



Del chivato al cooperador: el *whistleblowing*

From the informer to the cooperator: the whistleblowing

JOSÉ MARÍA PÉREZ MONGUIÓ (1)

Universidad de Cádiz
josemaria.monguio@gmail.com

LABURPENA: Administrazioaren barruko ustelkeriaren eta jardunbide okerren aurkako borrokan ez da neurrik zehaztu, hura erauzi edo behintzat kontrolatzeko aukera emango duenik. Testuinguru horretan, indarrez dator *whistleblowing* ize-neko neurria, lagungarri gisa, argi erakutsi baitu eraginkorra dela horri dagokio-nez. Hala ere, hura legedi espainiarrean sartzea ez da erraz eta azkar egiten den gauza izaten ari; izan ere, birdefinizio juridiko eta kulturala eskatzen du, espainiar legediaren eremua ez dagoelako *a priori* prestatuta hura bezalako neurri bat bertan ezartzeko.

HITZ GAKOAK: Salatzailea. Ustelkeria. Salatzailearen babesa.

ABSTRACT: In fighting corruption and malpractice within the Administration, there is not a single measure that secures its eradication nor simply its monitoring. In this context, it emerges with force the whistleblowing as a contributing measure that has been proven effective in this task. Nevertheless, its introduction into the Spanish legal order is not easy as long as it requires both a legal and cultural redefinition in order to embed it in a field that *a priori* is not prepared for its rooting.

KEYWORDS: Complainant. Corruption. Protection of the whistleblower.

RESUMEN: En la lucha contra la corrupción y las malas praxis en la Administración no se ha individualizado una única medida que permita no ya erradicarla sino simplemente controlarla. En este contexto, surge con fuerza el *whistleblowing* como una medida coadyuvante que ha demostrado su efectividad en este cometido. Sin embargo, su introducción en el ordenamiento jurídico español no está siendo ni fácil ni rápida en la medida que requiere una redefinición tanto jurídica

(1) Trabajo realizado en el marco del Proyecto DER2016-77513-R: Financiado por AEI y FEDER, Ministerio de Economía, Industria y Competitividad en el desarrollo de una estancia de investigación en la Universidad de Pisa financiada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a través de una beca Salvador de Madariaga durante los meses de abril a octubre de 2019.

como cultural para poder ser insertada en un terreno que *a priori* no está preparado para el arraigo de la misma.

PALABRAS CLAVE: Denunciante. Corrupción. Protección del *whistleblower*.

Trabajo recibido el 25 de julio de 2019

Aceptado por el Consejo de Redacción el 27 de septiembre de 2019

Sumario: I. Introducción.—II. El *whistleblowing* como instrumento en la lucha contra la corrupción.—III. Obstáculos para la implantación del modelo del *whistleblowing*.—IV. Aparición de la normativa de regulación del denunciante en España.—V. El Estatuto del denunciante. 1. Ámbito subjetivo de la protección. 2. Medidas de protección. A. El rol de la confidencialidad en la protección del denunciante. B. Medidas de indemnidad.—VI. Reflexión final.—Bibliografía.

I. Introducción

La corrupción es uno de los grandes y poliédricos problemas que requieren ser afrontados seriamente pues es un mal que se ha extendido de forma transversal y horizontal en las sociedades actuales, tanto de países pobres como ricos y se manifiesta a través de distintas formas y modalidades. No existe un único remedio que permita erradicarla y, hasta el momento, las fórmulas adoptadas, tanto a nivel internacional como nacional, contemplan una serie de pócimas que integran distintas medidas que se han evidenciado como eficaces contra la misma. Entre ellas, la apuesta por la transparencia, la depuración y control del conflicto de interés(2), participación ciudadana, control de los grupos de interés, creación de órganos independientes para el control y persecución de los casos de corrupción y malas prácticas, reforzamiento de los sistemas sancionadores, todo ello en un marco de difusión e implementación de los conceptos de integridad y ética pública a través de distintos instrumentos entre los que se halla la educación(3). Así, al margen de las medidas preventivas, educativas o repre-

(2) Véase J. MARÍA PÉREZ MONGUIÓ y S. FERNÁNDEZ RAMOS, *El estatuto de los altos cargos*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2016, págs. 137-168.

(3) En este sentido, Transparencia Internacional España propuso veinte medidas para prevenir y combatir la corrupción: «1) Promover la despolitización de los órganos constitucionales y disminuir de forma significativa el excesivo poder de los Partidos políticos en relación con la sociedad y los ciudadanos. 2) Reducir el número de aforados (ningún país en Europa tiene tantos aforados como España), así como las características del aforamiento, limitándolo exclusivamente a las actividades y actuaciones relacionadas con el correspondiente cargo público. 3) Prohibición legal de la posibilidad de conceder indultos por corrupción. Es importante que los eventuales corruptos sepan que no van a tener ninguna posibilidad futura de una condonación legal de sus delitos a través de la figura del indulto. 4) Disminución sensible del clientelismo político, disminuyéndose a tal efecto la enorme cantidad de cargos de libre designación existentes en este país. 5) Mejorar diversas disposiciones legales en el ámbito sancionador, incluyéndose a tal efecto la figura del delito por enriquecimiento ilícito, así como el desarrollo de un régimen específico de infracciones y sanciones en la Ley de Transparencia. 6) Aprobación urgente del Reglamento de la Ley de Transparencia, todavía pendiente cuatro años después de haberse publicado la Ley. 7) Publicación de una Ley de protección a los denunciantes: para que los ciudadanos se sientan protegidos legalmente cuando conozcan hechos y deseen formular denuncias por fraude y corrupción. 8) Regulación de los Lobbies: es necesario que se regulen desde un punto de vista legal los lobbies, se propicie su transparencia social, y se establezca obligatoriamente

sivas, se hace necesario, como primer paso, como premisa esencial, en los supuestos en los que existen o pudieran existir hechos constitutivos o indiciarios de corrupción, irregularidades o malas praxis, que aquellos permanezcan ocultos, sino que se articulen medios para que los mismos afloren y puedan ser depuradas las responsabilidades y restablecida la legalidad. En este contexto, se ha revelado la «denuncia» como un elemento si no definitivo sí importante y especialmente la figura del denunciante (4).

Sin embargo, y pese al consenso existente en la utilidad de la medida (5), lo cierto es que esta materia ha sido objeto de una regulación heterogénea y como manifiesta la Propuesta de Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión COM/2018/218 final – 2018/0106 (6), «actualmente, la protección

la creación de Registros de grupos de interés en las distintas instituciones públicas y parlamentarias. 9) Transparencia de las formaciones políticas: es necesario que aumente la transparencia (tanto externa como interna) de los Partidos y de las entidades perimétricas de los mismos (Fundaciones, etc.), siguiendo de esta forma las recomendaciones del GRECO (Grupo de países del Consejo de Europa contra la Corrupción). 10) Cumplimiento por las instituciones públicas de la normativa legal sobre publicidad de sus contratos. De una forma tan inaceptable como preocupante una buena parte de las entidades públicas incumplen la obligación legal de publicar sus contratos y licitaciones en la Plataforma de Contratación del Sector Público. 11) Eliminación del discrecional y poco transparente sistema de libre designación de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, pasando a basarse su designación en los principios de publicidad, mérito y capacidad, para evitar que sean elegidos por los propios Cargos electos a los que van a controlar. 12) Educación: los Partidos políticos y grupos parlamentarios han de entender, y trabajar en aras de ello, que la solución más efectiva a medio y largo plazo es prevenir la corrupción a través de la educación de los ciudadanos, debiendo fomentar medidas para que en los distintos niveles educativos se introduzcan conceptos y materias relacionados con la ética, los valores, la transparencia, la integridad y la prevención de la corrupción. 13) Empresas públicas: es necesario el cumplimiento de unas pautas de transparencia, integridad y rendición de cuentas a los ciudadanos por parte de las empresas de titularidad pública en línea con los 10 Principios anticorrupción para las Empresas públicas recientemente publicados por Transparencia Internacional. En cuanto al necesario aumento de la independencia y la transparencia de la Fiscalía General, se proponen las siguientes medidas: 14) Necesidad urgente de un Código Ético de la Fiscalía. 15) Acabar con la dependencia financiera de la Fiscalía respecto al Poder ejecutivo, y clarificar la relación entre el Fiscal general y el Gobierno, insuficiencias que dificultan su necesaria independencia y transparencia. 16) Afrontar la escasez de recursos humanos y lentitud en la Justicia. 17) Transparencia en los nombramientos de la Fiscalía. 18) Reforma jurídica de la carrera Fiscal. 19) Transparencia en los planes de actuación de los fiscales. 20) Autonomía en la dotación de nuevas plazas de fiscales», en 20 medidas <https://transparencia.org.es/llamamiento-de-ti-espana-en-el-dia-internacional-contra-la-corrupcion-2/>

(4) Así, Transparencia Internacional España en diciembre de 2014 recetó veinte medidas para prevenir y combatir la corrupción en nuestro país, y cuyo punto 7 incluía la «Publicación de una Ley de protección a los denunciantes: para que los ciudadanos se sientan protegidos legalmente cuando conozcan hechos y deseen formular denuncias por fraude y corrupción.», <https://transparencia.org.es/llamamiento-de-ti-espana-en-el-dia-internacional-contra-la-corrupcion-2/>

(5) Existen voces críticas minoritarias sobre las virtudes de las denuncias. Véase MCCARTHY, R. J. «Blowing in the wind: answers for federal whistleblower», *William & Mary Policy Review*, 3, 2012, 187.

(6) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0218>

de los denunciantes en la Unión Europea se encuentra fragmentada en los diferentes Estados miembros y es desigual entre los distintos ámbitos. Las consecuencias de las infracciones del Derecho de la Unión con dimensión transfronteriza sacadas a la luz por los denunciantes muestran cómo una protección insuficiente en un Estado miembro no solo tiene un impacto negativo sobre el funcionamiento de las políticas de la UE en ese Estado, sino que puede extenderse también a otros Estados miembros y a la Unión en su conjunto» (Considerando cuarto) (7).

En este contexto, el objeto del presente artículo será la exposición y análisis del estatuto del denunciante y de las dificultades que está encontrando para su implantación en España.

II. El *whistleblowing* como instrumento en la lucha contra la corrupción

En la lucha contra la corrupción no se ha individualizado un único principio activo que permita no ya erradicarla, sino simplemente tenerla controlada. De esta manera, se han diseñado distintas fórmulas magistrales, consensuadas a nivel internacional, que si bien han demostrado sus efectos en el control de la misma, lo han hecho con distintas intensidades en virtud de un conjunto de variantes que cambian en virtud del país, de la cultura...

Entre estas medidas se encuentran la apuesta por la transparencia, la depuración y control del conflicto de interés (8), participación ciudadana, control de los grupos de interés, creación de órganos independientes para el control y persecución de los casos de corrupción y malas prácticas, y reforzamiento de los sistemas sancionadores, todo ello en un marco de difusión e implementación de los conceptos de integridad y ética pública (9) a través de distintos instrumentos entre los que se halla la educación (10). Así, al margen de las medidas preventivas y

(7) Como ilustración de las repercusiones negativas sobre el buen funcionamiento del mercado único, un estudio de 2017 realizado para la Comisión. Así se calculó la pérdida de beneficios potenciales debido a la falta de protección de los denunciantes, solo en el ámbito de la contratación pública, en una horquilla de entre 5.800 y 9.600 millones de euros anuales para el conjunto de la UE Milieu (2017), Estimación de los beneficios económicos de la protección de los denunciantes en la contratación pública, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>

(8) Véase J. M.^a PÉREZ MONGUIÓ y S. FERNÁNDEZ RAMOS, *Estatuto de los altos cargos*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2016, págs. 137-168.

(9) Véase F. PERRONE, «Il Whistleblowing da adempimento burocrativo ad opportunità di promozione di una cultura etica nella P.A., in un necessario passaggio da un sistema di regole ad un sistema di valori», en *Rivista di Diritto amministrativo*, 1-2 (2017), págs. 3-14.

(10) En este sentido, Transparencia internacional España propuso 20 medidas para prevenir y combatir la corrupción, <https://transparencia.org.es/llamamiento-de-ti-espana-en-el-dia-internacional-contra-la-corrupcion-2/>

represivas —en las que tradicionalmente se ha basado la lucha contra la corrupción— (11), se hace necesario, como primer paso, como premisa esencial, en los supuestos en los que existen o pudieran existir hechos constitutivos o indiciarios de corrupción, irregularidades o malas praxis, que aquellos no permanezcan ocultos, sino que se articulen medios para que afloren y puedan depurarse responsabilidades y restablecerse la legalidad. En este contexto, se ha revelado como un elemento, sino definitivo, sí importante la denuncia y especialmente la figura del denunciante (12).

Esta afirmación requiere dos aclaraciones importantes:

- a) La denuncia, como comunicación de hechos que pudieran ser constitutivos de infracción administrativa (13) o penal, está insertada en el ordenamiento jurídico español desde antaño, pero no se ha revelado como un instrumento efectivo contra la corrupción ni las malas praxis en la Administración.

Esta realidad puede tener, entre otros motivos, su origen en cómo ha sido configurada el sistema de denuncia: como un medio a través del cual la Administración puede alcanzar los fines públicos

(11) Véanse, entre otros, los artículos 262 y 264 del Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, aprobatorio de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Incluso en este ámbito se ha regulado la protección de los denunciantes. Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales. Esta disposición se ha quedado obsoleta y así la Fiscalía General del Estado ha contemplado entre las medidas en su memoria de 2018, la necesidad de regular la protección de los denunciantes en caso de corrupción de forma adecuada <https://www.economista.es/legislacion/noticias/9380789/09/18/La-Fiscalia-propone-legislar-la-proteccion-del-denunciante-en-delitos-de-corrupcion.html>

(12) Así, Transparencia Internacional España en diciembre de 2014 recetó veinte medidas para prevenir y combatir la corrupción en nuestro país, y cuyo punto 7 incluía la «Publicación de una Ley de protección a los denunciantes: para que los ciudadanos se sientan protegidos legalmente cuando conozcan hechos y deseen formular denuncias por fraude y corrupción.», <https://transparencia.org.es/llamamiento-de-ti-espana-en-el-dia-internacional-contra-la-corrupcion-2/>

(13) Es evidente que la denuncia no es algo nuevo en el ámbito de la Administración y que las leyes de procedimiento administrativo así lo han contemplado y contemplan, como «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» (art. 62.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). Además, la denuncia podría dar lugar al inicio de un procedimiento (art. 58 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y antes 69.1 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). También léase el artículo 54.3 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público o el artículo 26.2.b.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Y sobre los Problemas jurídico-prácticos de la figura del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador, N. M. MARTÍNEZ YÁÑEZ, «Problemas jurídico-prácticos de la figura del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador», en *Revista jurídica galega*, núm. 33 (2001), págs. 60-89 y C. DOMÍNGUEZ LUIS, «Reflexiones en torno al Status Jurídico del Denunciante en el Procedimiento Administrativo Sancionador», en *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 21 (2005), págs. 125-184.

que tiene encomendados, tanto desde una perspectiva preventiva como para restablecer la legalidad, todo ello sin olvidar el control espurio de la información que se pueda recibir mediante la denuncia en los casos en que aquella pudiera perjudicar o implicar a los empleados públicos y dirigentes. De esta manera, las distintas normas han preterido la figura del «denunciante», como una pieza imprescindible en esta materia. Así no se han previsto, con carácter general, normas destinadas a la protección de los mismos en sentido amplio, restándole eficacia(14). Así, como expresa la Resolución sobre la Protección del Denunciante de Transparencia Internacional, de octubre de 2009, aquella «puede llegar a ser un instrumento crucial para detectar e informar sobre corrupción, fraude y mala gestión en el sector público» pero, para que sea efectiva, tiene que dotarse a su vez de instrumentos o mecanismos que permitan la protección del denunciante (*whistleblower*)(15). No sería ético, como sostiene la OCDE, por una parte incentivar la denuncia y por otra no articular los medios que permitan proteger a la persona que procede a efectuar la denuncia(16). Pero como se planteó Irurzun Montoro, ¿necesitamos proteger al denunciante o delator?(17)

- b) El modelo de denuncia que se ha revelado como eficaz es aquel de la tradición anglosajona(18), *Whistleblowing*(19). Un instrumento que se define en aquella cultura como «il dipendente che, dall'interno del proprio ente di appartenenza (pubblico o privato), segnala condotte illecite, non nel proprio interesse individuale,

(14) En este sentido, la legislación a veces ha sufrido un retroceso en cuanto a las garantías y derechos de los denunciantes como, por ejemplo, en materia de altos cargos. Véase J. M.^º PÉREZ MONGUIÓ y S. FERNÁNDEZ RAMOS, *Estatuto de los altos cargos*, ob. cit., pág. 312.

(15) De hecho, resulta significativo, conforme a los datos del Eurobarómetro de 2017 sobre la corrupción que el 81% de los ciudadanos no informaron sobre los casos de corrupción que sufrieron o presenciaron y el 85% afirmó que los trabajadores muy raramente informan acerca de amenazas o perjuicios por temor a las consecuencias jurídicas y financieras. https://data.europa.eu/euodp/es/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG

(16) A. CERRILLO I MARTÍNEZ, «La colaboración ciudadana en la lucha contra la corrupción a través de medios electrónicos», en *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnología*, núm. 5 (2014), pág. 64.

(17) F. IRURZUN MONTORO, «Función pública, instrumento de la prevención de la corrupción», en A. BETANCOR (Dir.), *Corrupción, corrosión del Estado de Derecho*, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor, 2017, págs. 214-216. Véase también R. RAGUÉS I VALLÈS, «¿Es necesario un estatuto para los denunciantes de la corrupción?», en *Diario La Ley*, núm. 9003 (2017).

(18) Véase la breve pero certera exposición del *whistleblowing* en Estados Unidos y en Reino Unido, en P. TRAVAGLIONE, «Il whistleblowing nella normativa italiana e straniera: luci e ombre di una riforma», en *Periodico di Diritto e Procedura Penale Militare*, núm. 1. (2018), págs. 5-14.

(19) En este sentido, MASSARI cuando manifiesta que «*Da qualche tempo, uno strumento per offrire un contributo concreto nel contrasto alla corruzione, anche dal basso, esiste: si tratta del c.d. whistleblowing*», G. MASSARI, «Il *whistleblowing* all'italiana: l'evoluzione del modelo sino alla legge n. 179 del 2017», en *Studium Iuris* 9 (2018), pág. 981.

ma nell'interesse pubblico, perchè non venga pregiudicato un bene collettivo: letteralmente tradotto sarebbe il "sofiatore nel fischietto"» (20) y (21). De esta manera, se configura como una fórmula para «superare la logica dell'omerta, típica degli ambiti di lavoro, omertà che deriva da rapporti di colleganza, di amicizia, di dipendenza e che fanno sì che, pero quieto vivere, le persone girino la testa dall'altro lato» (22).

Sin embargo, y pese al consenso existente en la utilidad de la medida (23), lo cierto es que esta materia ha sido objeto de una regulación heterogénea en toda Europa. Así como manifiesta la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión de 2019, «actualmente, la protección de los denunciantes en la Unión Europea se encuentra fragmentada en los diferentes Estados miembros y es desigual entre los distintos ámbitos —de hecho solo en nueve Estados de la Unión Europea tienen una ley específica sobre la figura del denunciante, de las cuales solo dos tienen una antigüedad a tres años (Reino Unido y Hungría) (24)—. Las consecuencias de las infracciones del Derecho de la Unión con dimensión transfronteriza sacadas a la luz por los denunciantes muestran cómo una protección insuficiente en un Estado miembro no solo tiene un impacto negativo sobre el funcionamiento de las políticas de la UE en ese Estado, sino que puede exten-

(20) R. CANTONE, «L'Italia investe nel Whistleblowing importante strumento di prevenzione della corruzione» en *Segnalazione di illeciti e tutela del dipendente pubblico*, ANAC, 2016, pág. 1.

(21) Así como, entre otros muchos, ha manifestado Gargano «L'origine del termine whistleblower è certamente significativa, designandosi con esso il bobbies inglese che soffia nel proprio fischietto per richiamare l'attenzione e fare fuggire i malintenzionati. Letteralmente, dunque, il whistleblower è il soffiatore nel fischietto, e cioè colui il quale «spiffera» al proprio «capo» i comportamenti illeciti dei propri colleghi. È, in estrema sintesi, volendo guardare al lato nobile della spiata, colui che ha il coraggio di denunciare atti corruttivi o irregolarità, chiedendo di mantenere segreta la propria identità al fine di evitare successive ritorsioni o emarginazioni. Il whistleblower denuncia ma, al contempo, chiede di essere tutelato, rompendo quel «muro» di solidarietà fra colleghi: proteggere per evitare che i singoli funzionari non corrotti si sentano isolati ed evitare, così, che si crei un meccanismo di assorbimento implicito di essi all'interno del ciclo corruttivo e che, con il loro silenzio, possano finire per essere collusi essi stessi al sistema partecipando all'occultamento dei profili decisionali della amministrazione», G. GARGANO, «La «cultura del whistleblower» quale strumento di emersione dei profili decisionali della pubblica amministrazione», en *Rivista di Diritto Pubblico Italiano Comparato Europeo*, núm. 1, (2016), págs. 1-2.

(22) R. CANTONE en la comparecencia de 23 de septiembre de 2015 en las Comisión conjunta (II y XI) de la Cámara de los Diputados para la instrucción del proyecto de ley C.1751, en www.camera.it.

(23) N. PARISI, «La lezione che ci viene dal diritto internazionale e le criticità dell'istituto», en *Segnalazione di illeciti e tutela del dipendente pubblico*, ANAC, 2016, pág. 4.

(24) Véase el informe *Gaps in the System: Whistleblower Laws in the EU* de Blueprint for Free Speech (2018), <https://blueprintforfreespeech.net/wp-content/uploads/2018/03/BLUEPRINT-Gaps-in-the-System-Whistleblowers-Laws-in-the-EU.pdf>.pág. 12.

derse también a otros Estados miembros y a la Unión en su conjunto», (Considerando 4).

III. Obstáculos para la implantación del modelo del *whistleblowing*

Hasta ahora, los obstáculos para la implantación del modelo del *whistleblowing* en España son muy variados y responden a una variedad de factores que difícilmente pueden ser simplificados y entre los que se encuentran los siguientes:

- a) Una cultura diversa, en la que tradicionalmente ha existido una mayor tolerancia hacia las corruptelas y también hacia los fenómenos de corrupción. Una cultura donde las personas picarescas han tenido una valoración no siempre negativa, donde el sentimiento de lo público no está lo suficientemente interiorizado y, por tanto, donde el patrimonio público ha tenido una consideración por muchos colectivos, con todos los matices que se quieran realizar, de *res nullius*.

En este sentido, la dura y amarga reflexión de Alberti, que no puedo compartir íntegramente, pero en la que subyace una cierta dosis de verdad, cuando expresa que «hoy estamos culturalmente degradados, esto es, corruptos. El lenguaje, la conducta, el pensamiento, el gusto, todo aquello que integra el término civilización se ha arruinado como un pan blanco caído en tierra» (25).

- b) Argumentos de naturaleza sociocultural vinculados al carácter negativo que rodea al denunciante como *chivato* y, por ende, el temor a una mala reputación que pudiera derivarse de la acción (26).

Ha existido siempre, y hoy no se puede decir que se haya superado, una valoración negativa de la figura del denunciante que es

(25) V. ALBERTI, *Pane sporco, Combattere la corruzione e la mafia con la cultura*, Milano. 2018, pág. 29. Igualmente interesante es la reflexión del Papa Francesco cuando manifestó, en la reflexión del pasaje evangélico de San Lucas (16,1-8) que «Los administradores corruptos «devotos del dios soborno» cometen un «pecado grave contra la dignidad» y dan de comer «pan sucio» a sus propios hijos...», Misa en la Capilla de Santa Marta el 8 de noviembre de 2013, «El Pan sucio de la corrupción», *L'Osservatore Romano*, ed. sem. en lengua española, n. 46, viernes 15 de noviembre de 2013.

(26) Así, en la *Public consultation on whistleblower protection* de la Comisión Europea de 2017 se concluye que un 45% de los encuestados piensan que no denunciarían por la mala reputación que ello les podría acarrear. Véase https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254 y Transparencia Internacional (2013), *Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU* (Denunciar irregularidades en Europa: protecciones legales para los denunciantes en la UE de 2013 https://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu).

percibido como responsable de una traición en lugar, como mantiene MASSARI, de como un «*tutore dell'integrità sociale*» (27). Como prueba de ello el autor, mantiene que esta realidad se evidencia en el propio nombre de la institución del whistleblower. Un término que no tiene un fiel equivalente en la lengua italiana, pero tampoco en la lengua castellana, y que cuenta solo con palabras muy genéricas como señalante, denunciante, alertador (28) que tienen un carácter privilegiado, o bien las intrínsecamente negativas como son las de espía, delator, topo o en España, chivato. Incluso en Italia se encuentran otras expresiones, como *sentinella civica* (29) o *vedetta civica*, que, sin embargo, devuelven la idea de un rol codificado, institucionalizado, casi profesionalizado y no de una elección que se pueda presentar a cualquiera (30).

Resulta de un enorme interés la respuesta de la Accademia della Crusca italiana, cuando ha sido interpelada sobre cómo se debe traducir la palabra *whistleblower*. En el año 2014 respondió que «hasta el momento en el léxico italiano no existe una palabra semánticamente equivalente al término angloamericano. Falta la palabra, pero sobre todo falta el concepto para la opinión pública italiana. La ausencia de una traducción es el reflejo lingüístico de la falta en el contexto socio-cultural de un reconocimiento estable de la «cosa» a la palabra a la que se hace referencia» (31).

Así, la dificultad para encontrar un término tiene su origen principalmente en el intento de encontrar uno equivalente que tenga una connotación positiva. Esta dificultad, como es lógico, no es exclusivamente un obstáculo terminológico, pues, como ha manifestado GARGANO, hunde sus raíces en una dificultad cultural, esto es la complejidad de dar una connotación positiva a la actividad de denuncia evitando que el empleado público,

(27) G. MASSARI, «Il *whistleblowing* all'italiana: l'evoluzione del modelo sino alla legge n. 179 del 2017», *ob. cit.*, pág. 981.

(28) Véase, por ejemplo, la *Proposició de llei de protecció integral dels alertadors en l'àmbit competencial de la Generalitat*, Presentació: GP JXCAT, GP ERC, GP PSC-UNITS, GP CATECP, SP CUP-CC Reg. 7639 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 03.07.2018

(29) Véase «*Attivati! Diventa anche tu una sentinella civica*», <https://www.cittadinanzattiva.it/approfondimenti/attivismo-civico/3696-attivati-diventa-anche-tu-una-sentinella-civica.html> (consultado el 10 de junio de 2019).

(30) G. MASSARI, «Il *whistleblowing* all'italiana: l'evoluzione del modelo sino alla legge n. 179 del 2017», *ob. cit.* pág. 981-982.

(31) Traducción libre. Véase <http://www.accademiadellacrusca.it/it/lingua-italiana/consulenza-linguistica/domande-risposte/cosa-indica-comesi-traduce-parola-inglese-w>

aun siendo extraño a la actividad ilícita de otros sujetos, sea un sujeto que mira hacia otro lado. Por eso es necesario transformar un acto de deber en un acto de coraje y, por tanto, el denunciante que cumple con su deber se convierte en un «valeroso guerrero» contra la corrupción en un contexto complejo donde impera el silencio (32).

- c) Por último, ha faltado el sustrato para poder injertar con cierto éxito el instrumento del whistleblower ajeno a nuestra cultura jurídica (33). De esta manera, no resulta suficiente para incorporar a un determinado ordenamiento jurídico un instrumento, una técnica de otra realidad jurídica, hacerlo sin más. Se requiere, en muchos casos, al margen del estudio de la viabilidad y de la coherencia del instrumento con el sistema, la modificación del ordenamiento para eliminar los obstáculos que pudieran dificultar su implantación así como la previsión de medidas de fomento si se entendieran oportunas. También, en otros casos, se puede requerir la adaptación del ordenamiento para hacerlo operativo a la nueva realidad cultural y jurídica, e incluso, en algunos casos, serán necesarias ambas medidas (34).

De hecho, comparto plenamente la opinión de GARGANO, cuando manifiesta que la cultura del whistleblower, «ciò è la cultura della denuncia per fare emergere fenomeni corrutivi, nella realtà anglosasone ha preceduto la creazione stessa del whistleblowing, mentre nell'esperienza giuridica sia italiana che spagnola, sembra che sia accaduto esattamente l'inverso o che, peggio, si voglia creare la cultura della prevenzione attraverso il whistleblower» (35).

Así, entre otras cuestiones, no parece lógico pretender o impulsar la denuncia sin articular los medios para proteger a los que llevan a cabo la acción que hasta ahora es una acción de coraje con consecuencias generalmente negativas para quien lleva a cabo la acción. Por ello, hasta que no se articulen medidas efectivas que hagan seguro el acto de denuncia difícilmente se podrá insertar la técnica, todo ello acompañado de un tra-

(32) G. GARGANO, «La «cultura del whistleblower» quale strumento di emersione dei profili decisionali della pubblica amministrazione», *ob. cit.* pág. 5.

(33) En este sentido resulta de gran interés el artículo de R. LATTANZI, con el sugerente título «Prime riflessioni sul c.d. whistleblowing: un modello da replicare «ad occhi chiusi», in *Riv. Ital. Dir. Lav.*, 2 (2010), págs. 335 y ss.

(34) En este sentido Gargano manifiesta que «non basta prevedere strumento ma si deve modificare il sistema in cui inserirlo». G. GARGANO, «La «cultura del whistleblower» quale strumento di emersione dei profili decisionali della pubblica amministrazione», *ob. cit.* pág. 21.

(35) *Ibid.*

bajo importante de naturaleza educativa sobre el concepto de lo público y del deber pero también el derecho que tenemos todos a protegerlo, pues en ello va el bien común que también es gran parte de nuestro bien particular.

Por tanto, como síntesis, la dificultad entre otros muchos motivos, tiene un origen de naturaleza cultural que hace difícil la introducción de la asunción por parte de la ciudadanía de la utilidad y los beneficios de la misma. Una asunción que requiere un cambio de concepción tan radical que supone pasar de considerar al denunciante como un chivato a entenderlo casi como un «héroe». En este sentido, es interesante cómo la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, para reforzar la protección de los denunciantes en la UE, de 23 de abril de 2018, cuando hace hincapié en esta cuestión anima a los Estados miembro a tener en consideración medidas adicionales que incluyan medidas prácticas en el campo de la concienciación con el propósito de «promover una percepción positiva de los denunciantes como personas que actúan en aras del bien público y por lealtad a su organización y a la sociedad» (36).

IV. Aparición de la normativa de regulación del denunciante en España

La regulación del denunciante y de su protección se ha visto abordada por algunas Comunidades Autónomas (37), generalmente de forma parcial al interno de otras disposiciones, salvo la excepción de la Ley 2/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autónoma sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes en la Comunidad de Castilla y León (38).

En el ámbito estatal exclusivamente encontramos la Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denun-

(36) <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ES/COM-2018-214-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF> del Consejo pág. 12.

(37) Véanse el apartado III Experiencias autonómicas del trabajo de CAMPOS ACUÑA, «*Whistleblower*: Análisis del denunciante de buena fe en el ordenamiento jurídico español», en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 12 (2018), pág. 5 y ss y el apartado IV, Experiencia autonómico-legislativa en la materia en G. VESTRI «Aproximación al sistema de «whistleblowing». Un nuevo desafío para la Administración Pública española», en *Revista General de Derecho administrativo*, núm. 51 (2019).

(38) Resulta bastante ilustrativo el titular de *El País* de 7/01/2017 *Las Autonomías regulan la protección de los denunciantes de corrupción: Las Comunidades toman la delantera al Gobierno en la regulación*, https://elpais.com/politica/2016/12/29/actualidad/1483033435_397511.html.

ciantes (122/000022), presentada el 15 de septiembre de 2016, por el Grupo Parlamentario Ciudadanos y que caducó como consecuencia de la finalización precipitada de la XII Legislatura (39). Una iniciativa que no puede considerarse aislada pues desde la Unión Europea se estaba tramitando la Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión de 2019, que en parte tiene su antecedente en la Resolución de 20 de enero de 2017, sobre la protección de denunciantes en la protección de intereses financieros de la Unión y de 24 de octubre de 2017 sobre medidas legítimas para la protección de denunciantes de infracciones que actúan en aras del interés público, que solicitaban que se presentará una propuesta legislativa horizontal para garantizar un elevado nivel de protección a los denunciantes de la UE, tanto en el sector público como privado, en las instituciones de la UE como nacionales. En este sentido, el Estado español se queda en una situación muy deficiente a nivel internacional (40) al carecer de un régimen que proteja a los delatores o denunciantes de fraude y corrupción (41). Así han sido distintos los informes y respectivos llamamientos para que nuestro Estado afrontara esta im-

(39) El 21 de febrero de 2017 se produjo la votación de la toma en consideración de la Proposición de Ley que arrojó 337 votos a favor (99%) y 5 abstenciones (1%). Cfr. <https://app.congreso.es/votacionesWeb/InvocaReport?sesion=30&votacion=1&legislatura=12> (consultado el 24 de diciembre de 2018). La finalización anticipada de la XII Legislatura ha impedido la aprobación de la citada proposición de ley pese a que se encontraba en un estado muy avanzado en su tramitación. Sin embargo, la importancia de la materia no ha hecho más que crecer y una muestra de ello es que tres partidos políticos incluyen la regulación de la materia en sus respectivos programas. Así, el Partido Socialista prevé, en el apartado 4.25: «Promover un Pacto de Estado que incluya una ley integral sobre la lucha contra la corrupción que incluya la protección del denunciante y que sea fruto del máximo consenso posible», <https://elpais.com/especiales/2019/elecciones-generales/programaselectorales/pdf/psoe-programa-electoral-elecciones-generales.pdf>. Por su parte Ciudadanos prevé, en el apartado II, medida 15, «15. Aprobaremos una Ley de Protección del Denunciante de Corrupción. Protegeremos a todas las personas que denuncien casos de corrupción u órdenes ilegales de sus superiores. Crearemos una Autoridad Independiente de Integridad Pública para erradicar la corrupción, fiscalizar a nuestros cargos públicos y garantizar que su actuación responde al interés general», www.ciudadanos-cs.org/programa-electoral. Por último, Podemos contempla que «Se prestará asesoramiento técnico y formación actualizada a los agentes especializados en la prevención y persecución de la corrupción y al conjunto de los trabajadores y trabajadoras del sector público; y, asimismo, se ofrecerá protección real a quienes denuncien, pues casi siempre se enfrentan en solitario a la maquinaria de la corrupción con graves consecuencias, al tiempo que se habilitarán formas seguras y veraces de denuncia para proteger la identidad de las personas que denuncien». Programa Podemos <https://elpais.com/especiales/2019/elecciones-generales/programas-electorales/pdf/podemos.pdf>

(40) Véase O. CAPDEFERRO VILLAGRASA, «La obligación jurídica internacional de luchar contra la corrupción y su cumplimiento por el Estado español», en *Revista Cultura de la Legalidad*, núm. 13 (2017), págs. 114-147.

(41) Es ilustrativa la noticia: *Europa protege a los denunciantes de corrupción mientras España los machaca* (*Diario 16*, 26/01/2018).

portante cuestión (42). Así, por ejemplo en el informe *Gaps in the System: Whistleblower Laws in the EU* de Blueprint for Free Speech (2018), España obtuvo un cero en los nueve puntos que valoraba (43) junto con la República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Lituania y Polonia, aunque también es cierto que, conforme al mismo informe, solo nueve países de los veintiocho de la Unión tienen una ley específica de protección de los denunciantes y exclusivamente dos de ellas, como hemos visto, tienen una antigüedad superior a tres años (Hungría y Reino Unido) (44).

El informe citado concluye manifestando que «No hay una ley específica sobre la protección de *whistleblowers* (denunciantes de irregularidades) que están empleados en España y la legislación actual se refiere sólo de manera indirecta al *whistleblowing* (o la denuncia de irregularidades)» (45). Todo ello pese a que, según el informe, «Si bien la extendida corrupción y las fallas sistemáticas del gobierno han contribuido al colapso económico del país durante la crisis financiera y las organizaciones internacionales como la OCDE han insistido a España a introducir estrictas protecciones a *whistleblowers*, la voluntad política de hacerlo sigue siendo débil (46).

(42) Así, por ejemplo, la OCDE en su informe *Committing to Effective Whistleblower Protection* de 2016 señala a España como uno de los países sin ningún tipo de protección específica para los denunciantes el sector público. <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Committing-to-Effective-Whistleblower-Protection-Highlights.pdf> (consultado el 9 de mayo de 2019).

(43) <https://blueprintforfreespeech.net/wp-content/uploads/2018/03/BLUEPRINT-Gaps-in-the-System-Whistleblowers-Laws-in-the-EU.pdf>, págs. 6 y 45 (consultado el 9 de mayo de 2019).

(44) <https://blueprintforfreespeech.net/wp-content/uploads/2018/03/BLUEPRINT-Gaps-in-the-System-Whistleblowers-Laws-in-the-EU.pdf>, pág. 12.

(45) En un mismo sentido, las recomendaciones de Transparencia Internacional cuando deja de relieve como en España «no existe una regulación legal alguna de alcance nacional que ampare y permita ofrecer la protección adecuada a trabajadores y funcionarios que conociendo un caso de corrupción o de fraude, decidan denunciarlo». Así, Transparencia Internacional continúa manifestando que «En la actualidad, en España, aún nos encontramos lejos de una legislación adecuada en materia de protección de denunciantes. Nuestro ordenamiento jurídico no contempla *stricto sensu* la figura del *whistleblower* o denunciante, aunque sí se recogen algunas otras asimilables en parte a ésta, como por ejemplo la figura del arrepentido en el derecho penal. El código penal nos indica que esta figura podría aplicarse en los casos en que un imputado o investigado muestre su arrepentimiento colaborando con la justicia, recibiendo como incentivo la reducción o exención de su pena. La figura del arrepentido se diferenciaría de la del *whistleblower* en la medida en que éste último denuncia el delito sin participación en el mismo, mientras que en el arrepentido existe una participación activa o pasiva en el ilícito». Cfr. *Position paper de Transparencia Internacional España sobre protección de los denunciantes (Whistleblowing)*, abril 2017, https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/04/position_paper_proteccion_denunciantes.pdf.

(46) <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Spain%20-%20spanish.pdf>

Disposiciones que abordan directa o indirectamente la figura del denunciante (47)

Internacional	Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003.
UE	Resolución de 24 de octubre de 2017 sobre medidas legítimas para la protección de denunciantes de infracciones que actúan en aras del interés público. Resolución de 20 de enero de 2017 sobre la protección de denunciantes en la protección de intereses financieros de la Unión. Directiva 2019 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.
Estado	122/000022 Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes (caducada).
Aragón	Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas.
Asturias	Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés.
Castilla y León	Ley 2/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autonómica sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes.
I. Baleares	Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears.
C. Valenciana	Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana. Ley 22/2018, de 6 de noviembre, de Inspección General de Servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental. Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana.
Cataluña	<i>Proposició de llei de protecció integral dels alertadors en l'àmbit competencial de la Generalitat</i> (48).
C. Murcia	Proposición de Ley de Gobierno Abierto y Lucha contra la corrupción de la Región de Murcia(49).

(47) Este listado no es exhaustivo.

(48) Presentació: GP JXCAT, GP ERC, GP PSC-UNITS, GP CATECP, SP CUP-CC Reg. 7639 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 03.07.2018.

(49) Presentada por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos, el 9 de julio de 2018, <http://www.older.asambleamurcia.es/armnet/iniciativas.jsp>.

La aparición de estas normas y de las que están por venir —Andalucía y Murcia han anunciado leyes específicas—, a mi juicio no es casual, y responde a un nuevo escenario que se ha ido fraguando en la última década. Un escenario que es fruto de una nueva realidad de la Administración y del rol activo que demanda la ciudadanía y se ha visto acelerado por la crisis económica, pero cuya simiente era anterior. Una nueva realidad que orbita sobre los principios de buen gobierno y buena administración que obligan a un cambio de perspectiva. De esta manera, leyes de transparencia, de participación o de altos cargos, incluidas las nuevas leyes de procedimiento administrativo y del sector público, son una evidencia de lo mencionado (50). Así, el Estatuto del denunciante no hace más que responder, aunque sea en parte, a una menor tolerancia hacia la corrupción y corruptelas en el seno de la Administración, pero también al deseo de colaborar en la lucha contra esas prácticas. De hecho, la denuncia no es más que una forma de participación ciudadana y así lo ha resaltado, entre otros, CERRILLO I MARTÍNEZ cuando manifiesta que «la ciudadanía está llamada a tener un papel relevante en la prevención de las malas prácticas en la Administración Pública» (51).

De esta manera, el avance y desarrollo de la democracia a través de buen gobierno requiere la participación y retroalimentación de cada uno de los pilares que la sustentan.

Difícilmente puede haber transparencia sin participación, o al revés, o buena administración sin las anteriores, y en este contexto el denunciante que actúa como instrumento de alerta cobra una relevancia significativa (52).

(50) Como ejemplo de esta línea se encuentra Castilla y León con las siguientes normas: Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, Ley 2/2016 por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autonómica sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes y Ley 3/2016, de 30 de noviembre, del Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

(51) A. CERRILLO I MARTÍNEZ, «Diez propuestas para la colaboración ciudadana en la alerta de malas prácticas en la Administración Pública», en *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, núm. 6 (2018). Véase el Barómetro de la Oficina Antifraude de Cataluña de 2018, la ciudadanía cada vez tiene más conciencia del papel clave que tiene en la lucha contra la corrupción, <https://www.uoc.edu/portal/es/news/actualitat/2018/314-corrupcio.html>.

(52) Así CERRILLO I MARTÍNEZ, «Diez propuestas para la colaboración ciudadana en la alerta de malas prácticas en la Administración Pública», *ob. cit.*— entiende que «es fundamental garantizar la máxima transparencia posible de la actividad pública y diseñar mecanismos que permitan canalizar la participación de la ciudadanía en la prevención y lucha contra la corrupción».

V. El Estatuto del denunciante

La protección al denunciante es una de las premisas esenciales del sistema del *whistleblowing*(53), pues la realidad nos deja muestras de la reticencia a denunciar actos de corrupción o corruptelas por el temor a las consecuencias que se pueden derivar de esa acción(54). Distinto es el hecho de la intensidad de los medios de protección o incluso la renuncia o desistimiento del denunciante de los medios que se pudieran contemplar.

De esta necesidad se hizo eco la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, para reforzar la protección de los denunciantes en la UE, de 23 de abril de 2018(55), cuando se exponía que Según la encuesta especial del Eurobarómetro sobre corrupción de 2017, en torno a uno de cada tres europeos (29%) considera que no debería denunciarse la corrupción, ya que no hay protección para quienes la denuncian. En la consulta pública de 2017 de la Comisión, el miedo a las consecuencias legales y financieras fue la razón más citada para justificar por qué los trabajadores no denuncian las irregularidades. El temor a las represalias está a menudo bien fundado» (56).

Igualmente, la encuesta Global Business Ethics Survey de 2016, realizada a más de 10.000 trabajadores en los sectores privado, público y sin ánimo de lucro en 13 países, arrojó que el 33% de los trabajadores habían tenido conocimiento de faltas; el 59% de ellos las denunciaron y el 36% de estos sufrieron represalias (57). En un sentido similar en el Eurobarómetro sobre la corrupción de 2017 se evidencia que el 29% de los europeos considera que no debería denunciarse la corrupción, ya que no hay protección para quienes denuncian (58). Pero, es más, en la consulta pública sobre la protección de denunciantes que realizó la Comisión Europea el miedo a las consecuencias legales (80%) y económicas (70%) tuvieron un peso significativo a la hora de justificar los motivos por los cuales los trabajadores no mostraban una actitud más proac-

(53) Véase J. D. AMOEDO BARREIRO, «Elementos esenciales para un sistema de protección de denunciantes», en *Revista internacional de transparencia e integridad*, núm. 4 (2017).

(54) Todo ello sin perjuicio de la connotación negativa que ha tenido siempre el denunciante-chivato en nuestra cultura. En el mundo anglosajón el término es muy diverso: *whistleblower* hace referencia al policía que ante un acto ilícito hacía uso del silbato para evidenciar la conducta.

(55) <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ES/COM-2018-214-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

(56) https://data.europa.eu/euodp/es/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG

(57) Véase <https://www.ethics.org/knowledge-center/2016-global-business-ethics-survey/>

(58) https://data.europa.eu/euodp/es/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254

tiva hacia las denuncias de hechos producidos en el seno de su organización. Sin embargo, sería un error considerar que las represalias o el miedo a las mismas son el único elemento que limita o entorpece el instrumento de las denuncias, pues existen otras muchas que se evidencian en el Eurobarómetro citado (59). Entre ellas se hallan la dificultad de presentar pruebas (45%), incluso la idea que en el caso que dispusiesen de las mismas, los responsables no serían finalmente castigados (32%), sin perjuicio del reconocimiento de los medios e instrumentos para hacerlo (60).

España no es una excepción a esta realidad, ya que la preocupación por la corrupción ocupa la segunda posición en el Barómetro del CIS de abril de 2018, solo detrás del paro (61) y aunque tenga un carácter parcial, en el barómetro de la Agencia Catalana Antifraude del año 2018, en el apartado de «La corrupción en Cataluña: percepciones de la actitud ciudadana» se destaca que entre los obstáculos para denunciar se encuentran las posibles represalias, que representan un 30% (62).

Sin embargo, la protección, como resulta evidente, no se circunscribe a evitar las represalias, que no se producen en todos los casos de denuncia, sino que debe entenderse en un sentido muy amplio (63). Un con-

(59) Junto con estos motivos, también se encuentran argumentos de naturaleza sociocultural vinculados al carácter negativo que rodea al denunciante como «chivato» y, por ende, el temor a una mala reputación (45%), cfr. https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254 y Transparencia Internacional (2013), *Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU* (Denunciar irregularidades en Europa: protecciones legales para los denunciantes en la UE de 2013 https://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu). En el mismo sentido la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, para reforzar la protección de los denunciantes en la UE, de 23 de abril de 2018, hace hincapié en esta cuestión cuando anima a los Estados miembro a tener en consideración medidas adicionales que incluyan medidas prácticas en el campo de la concienciación, con el propósito de «promover una percepción positiva de los denunciantes como personas que actúan en aras del bien público y por lealtad a su organización y a la sociedad», <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ES/COM-2018-214-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF> del Consejo pág. 12.

(60) https://data.europa.eu/euodp/es/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG

(61) <https://www.abc.es/gestordocumental/uploads/nacional/cis-abril-2018.pdf>. Igualmente, en el Índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional de 2017 en el que se recoge el grado de corrupción en el sector público según la percepción de empresarios y analistas, entre 100 (percepción de ausencia de corrupción) y 0 (percepción de muy corrupto), España tiene 57 puntos y está en el ranking en el número 42 por encima de Katar (63), Botswana (61) o Costa Rica (59). https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf

(62) <https://www.antifrau.cat/es/barometro-2018.html>

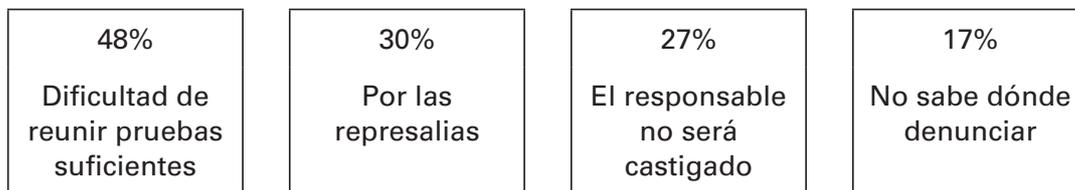
(63) Las medidas de protección son o pueden ser muy amplias y en España existen numerosos vacíos. Así, en la *position paper* de Transparencia Internacional de España sobre Protección de denunciantes (*Whistleblowing*), de abril de 2017 se citan una gran variedad de medidas que deben ser sometidas por el Legislador al menos a consideración, como son: «Garantía de confidencialidad de la identidad del denunciante durante la tramitación del procedimiento para evitar represalias, tanto de compañeros como de jefes o superiores. —Prohibición expresa de remoción del cargo del denunciante durante la sustanciación de las actuaciones originadas a partir

cepto que debe integrar toda una serie de medidas que van más allá de evitar o prevenir las represalias, sino articular todo un sistema de garantías que permitan efectuar o realizar la comunicación de los hechos o indicios que pudieran ser constitutivos de irregularidades, malas praxis o actos directamente de corrupción con los suficientes resortes como para que la persona se encuentre respaldada por el sistema a través del reconocimiento de determinados derechos, como el de confidencialidad, asis-

de la denuncia realizada. —Designación de un órgano independiente (o ajeno a la empresa en caso de entidades privadas) para la tramitación de las denuncias. —Establecimiento de plazos temporales razonables para la tramitación de la denuncia efectuada. —Concesión del traslado provisional a otro puesto de trabajo de similares características al denunciante durante la sustanciación del procedimiento para así evitar represalias por parte de compañeros o superiores (siempre y cuando sea posible). —Garantía de representación legal al denunciante en caso de ser necesaria. —Establecimiento de una autoridad pública con potestad de establecer sanciones para el caso en que se tomen represalias contra el denunciante, se obstaculice o se interfiera en el proceso de tramitación de la denuncia. —Facilitar la admisión de denuncias sin necesidad de mayor aportación de documentación que la sustente, posibilitando incluso aquellas denuncias que surgen a partir de presunciones y que requieren de investigación para ser determinadas como indicios de hechos delictivos. —Refuerzo de la imparcialidad en el ejercicio de la función pública, restringiendo la libre designación para puestos funcionariales y protegiendo al personal laboral del despido por denuncias de corrupción o fraude y regulando con mayor precisión los supuestos de conflictos de intereses. —Mejora de los estándares éticos en la Administración Pública a través de formación específica y campañas informativas en materia de integridad, transparencia y prevención de la corrupción. —Revisión del régimen de regulación de las sociedades públicas y de las normas de conflicto de intereses para evitar que sus órganos de dirección sean ocupados por quienes hayan ostentado con anterioridad cualquier otro cargo público y/o político o privado que pudiera constituir un conflicto de intereses para el correcto desarrollo de la actividad social de la empresa pública. —Promover una contratación rigurosa del personal laboral de las empresas públicas, de acuerdo a estándares técnicos previamente establecidos. —Establecer medidas para proteger al personal de las empresas públicas de posibles represalias por denuncias y frente al despido por la misma causa, a la vista de que es en dichas empresas en las que surgen hechos irregulares o de corrupción con mayor facilidad. —Contemplar la posibilidad de designar como autoridad canalizadora de las denuncias recibidas al Defensor del Pueblo, a través de la creación de un área específica para la transparencia y corrupción encargada de intensificar el control dentro de las AAPP y de posibilitar la recepción de denuncias, no solo por parte del personal laboral de las AAPP, sino también de ciudadanos particulares y personal laboral de entidades privadas», https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/04/position_paper_proteccion_denunciantes.pdf. En este sentido, como se puede apreciar, queda por hacer y para ello puede resultar muy interesante acudir a distintos textos normativos y recomendaciones internacionales y de medidas concretas que ya han sido adoptadas a nivel nacional. Por ejemplo, la Recomendación sobre la protección de los denunciantes del Consejo de Europa, el informe sobre el compromiso con la protección eficaz de los denunciantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de 2016, <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm> y la Guía de recursos sobre buenas prácticas en la protección de los denunciantes de las Naciones Unidas https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf; el Compendio del G20 de mejores prácticas y principios de orientación para la legislación sobre la protección de los denunciantes <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/publicationsdocuments/2/>; los Principios internacionales para una legislación en materia de protección de los denunciantes de Transparencia Internacional de 2013, la Recomendación sobre directrices de la OCDE para gestionar conflictos de interés en el sector público de 2003 <http://www.oecd.org/development/governance-development/33967052.pdf> y la Guía de mejores prácticas para una legislación en materia de denunciantes (2018) https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation.

tencia jurídica (64), cauces seguros de comunicación, indemnización por los perjuicios que pudiera sufrir (65), garantías de que la denuncia será investigada, sin olvidar entre otras muchas cuestiones la previsión de un conjunto de infracciones para el personal que vulnere las garantías y derechos de los mismos. Cuestiones y medidas todas ellas que debe conformar el «estatuto del alertador». Así, regresando de nuevo al barómetro de la Agencia Catalana Antifraude del año 2018, observamos que los obstáculos para efectuar las denuncias son fundamentalmente cuatro, que coinciden con los expuestos anteriormente a nivel europeo:

Obstáculos para denunciar conforme al barómetro de la Oficina Antifraude de Cataluña de 2018 (66)



(64) El derecho a la asesoría legal se recoge en distintas normas autonómicas, una asesoría orientada a informar de todos los aspectos vinculados a la denuncia formulada o incluso que se quiera formular, al objeto de conocer los trámites, requisitos, derechos y consecuencias que se pudieran derivar [Cfr. arts. 47.1 Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón, 14.1.d) Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana y 4.d) Proposición de Ley 122/000022, Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes, a proposición de Ciudadanos]. Sin embargo, resulta significativo que no se haya previsto la representación legal en los casos en los que la persona se viera obligada a personarse en un juicio, como por ejemplo ha solicitado Transparencia Internacional en España. *Position paper* de Transparencia Internacional España sobre Protección de denunciantes (*Whistleblowing*), de 2017, en https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/04/position_paper_proteccion_denunciantes.pdf.

(65) Al margen de la confidencialidad, las leyes autonómicas prevén otra serie de derechos y/o garantías para los denunciantes y otras destinadas a proteger al denunciante en *stricto sensu*, tanto por las represalias posibles como por las efectivamente soportadas. En este marco cobran una especial relevancia las cuestiones relativas al ámbito laboral que determinan que al margen de la indemnidad puede ser necesaria la adopción de otra serie de medidas con el fin de preservar la estabilidad de las personas denunciantes. Así se prevé la posibilidad, con carácter excepcional, de traslado de la persona que haya facilitado la información a otro puesto de trabajo, condicionado siempre a que no implique perjuicio a su estatuto personal y carrera profesional —art. 47.3 Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón— o de similares características —art. 3.3 Castilla y León 2/2016—, siempre que concurren circunstancias que así lo requiriesen o aconsejasen y que el denunciante lo acepte —3.3 Ley Castilla y León 2/2016—. Incluso en los supuestos más graves, como se prevé en la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón que establece que «la Agencia (...) excepcionalmente, podrá también instar al órgano competente la concesión de permiso por tiempo determinado con mantenimiento de su retribución», sin perjuicio de la satisfacción tanto del lucro cesante como del daño emergente. Véase el epígrafe sobre *Medidas de indemnidad*.

(66) <https://www.antifrau.cat/es/barometro-2018.html>

Donde se observa que la efectividad del Estatuto del denunciante va más allá de la simple protección durante el tiempo que transcurre la denuncia, sino que también tiene un alcance previo a la misma e incluso sus efectos se extienden con posterioridad a la tramitación.

Por tanto, en este escenario, la protección del denunciante resulta esencial para la eficacia del sistema de denuncia. Una protección que debe tener un alcance distinto, ser casi personalizado y contemplar medidas específicas, pues las situaciones que se pueden producir serán de una enorme disparidad y requerirán intervenciones distintas.

En este sentido, entiendo que el objetivo de las distintas normas que regulan la materia debiera ser, entre otras cuestiones, contemplar una serie de instrumentos destinados a prevenir perjuicios y represalias que pudieran experimentar los denunciantes dentro de un marco amplio que definiera el estatuto del denunciante, pero también medidas para asegurar la información, la defensa jurídica en su caso, la indemnización en los casos en que sufra daños (67), todo en la garantía de la confidencialidad (aunque existe una tendencia hacia el anonimato).

Pero igualmente el sistema debería contemplar medidas de protección y garantías para las personas que trabajen o desempeñen su labor en los canales internos fundamentalmente (68), pero también en los externos, al igual que medidas de garantías para los denunciados, en el caso de denuncias temerarias, mal intencionadas o simplemente falsas.

1. Ámbito subjetivo de la protección

La denuncia, como está contemplada en la Ley de Procedimiento, no tiene limitaciones y, por tanto, se puede dar cuando «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.» (art. 62.1 Ley 39/2015). Sin embargo, las distintas normas que han regulado la protección de los denunciantes no han previsto de igual ma-

(67) En este sentido, resulta interesante la previsión de la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón cuando dispone que «El denunciante tendrá derecho a la indemnización por daños y perjuicios derivada de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública cuando acredite la existencia de un daño individualizado y determinado económicamente, consecuencia directa de la denuncia, en los términos previstos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público». De esta manera, se reconoce expresamente esta vía para la reclamación de los daños que haya podido sufrir como consecuencia de la denuncia.

(68) Véase sobre los canales internos de denuncias, M. A. DAVARA RODRÍGUEZ, «Los sistemas internos de denuncias: el *whistleblowing*», en *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 2 (2011), págs. 204-210 y también J. DA MOTA JUNIOR, «La protección del funcionario público denunciante *Whistleblower*: un enfoque en la reciente tutela jurídica brasileña», en *Derecho y Cambio Social*, núm. 29 (2012).

nera quién *podrá denunciar*, aunque realmente no es así pues podrá hacerlo cualquier persona, la cuestión es que no podrán acogerse a la protección salvo que se encuentren en el ámbito subjetivo de la disposición correspondiente.

De esta manera, con un carácter sistemático, se pueden diferenciar dos grupos. En el primero, de carácter rígido, se encuentran aquellas leyes que exclusivamente consideran alertador o denunciante al «personal al servicio de las Administraciones Públicas». Así en Castilla y León se refieren al «Personal en sentido amplio de la Administración Autonómica» (69), y en Aragón a «Cualquier empleado el sector público de Aragón o de las instituciones y órganos estatutarios» (70). En un sentido muy similar se encuentra la Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes del Grupo Parlamentario Ciudadanos que considera denunciante a los altos cargos, los funcionarios y el resto del personal al servicio del sector público (71).

En el otro grupo se hallan las disposiciones que responden a un carácter amplio y extienden la condición de denunciante a cualquier persona, con independencia de la vinculación de la misma con la Administración o sector público. En este sentido, la Comunidad Balear cuando incluye en aquella categoría a «Todos los ciudadanos de las Islas Baleares, con independencia de la Isla, puedan presentar denuncias.» (72), las Comunidades asturiana y valenciana que engloban a cualquier persona física o jurídica (73).

(69) Art. 1 Ley 2/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autonómica sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes.

(70) Art. 45 Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Pública de la Comunidad de Aragón.

(71) 122/000022 Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes. Presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos (art. 3). Sin embargo, el mismo Grupo Parlamentario presentó una enmienda, la número 5, al artículo 3, que sin ampliar la posibilidad de ser denunciante, sí mejoró su alcance, cuando propuso la adición de un punto segundo al precepto con el siguiente contenido «Igualmente, podrán ser considerados denunciante los contratistas y los beneficiarios de las ayudas públicas, en los términos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, respectivamente, en relación con los hechos que hubiese podido conocer como consecuencia de la adjudicación de los contratos o de las subvenciones percibidas. En el caso de personas jurídicas, la condición será reconocida a las personas físicas que hubiesen prestado servicios al adjudicatario o al beneficiario de la ayuda.» (BOCG, Serie B, núm. 33-4, de 19 de diciembre de 2017). El GP Izquierda Republicana propuso la extensión a todas las personas —enmienda 221— al igual que el GP Confederal Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (enmienda 57). Por su parte, el Grupo Parlamentario Socialista, junto con los altos cargo, los funcionarios, el resto de personal al servicio del sector público incluye a cualquier persona física o jurídica (enmienda 252).

(72) Art. 7.2 Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears.

(73) Arts. 59 Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés y 32 Ley 22/2018, de 6 de noviembre, de la Generalitat, de Inspección General de Servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Adminis-

Corriente rígida		Corriente amplia	
Proposición G. P Ciudadanos	Altos cargos, funcionarios y resto del personal al servicio del sector público.	Todos los ciudadanos de las Islas Baleares, con independencia de la Isla, puedan presentar denuncias.	Ley I. Baleares 16/2016
Ley Castilla y León 2/2016	Personal en sentido amplio de la Administración Autonómica.	Cualquier persona física o jurídica.	Ley P. Asturias 8/2018
Ley Aragón 5/2017	Cualquier empleado del sector público de Aragón o de las instituciones y órganos estatutarios.	Alertadores de irregularidades o malas prácticas: todas las personas físicas o jurídicas sean o no empleados públicos.	Ley C. Valenciana 22/2018
		Cualquier persona física o jurídica.	Ley C. Valenciana 11/2016
Propuesta de Directiva	Persona física o jurídica que denuncie o revele información sobre infracciones, obtenida en el marco de una relación laboral.	X	

Particularmente, entiendo que la condición de denunciante debería ir más allá de aquellos empleados públicos, en sentido amplio, que pudieran tener conocimiento en virtud de su desarrollo profesional de actos que pudieran insertarse en la categoría a la que estamos refiriéndonos, sino que debe extenderse a todos los ciudadanos. Es evidente que los mismos son los que tendrán a priori la información relativa a las irregularidades y actos de corrupción que puedan existir o producirse en el seno de su organización y que a su vez, también a priori, son los que podrían sufrir un mayor número de consecuencias negativas como respuesta a la comunicación de los hechos y pruebas. Con todo, también pueden existir otras personas que podrían tener conocimiento de estos hechos y que no se alcanza a comprender por qué no podrían acogerse al estatuto del denunciante en algunas de las medidas de protección o garantías procedimentales como la de confidencialidad, información o incluso asistencia legal.

tración de la Generalitat y su sector público instrumental y 14.1.a) Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.

El ámbito subjetivo se completa con otro elemento como es el relativo a la naturaleza de los hechos que se deben comunicar por parte de estas personas para que se encuentren bajo el paraguas de estas normas como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

Ley Castilla y León 2/2016	Posible delito contra la Administración Pública de los regulados en el título XIX del Código Penal.
Ley Aragón 5/2017	Hechos que pudieran dar lugar a responsabilidades por alcance o penales por delitos contra la Administración Pública.
Ley P. Asturias 8/2018(74)	Hechos que pudieran ser constitutivos de ilícitos administrativos o penales como la corrupción o comportamientos contrarios a la integridad pública en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias, los organismos y entes públicos dependientes o vinculados a ella, así como en las sociedades mercantiles y fundaciones en las que aquella tenga directa o indirectamente participación mayoritaria o dominio efectivo cuando sean designados previo acuerdo del Consejo de Gobierno o por sus propios órganos de gobierno.
Ley C. Valenciana 22/2018	Posibles irregularidades o malas prácticas en actuaciones realizadas en el ámbito de la administración de la Generalitat y de su sector público instrumental.
Ley C. Valenciana 11/2016	Hechos que puedan dar lugar a exigencia de responsabilidades legales.
Proposición de G. P Ciudadanos	Hechos que pudieran ser constitutivos de delito o infracción administrativa, en particular delitos contra la Administración Pública o contra la Hacienda Pública, o sobre hechos que puedan dar lugar a responsabilidades por alcance.

2. Medidas de protección

Las medidas de protección que se han articulado en las distintas normas en España (75) tienen un alcance distinto aunque pueden encon-

(74) Puede ver sobre esta norma, el Comentario a la Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés, Actualidad Administrativa núm. 10, octubre 2018.

(75) Véase sobre esta cuestión el interesante tratamiento que realiza A. CERRILLO I MARTÍNEZ sobre la protección del denunciante, en *El Principio de integridad en la contratación Pública*, Thomson Reuters Aranzadi, 2018, págs. 357-364.

trarse dos mínimos comunes denominadores (76). En primer lugar se halla la idea de preservar la indemnidad, como dispone el artículo 60.1.b) de la Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Trans-

(76) Las medidas de protección son o pueden ser muy amplias y en España existen numerosos vacíos. Así en la *Position paper* de Transparencia Internacional de España sobre Protección de denunciantes (*Whistleblowing*), de abril de 2017 se citan una gran variedad de medidas que deben ser sometidas por el Legislador al menos a consideración como son: «Garantía de confidencialidad de la identidad del denunciante durante la tramitación del procedimiento para evitar represalias, tanto de compañeros como de jefes o superiores. —Prohibición expresa de remoción del cargo del denunciante durante la sustanciación de las actuaciones originadas a partir de la denuncia realizada. —Designación de un órgano independiente —o ajeno a la empresa en caso de entidades privadas— para la tramitación de las denuncias. —Establecimiento de plazos temporales razonables para la tramitación de la denuncia efectuada. —Concesión del traslado provisional a otro puesto de trabajo de similares características al denunciante durante la sustanciación del procedimiento, para así evitar represalias por parte de compañeros o superiores (siempre y cuando sea posible). —Garantía de representación legal al denunciante en caso de ser necesaria. —Establecimiento de una autoridad pública con potestad de establecer sanciones para el caso en que se tomen represalias contra el denunciante, se obstaculice o se interfiera en el proceso de tramitación de la denuncia. —Facilitar la admisión de denuncias sin necesidad de mayor aportación de documentación que la sustente, posibilitando incluso aquellas denuncias que surgen a partir de presunciones y que requieren de investigación para ser determinadas como indicios de hechos delictivos. —Refuerzo de la imparcialidad en el ejercicio de la función pública, restringiendo la libre designación para puestos funcionariales y protegiendo al personal laboral del despido por denuncias de corrupción o fraude y regulando con mayor precisión los supuestos de conflictos de intereses. —Mejora de los estándares éticos en la Administración Pública a través de formación específica y campañas informativas en materia de integridad, transparencia y prevención de la corrupción. —Revisión del régimen de regulación de las sociedades públicas y de las normas de conflicto de intereses para evitar que sus órganos de dirección sean ocupados por quienes hayan ostentado con anterioridad cualquier otro cargo público y/o político o privado que pudiera constituir un conflicto de intereses para el correcto desarrollo de la actividad social de la empresa pública. —Promover una contratación rigurosa del personal laboral de las empresas públicas, de acuerdo a estándares técnicos previamente establecidos. —Establecer medidas para proteger al personal de las empresas públicas de posibles represalias por denuncias y frente al despido por la misma causa, a la vista de que es en dichas empresas donde surgen hechos irregulares o de corrupción con mayor facilidad. —Contemplar la posibilidad de designar como autoridad canalizadora de las denuncias recibidas al Defensor del Pueblo, a través de la creación de una área específica para la transparencia y corrupción encargada de intensificar el control dentro de las AAPP y de posibilitar la recepción de denuncias, no solo por parte del personal laboral de las AAPP sino también de ciudadanos particulares y personal laboral de entidades privadas», https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/04/position_paper_proteccion_denunciantes.pdf. En este sentido, como se puede apreciar, queda por hacer y para ello puede resultar muy interesante acudir a distintos textos normativos y recomendaciones internacionales y de medidas concretas que ya han sido adoptadas a nivel nacional. Así por ejemplo, la Recomendación sobre la protección de los denunciantes del Consejo de Europa, el informe sobre el compromiso con la protección eficaz de los denunciantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de 2016 <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm> y la Guía de recursos sobre buenas prácticas en la protección de los denunciantes de las Naciones Unidas https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf; el Compendio del G20 de mejores prácticas y principios de orientación para la legislación sobre la protección de los denunciantes <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/publicationsdocuments/2/>; los Principios internacionales para una legislación en materia de protección de los denunciantes de Transparencia Internacional de 2013, la Recomendación sobre directrices de la OCDE para gestionar conflictos de interés en el sector público de 2003 <http://www.oecd.org/development/governance-development/33967052.pdf> y la Guía de mejores prácticas para una legislación en materia de denunciantes (2018) https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation.

parencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés. Esto es que no se pueda «adoptar ninguna medida que suponga directa o indirectamente retorsión o represalia sobre el denunciante como consecuencia de la presentación de la denuncia...» (77) y en su caso, anular y contrarrestar los daños y perjuicios sufridos. El segundo elemento común es la confidencialidad de los denunciantes (78).

A. EL ROL DE LA CONFIDENCIALIDAD EN LA PROTECCIÓN DEL DENUNCIANTE

La confidencialidad pretende evitar que la persona que ha puesto en conocimiento los hechos sufra represalias e incluso que no pueda seguir aportando pruebas de los hechos. Por tanto, se trata de preservar la identidad del denunciante, comenzando con la existencia de una canal seguro. En este sentido conviene recordar que el artículo 62.2 de la Ley 39/2015 prevé que «Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración. Cuando dichos hechos pudieran constituir una infracción administrativa, recogerán la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables». Sin embargo, como ha apuntado CERRILLO I MARTÍNEZ, «una de las medidas de protección del denunciante más extendida es la de permitir la denuncia anónima» (79), cuya diferencia con la confidencialidad es que será imposible, al menos con la presentación de la denuncia, conocer la identidad de la persona. Las distintas normas autonómicas (80), como

(77) En este sentido la Proposición de Ley de Ciudadanos prevé como derecho de los denunciantes «la indemnidad laboral, sin que pueda sufrir ningún género de perjuicio o menoscabo en su estatus personal y carrera profesional como consecuencia de la denuncia presentada. Se considerarán nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y decisiones que atenten contra la indemnidad laboral del denunciante, salvo que la autoridad o superior jerárquico que los hubiese emitido demuestre que no tienen relación ni traen causa alguna de la denuncia presentada» {art. 4.e)}.

(78) Véase H. GOSÁLBEZ PEQUEÑO, «Los denunciantes como instrumentos de lucha contra la corrupción: a propósito de la denuncia administrativa en las leyes anticorrupción», en *Actualidad Administrativa*, núm. especial, *Transparencia y lucha contra la corrupción*, abril (2019) y A. CERRILLO I MARTÍNEZ, *El Principio de integridad en la contratación Pública*, ob. cit. págs. 357-360.

(79) A. CERRILLO I MARTÍNEZ, *El Principio de integridad en la contratación Pública*, ob. cit. pág. 357.

(80) Cfr. arts. 2.2 Ley 2/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autonómica sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes de Castilla y León; 14.1.c) Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana; 11 Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears; 46 Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de la Comunidad de Aragón; 60.1.a) Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés; 32.3 Ley 22/2018, de 6 de noviembre, de la Generalitat, de Inspección General de Servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental en la Comunitat Valenciana.

no puede ser de otra manera ante la existencia de la Ley básica, prevén la confidencialidad pero impiden el anonimato (81), que no es igual que anonimizar la denuncia (82), que es un medio de garantizar la confidencialidad (83).

Una confidencialidad que, a mi juicio, debería operar como primera garantía de los denunciadores o incluso con carácter previo para aquellos que solicitan simplemente información, todo ello salvo que el mismo renunciara expresamente a la misma. Sin embargo, resulta llamativo que existan leyes autonómicas que parten de la premisa de la no confidencia-

(81) Algunas de estas normas prohíben el anonimato de forma expresa como es el caso de la Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés (art. 60) y la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de la Comunidad de Aragón (art. 46).

(82) En este sentido, el artículo 60.1.a) de la Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés, cuando prevé que «La Administración estará obligada, a solicitud del denunciante, a omitir cualquier dato que pueda conducir a su identificación, sin perjuicio de que, en los términos en su caso establecidos por la legislación básica, puedan presentarse denuncias anónimas». En un sentido similar, el artículo 2.2 de la Ley 2/2016, de 11 de noviembre, por el que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autonómica sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes de Castilla y León, cuando prevé que «en todas las actuaciones que se lleven a cabo, así como en el informe con el que se concluya la información reservada, se omitirán los datos relativos a la identidad del informante y cuantos pudieran conducir a su identificación». En la Proposición 122/000022 de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciadores igualmente se prevé la confidencialidad del denunciante, reconociendo el derecho a «que las denuncias formuladas sean tramitadas por canales y procedimientos que garanticen la confidencialidad del denunciante, sin perjuicio de lo que dispongan las normas procesales» [art. 4.a)].

(83) Esta garantía de confidencialidad debe, como se prevé en el artículo 17 de la Propuesta de Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión COM/2018/218 final — 2018/0106, contemplar también sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias necesarias para, por una parte garantizar la eficacia de las normas relativas a la protección de los informantes, a fin de sancionar y disuadir activamente las acciones encaminadas a obstaculizar la presentación de denuncias, las represalias, las maniobras temerarias contra los informantes y el incumplimiento de la obligación de mantener la confidencialidad de su identidad, pero también para evitar las denuncias maliciosas y abusivas que afectan a la eficacia y la credibilidad de la totalidad del sistema de protección de los denunciadores, y evitar daños a la reputación de los interesados. En España exclusivamente la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de la Comunidad de Aragón recoge la «vulneración de la confidencialidad garantizada en el estatuto del denunciante en el cuadro de infracciones, calificándola como grave [art. 61.2.b)], hecho que personalmente me parece un error pues la confidencialidad es uno de los pilares del sistema. En las Comunidades de Islas Baleares y Valenciana se establecen infracciones muy graves pero de carácter más genérico. Así, la primera prevé la concerniente a la «filtración de información en el curso de la investigación» —art. 21.1.g) Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción— y en la segunda, se contempla «desvelar información en el curso de la investigación cuando cause graves perjuicios a la investigación, a las personas afectadas o a la persona denunciante —art. 41.32.b) Ley 22/2018, de 6 de noviembre, de la Generalitat, de Inspección General de Servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental—. Esta última norma tiene otra infracción de naturaleza grave consistente en el «acceso injustificado a la información del sistema cuando se deriven perjuicios para la investigación, la administración, las personas denunciadores o denunciadas, así como para terceros» [art. 41.a)].

lidad y requieren a los informadores, denunciante o alertadores que la soliciten cuando lo razonable sería lo contrario (84).

Con todo, la tendencia parece que irá hacia la posibilidad del anonimato en la denuncia pues la realidad se impone y son numerosos los casos en los que se hace llegar la información a la Administración, a los órganos de garantía e incluso a los medios de comunicación sin referencia alguna. Supuestos en los que es complejo no actuar pese a no conocer la identidad de la persona que ha puesto en conocimiento los hechos y ha trasladado, en su caso, las pruebas (85). Desde mi perspectiva, la diferencia más relevante con respecto a la confidencialidad garantizada en las normas, es que el sujeto anónimo no tendrá u ostentará la condición de denunciante y, por tanto, no se podrá acoger al estatuto del mismo con sus garantías y derechos. Sin embargo, igualmente entiendo que nada impide que tras una denuncia anónima, en un momento posterior la persona se identifique y se pueda acoger a las medidas de protección.

B. MEDIDAS DE INDEMNIDAD

Al margen de la confidencialidad, las leyes autonómicas prevén otra serie de derechos y/o garantías para los denunciante y otras destinadas a proteger al denunciante en *stricto sensu*, tanto por las represalias posibles como por las efectivamente soportadas, sin perjuicio de la satisfacción tanto del lucro cesante como del daño emergente (86). Por esta razón

(84) Artículo 46 Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de la Comunidad de Aragón prevé que «La Agencia deberá establecer procedimientos y canales confidenciales para la formulación de denuncias que garanticen su estricta confidencialidad cuando el denunciante invoque la aplicación del estatuto regulado en este artículo», y artículo 11.2 Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, cuando dispone: «La persona informadora puede solicitar que se garantice la confidencialidad sobre su identidad, y el personal de la agencia está obligado a mantenerla, excepto en el caso en que se reciba un requerimiento judicial».

(85) A. CERRILLO I MARTÍNEZ — *El Principio de integridad en la contratación Pública*, ob. cit., pág. 358— con cierta razón mantiene que «cabe entender que no existe ninguna limitación para que las alertas puedan tener ese carácter», es decir, que sean anónimas. Véase también del mismo autor, el epígrafe *El anonimato del delator* en «La colaboración ciudadana en la lucha contra la corrupción a través de medios electrónicos», en *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, núm. 5 (2014), págs. 59 y ss.

(86) En este sentido, como ilustrativo de la peligrosidad que puede entrañar una denuncia baste la previsión de los artículos 14.1.f) y 47.5 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana y de la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón, respectivamente, cuando disponen: «En todo caso, cuando la Agencia denuncie ante la autoridad competente hechos que pudieran ser constitutivos de delito que hayan sido denunciados por personas que se hayan acogido al estatuto del denunciante conforme a esta ley, deberá indicarlo expresamente poniendo de manifiesto, cuando pudiera concurrir a su juicio, la existencia de peligro grave para la persona, libertad o bienes del denunciante o testigo, su cónyuge o persona a quien se halle ligado por análoga relación de afectividad o sus ascendientes, descendientes o hermanos».

se contempla el derecho a la asesoría legal desde el primer momento (87), una asesoría orientada a informar de todos los aspectos vinculados a la denuncia formulada o incluso que se quiera formular, al objeto de conocer los trámites, requisitos, derechos y consecuencias que se pudieran derivar. Sin embargo, resulta significativo que no se haya previsto la representación legal en los casos en los que la persona se viera obligada a personarse en un juicio, como por ejemplo ha solicitado Transparencia Internacional en España (88).

En este marco cobran una especial connotación las cuestiones relativas al ámbito laboral que determinan que al margen de la indemnidad pueden ser necesarias la adopción de otra serie de medidas con el fin de preservar la estabilidad de las personas denunciantes. Así se prevé la posibilidad, con carácter excepcional, de traslado de la persona que haya facilitado la información a otro puesto de trabajo, condicionado siempre a que no implique perjuicio a su estatuto personal y carrera profesional—art. 47.3 Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón— o de similares características —art. 3.3 Ley Castilla y León 2/2016—, siempre que concurren circunstancias que así lo requiriesen o aconsejasen y que el denunciante lo acepte —art. 3.3 Ley Castilla y León 2/2016—. Incluso en los supuestos más graves, como se prevé en la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón que establece que «la Agencia (...) excepcionalmente, podrá también instar al órgano competente la concesión de permiso por tiempo determinado con mantenimiento de su retribución» (89).

Por último, en este breve apartado, resulta interesante la previsión de la Ley Aragón cuando dispone que «El denunciante tendrá derecho a la indemnización por daños y perjuicios derivada de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública cuando acredite

(87) Cfr. arts. 47.1 Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón, 14.1.d) Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana y 4.d) Proposición de Ley 122/000022, Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciante, del Grupo Parlamentario de Ciudadanos.

(88) *Position paper* de Transparencia Internacional España sobre Protección de denunciante (*Whistleblowing*), de 2017, en https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/04/position_paper_proteccion_denunciante.pdf.

(89) La Proposición de Ley 122/000022, Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciante. Asimismo, a instancia del denunciante, la Autoridad Independiente de Integridad Pública contempla unas medidas de esta naturaleza. Así, el artículo 5.5 dispone: «Asimismo, a instancia del denunciante, la Autoridad Independiente de Integridad Pública, apreciar su conveniencia para garantizar la protección de sus derechos, podrá instar a la autoridad o al órgano competente la concesión de un traslado provisional a otro puesto de trabajo del mismo o equivalente grupo, cuerpo, escala o categoría profesional; o la concesión de un periodo de excedencia por tiempo determinado, con derecho al mantenimiento de su retribución y computable a efectos de antigüedad, carrera y derechos del régimen de Seguridad Social que sea de aplicación, en ambos casos con derecho a la reserva del puesto de trabajo que desempeñaran».

la existencia de un daño individualizado y determinado económicamente, consecuencia directa de la denuncia, en los términos previstos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público» (90). De esta manera, se reconoce expresamente esta vía para la reclamación de los daños que haya podido sufrir como consecuencia de la denuncia.

VI. Reflexión final

Los principios del buen gobierno, en su acepción más amplia, están penetrando en los ordenamientos jurídicos de los distintos países de una manera progresiva y a distintas velocidades en virtud de los obstáculos —culturales, sociales, jurídicos, económicos...— que encuentran para su incorporación. Unos principios que son la manifestación de un cambio de paradigma no ya en la forma de estructurarse, organizarse y relacionarse la Administración con los ciudadanos, sino especialmente el gran cambio se halla en la forma en la que aquellos están llamados a participar en la «gestión pública». Una participación que no debe medirse en términos cuantitativos pues el elemento cualitativo resulta determinante. El buen gobierno se manifiesta a través de distintas técnicas e instituciones, algunas surgidas en el contexto del Derecho continental, pero la mayor parte tienen su origen en el Derecho anglosajón, circunstancia que conlleva que no siempre sea o haya sido fácil su inserción en los distintos Ordenamientos. Así, existen barreras jurídicas, fáciles de remover, pero también se encuentran las de naturaleza cultural, levantadas durante siglos, invisibles y que complican la aceptación por la ciudadanía de las nuevas instituciones y técnicas, provocando un sustrato hostil para el desarrollo de las mismas.

Este es el caso del *whistleblowing*, una técnica que se ha mostrado eficaz contra la corrupción en el mundo anglosajón desde hace siglos, pero sobre todo es una forma de participación que denota una concepción especial de lo público, como un valor que a todos corresponde proteger y preservar. Este motivo hace que sobre el *whistleblower* no recaiga una concepción negativa y peyorativa por parte de la sociedad sino por el contrario goce de una valoración positiva y, por ello, se articulen medios importantes para su protección.

En España, la valoración social del denunciante, aunque comienza a cambiar progresivamente, todavía no es lo positiva que debiera llegar a ser, como también ocurre en otros países como Italia, que comparte con

(90) Una previsión que también se contempla en la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Ciudadanos 122/000022, de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes [art. 4. f)].

nosotros la inexistencia de un término que incluya el concepto. De esta manera, España que es un país que avanza a pasos agigantados hacia la nueva realidad y oportunidades que ofrece la concepción del buen gobierno, tiene varios frenos entre los que destacan los culturales que se aprecian claramente en el caso del *whistleblower*.

Unas limitaciones que han conllevado el retraso en su implantación y que ha provocado que los denunciantes hayan sufrido y soportado consecuencias lesivas fruto de sus actos de denuncia. Un país que como gráficamente se publicaba en el *Diario 16*, el 26 de noviembre de 2018, con ocasión de la tramitación de la Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, manifestaba «Europa protege a los denunciantes de corrupción mientras España los machaca».

Ahora debemos buscar los medios para introducir no solo la técnica sino también el concepto de *whistleblowing* para adecuarlo a la realidad jurídica española, en tantos aspectos diversa a la anglosajona, en un necesario tránsito de un sistema de reglas a un sistema de valores en una oportunidad de promoción de la cultura ética en la Administración Pública (91). Un sistema en el que se garantice la protección del denunciante pero igualmente se prevean medidas el sistema debería contemplar medidas de protección y garantías para las personas que trabajen o desempeñen su labor en los canales internos fundamentalmente, pero también en los externos (92), al igual que medidas de garantías para los denunciados, en el caso de denuncias temerarias, mal intencionadas o simplemente falsas.

Bibliografía

- ALBERTI, V.V., *Pane sporco, Combattere la corruzione e la mafia con la cultura*, Milano, 2018.
- AMOEDO BARREIRO, J. D., «Elementos esenciales para un sistema de protección de denunciantes», en *Revista internacional de transparencia e integridad*, núm. 4. (2017).
- ARMONE, G., «Whistleblowing e ordinamento italiano: possibili percorsi normativi», en G. FRASCHINI, N. PARISI, D. RINOLDI, *Protezione delle «vedette civiche»: il ruolo del whistleblowing in Italia*, 2009 127-134. (https://www.transparency.it/wp-content/uploads/2013/09/LIBRO_Whistleblowing_Italia.pdf)

(91) F. PERRONE «Il Whistleblowing da adempimento burocratico ad opportunità di promozione di una cultura etica nella P.A., in un necessario passaggio da un sistema di regole ad un sistema di valori», *ob. cit.* pág. 3.

(92) J. M.^a PÉREZ MONGUIÓ, «La irrupción del Estatuto del denunciante: un instrumento del buen gobierno para lucha contra la corrupción», en F. CASTILLO BLANCO (Dir.), *Compliance e integridad en el sector público*, Tirant Lo blanc, 2019, págs. 107 y ss.

- BOVA, C., «Tutela del dependiente público que segnala illeciti: il “whistleblowing”», en AA.VV., *Il contrasto al fenomeno della corruzione nelle amministrazioni pubbliche. Commento alla legge n. 190/2012 e decreti attuativi*, Roma, Eurilink, 2013.
- , «La tutela del dependiente público que segnala ileciti fra indicazioni sovranazionali e disciplina interna», en *Democrazia e Sicurezza*, núm. 1 (2018).
- CANTONE, R., «L'Italia investe nel Whistleblowing importante strumento di prevenzione della corruzione», en *Segnalazione di illeciti e tutela del dipendente público*, ANAC, 2016.
- CAPDEFERRO VILLAGRASA, O. 2017. «La obligación jurídica internacional de luchar contra la corrupción y su cumplimiento por el Estado español», en *Revista Cultura de la Legalidad*, núm. 13 (2017), págs. 114-147.
- CAMPOS ACUÑA, «Whistleblower: Análisis del denunciante de buena fe en el ordenamiento jurídico español», en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 12, (2018).
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. 2014. «La colaboración ciudadana en la lucha contra la corrupción a través de medios electrónicos», en *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnología*, núm. 5 (2014), págs. 43-71.
- , «Diez propuestas para la colaboración ciudadana en la alerta de malas prácticas en la Administración Pública», en *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, núm. 6 (2018).
- , *El Principio de integridad en la contratación Pública*, Thomson Reuters Aranzadi, 2018.
- COBREROS MENDAZONA, E., «La posición del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador. Nuevas perspectivas», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41 (1995), págs. 761-794.
- DA MOTA JUNIOR, J. F., «La protección del funcionario público denunciante *Whistleblower*: un enfoque en la reciente tutela jurídica brasileña», en *Derecho y Cambio Social*, núm. 29 (2012).
- DAVARA RODRÍGUEZ, M. A. 2011, «Los sistemas internos de denuncias: el *whistleblowing*», en *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 2 (2011), págs. 204-210.
- DE CARVAJAL, J. y VELASCO, A., «Prohibición de represalias: nueva Directiva para proteger a los denunciantes en los programas de compliance», en *Actualidad jurídica Aranzadi*, núm. 953 (2019), pág. 9.
- DOMÍNGUEZ LUIS, C., «Reflexiones en torno al Status Jurídico del Denunciante en el Procedimiento Administrativo Sancionador», en *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 21 (2005), págs. 125-184.
- GARGANO, G. «La «cultura del *whistleblower*» quale strumento di emersione dei profili decisionali della pública amministrazione», en *Rivista di Diritto Pubblico Italiano Comparato Europeo*, núm. 1, (2016), págs. 1-31.
- GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H., «Los denunciantes como instrumento de lucha contra la corrupción: a propósito de la denuncia administrativa en las le-

- yes anticorrupción», en *Actualidad Administrativa*, núm. especial, Transparencia y lucha contra la corrupción, abril. (2019).
- IRURZUN MONTORO, F., «Función pública, instrumento de la prevención de la corrupción», en A. BETANCOR, (Dir.), *Corrupción, corrosión del Estado de Derecho*, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor, 2017, págs. 189-218.
- LATTANZI, R., «Prime riflessioni sul c.d. whistleblowing: un modello da replicare «ad occhi chiusi»?», in *Riv. Ital. Dir. Lav.*, 2 (2010), págs. 335 y ss.
- LÓPEZ ESPINAR, A. y HERNÁN CARNOVALE, «La implementación y gestión de los canales internos de denuncia y la política de protección de denunciantes contra represalias», en N. DURRIEU y R. SACCANI (dirs.), *Compliance, anticorrupción y responsabilidad penal empresarial*, 2018, págs. 279-285.
- MARTÍNEZ YÁÑEZ, N. M., «Problemas jurídico-prácticos de la figura del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador», en *Revista jurídica galega*, núm. 33 (2001), págs. 60-89.
- MASSARI, G., «Il whistleblowing all'italiana: l'evoluzione del modelo sino alla legge n. 179 del 2017», en *Studium Iuris* 9 (2018), págs. 981-992.
- MOLINA PORTELA, P., «El whistleblowing y los canales internos de denuncia», en *Revista de derecho Penal y Criminología*, núm. 5 (2017), págs. 69-77.
- PARISI, N., «La lezione che ci viene dal diritto internazionale e le criticità dell'istituto», en *Segnalazione di illeciti e tutela del dipendente pubblico*, ANAC, 2016. págs. 4-10.
- PÉREZ MONGUIÓ, J. M.^a y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Estatuto de los altos cargos*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2016.
- PÉREZ MONGUIÓ, J. M.^a, «La irrupción del Estatuto del denunciante: un instrumento del buen gobierno para lucha contra la corrupción», en F. CASTILLO BLANCO (Dir.), *Compliance e integridad en el sector público*, Tirant Lo blanc, 2019, págs. 81-111.
- PERRONE, F., «Il Whistleblowing da adempimento burocratico ad opportunità di promozione di una cultura etica nella P.A., in un necessario passaggio da un sistema di regole ad un sistema di valori», en *Rivista di Diritto amministrativo*, 1-2 (2017), págs. 3-14.
- QUINZONE GAROFALO, S. «Whistleblowing all'italiana: casi di mancate tutele», en *Diritto.it*, agosto, 2018.
- RAGUÉS I VALLÈS, R., «¿Es necesario un estatuto para los denunciantes de la corrupción?», en *Diario La Ley*, núm. 9003 (2017).
- RIAZA VÁZQUEZ, M. (2019). «Una aproximación a la reciente regulación de los lobbies en España», en M. SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA y J. SIERRA RODRÍGUEZ (Coods.), Wolters Kluwer, (en prensa).
- TRAVAGLIONE, P., «Il whistleblowing nella normativa italiana e straniera: luci e ombre di una riforma», en *Periodico di Diritto e Procedura Penale Militare*, núm. 1. (2018).
- VESTRI, G., «Aproximación al sistema de whistleblowing. Un nuevo desafío para la Administración Pública española», en *Revista General de Derecho administrativo*, núm. 51 (2019).