias anónimas, a las multas

El debate al día de la fecha se encuentra agotado, y la pregunta que surge es cómo es posible que un instituto largamente proscrito en las democracias occidentales se incorpore ahora a nuestro ordenamiento como un presupuesto imprescindible de la transparencia y de la lucha contra la corrupción⁽²⁰⁾. La denuncia anónima es una realidad hoy en día habiendo sido recogida en los distintos convenios contra la corrupción, así viene recogida y avalada en el art. 13.2 de la Convención de Naciones Unidas de Nueva York contra la corrupción de 31 de octubre de 2023, y ha sido ahora avalada en la Directiva (UE) 2019/1937.

La puesta en marcha de los canales de denuncia anónimos en la Directiva exige una reconsideración de la recopilación de la información obtenida por estos medios, tanto en lo que se refiere a la protección de datos de carácter personal, como a los principios y garantías del procedimiento sancionador y a este fin dirigiremos nuestros esfuerzos dialécticos. Solo mediante una fijación de los límites y garantías puede explicarse este aparente salto atrás en nuestro Derecho, que como veremos no es tal siempre que se le dote del adecuado marco institucional, fijando los adecuados límites y garantías⁽²¹⁾.

y al ámbito de aplicación de la ley. ESCOBAR BRAVO, M. E., «Whistleblowing: la transposición de la Directiva (EU) 2019/1937 en Alemania. El sistema de denuncia y protección de denunciantes en Alemania, en especial en la práctica de protección de datos», obra cit. p. 443.

(20) El Grupo sobre Protección de Datos del artículo 29 emitió el Dictamen 1/2006, ocupándose en su apartado IV.2.iii) del «Fomento de las denuncias identificadas y confidenciales frente a las denuncias anónimas». El Grupo se mostró contrario a que los sistemas de denuncias pudieran permitir la presentación de denuncias anónimas, propugnando la protección mediante la confidencialidad de los datos, señaló entonces las dificultades de su aplicación práctica por la creación de una cultura de sospecha mediante la conjectura de quien presentó la denuncia, la proliferación de denuncias instrumentalizadas, la dificultad para un seguimiento de la denuncia y la mejor protección del denunciante sujeto a un sistema de confidencialidad. Reconoce, no obstante, que los canales de denuncia son una realidad en el derecho actual, por lo que de optar por este sistema de denuncia, debe establecerse de forma cautelosa «de tal manera que no fomenten la denuncia anónima como la forma habitual de presentar una denuncia. En especial, las empresas no deberían difundir el hecho de que pueden presentarse denuncias anónimas a través del sistema». Aliaga Rodríguez comentando el indicado dictamen se opone a cada uno de estos argumentos, lo relevante es el control de verosimilitud y las posibilidades de sanación del uso de las denuncias maliciosas, afirmando por lo demás, que sea como fuere son mayores los beneficios que pueda aportar la admisión y tramitación de las denuncias anónimas que el coste que pueda suponer su mal uso, y más aún si se extrema el cuidado sobre la calidad fáctica de la denuncia. Para este autor es irrelevante quien denuncie lo esencial es que la denuncia contribuya a combatir la corrupción, y para ello, es imprescindible que no perjudique al denunciante. ALIAGA RODRÍGUEZ, R. «La denuncia anónima como instrumento de transparencia y protección de los denunciantes» *Revista Española de la Transparencia* núm. 14, 1^{er} semestre. Enero-junio de 2022, pp. 57-78. www.revistatransparencia.com DOI: <https://doi.org/10.51915/ret.200>

(21) Como nos recuerda Rubio Eire «el debate histórico sobre la licitud o no de las denuncias anónimas recuerda un poco el propio ritmo de las mareas, con sus subidas y retrocesos. Mientras que en algunas épocas históricas no sólo se han tolerado sino que se ha promovido, en otros momentos históricos se han denostado y prohibido...». RUBIO EIRE, J. V. «La posible inviabilidad de una denuncia anónima o fundada en fuentes no verificables como elemento

2. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS GARANTÍAS A ESTABLECER EN LOS CANALES DE DENUNCIA

Desde luego, y como tiene largamente señalado la jurisprudencia constitucional estas limitaciones son extrañas a los canales de denuncia privados al no presentarse en estos una situación de superioridad institucional que justifique las limitaciones de la acción investigadora.

Cuando no intervienen las autoridades o agentes estatales, que es el ámbito natural donde operan los derechos fundamentales, no cabe hacer extensivas por el sólo hecho del carácter de la información transmitida, las garantías que son propias de la investigación pública (STS 421/2014, de 16 de mayo). En este sentido, el art. 24.1 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales reconoció tempranamente la posibilidad de la denuncia anónima en el ámbito del sector privado «será lícita la creación y mantenimiento de sistemas de información 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».

Con todo, resulta manifiesto que, aun tratándose de infracciones cometidas en el ámbito privado, los canales de denuncia externos que se describen en los arts. 16 y ss. de la Ley a través de una autoridad independiente, no son extraños al núcleo duro del sistema de garantías de la instrucción penal. Se da en estos la superioridad institucional, no sólo por su condición de órgano administrativo, sino por las consecuencias que se derivan de la decisión que pone término al procedimiento. Así resulta por lo demás de lo dispuesto en el apartado cuarto del art. 19 de la Ley de Protección del informante que atribuye a la autoridad administrativa independiente la condición de agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones y estarán obligados a guardar secreto sobre las informaciones que conozcan con ocasión de dicho ejercicio⁽²²⁾.

precursor de una instrucción penal» obra cit. p. 3. La pretendida efectividad de la denuncia no siempre es tal. Estévez, Salihović y Sgourev han estudiado la eficacia de la delación como respuesta a una presión creciente, que a su vez aumenta la presión sobre el entorno más cercano. El contexto de la investigación es el juicio de los valdenses en Giaveno, Italia, en 1335, encabezado por el inquisidor Alberto de Castellario, un modelo dinámico en el que presión coercitiva no sólo aumenta la tasa de denuncias, sino que también obliga a los denunciantes a implicar al círculo más próximo del individuo. Sin embargo, la presión coercitiva comienza a producir rendimientos decrecientes relativamente rápido, con el grado de redundancia de la información que tiene a apuntar a los sospechosos anunciados públicamente y a los que se han fugado del juicio. ESTÉVEZ J. L., SALIHOVIĆ D, SGOUREV S. V. «Endogenous dynamics of denunciation: Evidence from an inquisitorial trial». *Pinas Nexus*. 2024. doi: 10.1093/pnasnexus/pgae340

(22) Se suele afirmar la preferencia de los canales denuncia internos, sin embargo, el principio de prioridad de los canales de denuncia internos sobre los externos no se sigue estrictamente en la Directiva. Según el art. 7.2 Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, los Estados miembros deben esforzarse por «garantizar que

Esta autoridad se configura en nuestro derecho como una agencia independiente con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actuará en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines con plena autonomía e independencia orgánica y funcional respecto del Gobierno, de las entidades integrantes del sector público y de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones⁽²³⁾.

Su competencia, a salvo que concurra con otros organismos autonómicos presenta carácter exclusivo, teniendo carácter preferente respecto de los organismos autonómicos cuando la infracción o el incumplimiento sobre el que se informe afecte o produzca sus efectos en el ámbito territorial de más de una comunidad autónoma (art. 24.1.c LPI)⁽²⁴⁾.

3. LOS CANALES DE DENUNCIAS EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Se ha dicho que la falta de desarrollo de los canales de denuncia en el ámbito del sector público es debido a las dificultades de hacer extensivo a lo público los programas de cumplimiento normativo cuando estos quedan al margen del sistema de sanción penal propio de las personas jurídicas. De hecho, la Administración por su propia idiosincrasia se halla sujeta a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE), resultando

las denuncias efectuadas a través de los canales de denuncia internos tengan preferencia sobre las efectuadas a través de los canales de denuncia externos en los casos en que puedan adoptarse medidas internas eficaces contra la infracción y el denunciante no tema represalias». La determinación de la suficiencia de estas medidas internas en el caso de canales de denuncia en el ámbito del sector público no debe atender a criterios de estricta legalidad, sino preferentemente de oportunidad en atención a las circunstancias del caso.

(23) A diferencia de otros ordenamientos jurídicos que remiten a otras organizaciones ya creadas, el legislador español opta por la creación de una agencia que contará con su propio patrimonio y recursos. Concretamente se señala que la autoridad independiente de protección del informante contará para el cumplimiento de sus fines, con los siguientes bienes y medios económicos: las asignaciones que se establezcan anualmente con cargo a los Presupuestos Generales del Estado; los bienes y derechos que constituyan su patrimonio, así como los productos y rentas del mismo; el porcentaje que se determine en la Ley de Presupuestos Generales del Estado sobre las cantidades correspondientes a sanciones pecuniarias impuestas por la propia Autoridad en el ejercicio de su potestad sancionadora y cualesquiera otros que legal o reglamentariamente puedan serle atribuidos. Su presupuesto se sujetará al propio de los organismos autónomos, la propuesta de aquel se elaborará por la propia Agencia quien aprobará anualmente un anteproyecto de presupuesto, cuyos créditos tendrán carácter limitativo, y lo remitirá al Ministerio de Hacienda y Función Pública para su posterior integración en los Presupuestos Generales del Estado.

(24) Se ha planteado en otros ordenamientos la posibilidad de que este tipo de autoridades de control externo de carácter independiente estén dotadas de facultades no sólo para iniciar una investigación sino también para recompensar a los informantes mediante la concesión de subsidios que promuevan la persecución de los delitos. Tal es el caso programa piloto de incentivos para whistleblowers conocido como el Corporate Whistleblower Awards Pilot Program (CWAPP) que fue anunciado por la Fiscal General Adjunta y que entraría en marcha en agosto de este año. CAMPUS ROCABERT, C. «Nuevo programa de recompensas para los whistleblowers que trabajan en compañías norteamericanas» LA LEY compliance penal, N.º 18, Sección Actualidad profesional, Tercer trimestre de 2024.

WHISTLEBLOWING: LOS SISTEMAS INTERNOS DE INFORMACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO. MARCO NORMATIVO GENERAL Y APLICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA

Eugenio Arribas López

*Doctor en Derecho. Diplomado Superior en Criminología
Jurista del Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias*

1. INTRODUCCIÓN
2. LA LEY 2/2023, DE 20 DE FEBRERO EN DOS PATADAS
3. SISTEMA INTERNO DE INFORMACIÓN
 - 3.1. Disposiciones generales sobre los Sistemas internos de información
 - 3.2. Sistema interno de información en el sector público
4. LOS SISTEMAS INTERNOS DE INFORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA
 - 4.1. Sistema de información interna en la SGIP
 - 4.2. Sistema de información interna en la ETPFE

1. INTRODUCCIÓN

En el ámbito 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 (Ley 2/2023, de 20 de febrero), vamos a dedicar este trabajo al marco regulativo general de los *sistemas internos de información en el sector público* y su aplicación en un sector concreto como es el de la *Administración Penitenciaria española*.

Dedicaremos un primer y brevísimo apartado a la Ley 2/2023, de 20 de febrero, para destacar su finalidad y objetivos. A continuación, analizaremos el marco normativo general del Sistema interno de información (SII) y al canal de información interno integrado en aquél (CII). Al estudio de su aplicación en la Administración penitenciaria estará dedicado el siguiente apartado, que estructuraremos de forma dual, pues, dicho en términos generales, bifronte es aquella Administración, puesto que en ella encontramos dos ámbitos estrechamente *interrelacionados pero diferenciados*: de una parte, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (SGIP) y, de otra, adscrita a ésta, la Entidad de derecho público Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo (ETPFE).

2. LA LEY 2/2023, DE 20 DE FEBRERO EN DOS PATADAS

La Ley 2/2023, de 20 de febrero, tiene como principal finalidad, expresamente declarada en su Preámbulo, proteger a los ciudadanos que informan sobre vulneraciones del ordenamiento jurídico en el marco de una relación profesional. Y, en concreto, sobre acciones u omisiones que puedan constituir infracciones del Derecho de la Unión Europea, así como de acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave.

La Ley 2/2023, de 20 de febrero, no es la primera norma en recoger mecanismos de denuncia, ya presentes en el sector financiero y en el ámbito de defensa de la competencia. Por otra parte, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPD) ya previó sistemas de información interna. No en el ámbito normativo, pero si en el sentir común, forma parte de la conciencia colectiva la existencia de casos en los que las denuncias ciudadanas permitieron desmantelar redes de corrupción.

Telegópicamente, podemos indicar que el manto protector de la Ley 2/2023, de 20 de febrero está inspirado en la Directiva (UE) 2019/1937 sobre la protección de informantes (conocida como Directiva Whistleblowing) y tiene como objetivos garantizar la confidencialidad, la seguridad en la gestión de la información y la prevención de represalias.

3. SISTEMA INTERNO DE INFORMACIÓN

El SII se encuentra regulado en el Tít. II de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, compuesto de tres Capítulos, dedicados el I a Disposiciones generales, el II al SSI en el sector privado y el III al SSI en el sector público. Dado el enfoque de este trabajo al sector público, repasaremos ahora las disposiciones generales y lo recogido en concreto para aquel.

3.1. Disposiciones generales sobre los Sistemas internos de información

En el marco dispositivo general del SII (arts. 4-9 Ley 2/2023, de 20 de febrero), destaca:

1.º) *La comunicación de infracciones*, estableciéndose la necesidad de contar con un SII por las personas jurídicas obligadas, que es el cauce preferente para informar sobre las acciones u omisiones previstas, siempre que se pueda tratar de manera efectiva la infracción y si el denunciante considera que no hay riesgo de represalia.

2.º) *La responsabilidad del órgano de gobierno u órgano gestor* en la implantación del SII, del tratamiento y protección de datos personales.

3.º) *La definición de los requisitos y características que debe cumplir el SII* para garantizar su funcionamiento adecuado, que podemos esquematizar así: a) Accesibilidad para la comunicación de información sobre las infracciones previstas. b) Seguridad y garantía de confidencialidad. c) Posibilidad de presentación escrita o verbal. d) Integración de distintos canales internos de información. e) Garantía de la prioridad del conocimiento de la infracción y de su tratamiento interno por parte de la propia entidad. f) Independencia y diferenciación respecto de los SII de entidades y organismos ajenos. g) Contar con un responsable del SII. h) Contar con política o estrategia, debidamente publicitada en el seno de la entidad u organismo, que enumere los principios generales en materia de SII y defensa del informante. i) Contar con un procedimiento de gestión de las informaciones recibidas. j) Establecimiento de garantías para la protección de los informantes en el ámbito de la propia entidad u organismo.

4.º) *La gestión por terceros*. Permite que un tercero externo gestione el sistema interno de información bajo ciertas garantías y condiciones, señaladamente en el tratamiento de datos de carácter personal.

5.º) *Se regula cómo debe estructurarse el CII*, que debe estar integrado en el SII. Veamos.

a) Formas comunicativas, escritas, verbales o ambas:

a') Escritas. A través de correo postal o a través de cualquier medio electrónico habilitado al efecto.

b') Verbales. Por vía telefónica o a través de sistema de mensajería de voz. A solicitud del informante, también podrá presentarse mediante una reunión presencial dentro del plazo máximo de siete días. Estas comunicaciones verbales deberán documentarse de alguna de las maneras siguientes, previo consentimiento del informante: mediante una grabación de la conversación en un formato seguro, duradero y accesible, o a través de una transcripción completa y exacta de la conversación realizada por el personal responsable de tratarla⁽¹⁾⁽²⁾.

b) Los CII permitirán incluso la presentación y posterior tramitación de comunicaciones anónimas.

c) Los CII podrán estar habilitados por la entidad que los gestione para la recepción de cualesquiera otras comunicaciones o informaciones fuera del ámbito de aplicación de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, si bien dichas comunicaciones y sus remitentes quedarán fuera del ámbito de protección dispensado por la misma.

6.) *Responsable del SII.* Con referencia a la figura del «Responsable del Sistema», así denominado en la Ley, cabe decir que puede ser una persona física o un órgano colegiado (en este último caso debe delegar en uno de sus miembros las facultades de gestión)⁽³⁾. Deberá desarrollar sus funciones de forma independiente y autónoma, no podrá recibir instrucciones de ningún tipo en su ejercicio, y deberá disponer de todos los medios personales y materiales necesarios para llevarlas a cabo.

7.) *Procedimiento de gestión de informaciones.* El procedimiento establecerá las previsiones necesarias para que el SII y los CII existentes cumplan con los requisitos establecidos; en particular, el procedimiento responderá al contenido mínimo y principios siguientes:

a) Identificación del canal o canales internos de información a los que se asocian.

(1) En su caso, se advertirá al informante de que la comunicación será grabada y se le informará del tratamiento de sus datos de acuerdo a lo que establece el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016. Sin perjuicio de los derechos que le corresponden de acuerdo a la normativa sobre protección de datos, se ofrecerá al informante la oportunidad de comprobar, rectificar y aceptar mediante su firma la transcripción de la conversación.

(2) Además, a quienes realicen la comunicación a través de canales internos se les informará, de forma clara y accesible, sobre los canales externos de información ante las autoridades competentes y, en su caso, ante las instituciones, órganos u organismos de la Unión Europea. Al hacer la comunicación, el informante podrá indicar un domicilio, correo electrónico o lugar seguro a efectos de recibir las notificaciones.

(3) Tanto el nombramiento como el cese de la persona física individualmente designada, así como de las integrantes del órgano colegiado deberán ser notificados a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.I.I., o, en su caso, a las autoridades u órganos competentes de las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias,

b) Inclusión de información clara y accesible sobre los canales externos de información (CEI).

c) Envío de acuse de recibo de la comunicación al informante, en el plazo de siete días naturales siguientes a su recepción, salvo que ello pueda poner en peligro la confidencialidad de la comunicación.

d) Determinación del plazo máximo para dar respuesta a las actuaciones de investigación, que no podrá ser superior a tres meses a contar desde la recepción de la comunicación o, si no se remitió un acuse de recibo al informante, a tres meses a partir del vencimiento del plazo de siete días después de efectuarse la comunicación, salvo casos de especial complejidad que requieran una ampliación del plazo, en cuyo caso, este podrá extenderse hasta un máximo de otros tres meses adicionales.

e) Previsión de la posibilidad de mantener la comunicación con el informante y, si se considera necesario, de solicitar información adicional.

f) Establecimiento del derecho de la persona afectada a que se le informe de las acciones u omisiones que se le atribuyen, y a ser oída en cualquier momento. Dicha comunicación tendrá lugar en el tiempo y forma que se considere adecuado para garantizar el buen fin de la investigación.

g) Garantía de la confidencialidad cuando la comunicación sea remitida por canales de denuncia que no sean los establecidos o a miembros del personal no responsable de su tratamiento, al que se habrá formado en esta materia y advertido de la tipificación como infracción muy grave de su quebranto y, asimismo, el establecimiento de la obligación del receptor de la comunicación de remitirla inmediatamente al responsable del SII.

h) Exigencia del respeto a la presunción de inocencia y al honor de las personas afectadas.

i) Respeto de las disposiciones sobre protección de datos personales.

j) Remisión de la información al Ministerio Fiscal con carácter inmediato cuando los hechos pudieran ser indiciariamente constitutivos de delito. En el caso de que los hechos afecten a los intereses financieros de la Unión Europea, se remitirá a la Fiscalía Europea.

3.2. Sistema interno de información en el sector público

Al mismo dedica la Ley 2/2023, de 20 de febrero, sus arts. 13 a 15, con un contenido que podemos telegrafiar así:

1.º) *Entidades obligadas a implementar los SII.* Todas las entidades del sector público deben contar con un SII. A nuestros efectos, queda incluida la Administración General del Estado (AGE) en la que está encuadrada la Administración penitenciaria, tanto en por lo que se refiere a la SGIP como a la ETPFE.

2.º) *Medios compartidos*. Se permite compartir sistemas de información en entidades pequeñas o de escasos recursos.

3.º) *Gestión por terceros externos*. Se permite externalizar la gestión del SII, sólo en el caso de acreditación de insuficiencia de medios propios. Esta gestión comprenderá únicamente el procedimiento para la recepción de las informaciones sobre infracciones y, en todo caso, tendrá carácter exclusivamente instrumental.

4. LOS SISTEMAS INTERNOS DE INFORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA

En lo que, en un sentido amplio, podemos considerar Administración penitenciaria, ya hemos indicado que encontramos dos ámbitos diferenciados, pero estrechamente interrelacionados. Por un lado, la SGIP y, por otro, adscrita a ésta, la ETPFE.

A la vista del Real Decreto (RD) 207/2024, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (RD 207/2024), la SGIP, es uno de los tres grandes órganos de aquel departamento ministerial que tienen nivel administrativo más alto que el de Dirección General. De la SGIP, como órgano superior, depende la Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social. Es importante que señalemos también, a los efectos de este trabajo, que, además de otros órganos directivos con nivel de Subdirección General, de la SGIP depende la Subdirección General de Análisis e Inspección (SGAI).

Se encuentra adscrita a la SGIP la ETPFE, que ejerce sus funciones de acuerdo con lo dispuesto en el RD 122/2015, de 27 de febrero, por el que se aprueba su estatuto, correspondiendo al titular de la SGIP la presidencia de la Entidad⁽⁴⁾.

Comoquiera que se trata, la SGIP y la ETPFE, de dos ámbitos íntimamente interconectados, pero diferenciados en lo relativo a su régimen jurídico, procedimientos de gestión y controles económicos-financieros, los SII de cada uno, en correspondencia, son distintos y, por lo tanto, vamos a analizarlos separadamente.

4.1. Sistema de información interna en la SGIP

El SII de la SGIP no es otro que el propio del Ministerio del Interior de cuya estructura orgánica ya sabemos que forma parte. Por eso e inexcusadamente debemos referirnos al SII de tal Departamento ministerial, cuya ordenación encontramos en la denominada «Instrucción para la gestión del canal de denuncias del Ministerio

(4) La TPFE tiene por objeto la promoción, organización y control del trabajo productivo y la formación para el empleo de los reclusos de los centros penitenciarios, así como la colaboración permanente con la SGIP para la consecución de los fines encomendados por el art. 25.2 CE y la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria.

En diciembre de 2024 se cumplían 15 años desde la instauración en España de la responsabilidad penal de la persona jurídica, sumado a lo cual, la todavía incipiente penetración del Compliance en el sector público, hacía necesario contar con una obra para reflexionar sobre lo que ha supuesto aquella y a proyectar en qué puede derivar esta en este volumen-libro que supone el primero con opinión plural sobre los avances que este incipiente Compliance indefectiblemente está ya desplegado en el sector público.

Para ello, los mejores y más inquietos juristas ocupados en esta materia reflexionan sobre la evolución de estos quince años de responsabilidad penal en las corporaciones. Abordan, de forma práctica y aplicativa, los temas de máximo interés, como las investigaciones internas corporativas, los sistemas internos de información y los canales de denuncias, y ya específicamente dentro del sector público, sobre sus propios sistemas internos de información, aspectos procesales, límites y garantías, comunicación de infracciones, valor probatorio, derecho de defensa, libertad de expresión, protección del denunciante, experiencias en algún Ayuntamiento y en empresas públicas municipales, en el ámbito de la sanidad pública o el penitenciario, y en materias concretas de denuncia, como la corrupción, la contratación pública, entidades deportivas, adicciones y una experiencia internacional, en México.

Y lo hacen desde muy diversos campos formativos que van desde la Academia hasta la práctica administrativa y procesal. No en vano escriben Jueces, Fiscales, Catedráticos, Profesores de Universidad, Abogados, Economistas, expertos en Compliance, y por parte de la Administración Pública, representantes cualificados de empresas públicas, sector sanitario, penitenciario, municipal..., narrando sus experiencias, disfunciones, carencias, aciertos, casos de uso, problemas, inquietudes y opiniones cualificadas que, de seguro, servirán para aportar al colectivo de prácticos del Compliance que lo consulten para aportarles ideas que mejorarán nuestro trabajo institucional y profesional en el día a día del Compliance en el sector público.

En definitiva, una obra coral que es fundamental para comprender cómo se insertan los canales de denuncia en el ecosistema del Compliance, tanto en el sector público como en el sector privado.

ISBN: 979-13-87743-17-8

