

EL ESTATUTO DEL DENUNCIANTE Y EL CANAL DE DENUNCIAS EN EL ÁMBITO PÚBLICO

Blanca ARES GONZALEZ
Letrada de los Servicios Jurídicos de Castilla y León
Investigadora de la Universidad de Salamanca

I. LOS MARCOS DE INTEGRIDAD COMO SUSTENTO DEL ESTATUTO DEL DENUNCIANTE

La integridad es uno de los pilares sobre los que se asientan las estructuras políticas, económicas y sociales. Resulta fundamental para el bienestar económico y la prosperidad de los individuos y de la sociedad en su conjunto, así como para la gobernanza pública, la salvaguarda del interés general y el refuerzo de los valores fundamentales de los sistemas democráticos.

El fortalecimiento de la integridad pública debe ser una responsabilidad y un objetivo compartido por todos los niveles de la administración a través de sus diferentes atribuciones y niveles de autonomía, de conformidad con sus propios marcos jurídicos e institucionales¹. Los incumplimientos y las irregularidades se encuentran, en muchas ocasiones, a mitad de camino entre el derecho penal y el administrativo, por lo que ambos pueden ser instrumentos útiles para resolver de manera eficaz los problemas derivados del fraude y la corrupción.

En el sector público, una conducta ética implica para los funcionarios y los titulares de cargos públicos servir al interés público, administrar adecuadamente los recursos públicos y tomar decisiones justas. La conducta ética en lo público contribuye a mejorar la gestión financiera y reforzar la confianza, indispensable para garantizar el éxito de las políticas públicas. Es interesante recordar también que la edición del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de 2019, elaborado por Transparencia Internacional, muestra que los países que obtienen un buen resultado en este índice cumplen altos estándares en relación a sus regulaciones sobre la financiación de las campañas electorales y que en ellos se practican procesos amplios y participativos de consultas. Así, los países con las regulaciones más exhaustivas en financiación de los partidos políticos y campañas electorales y con una mayor transparencia, tienen una puntuación media de 70 puntos en contraste con los países donde no existen estas regulaciones o su cumplimiento es deficiente que obtienen una media de 34 y 35 puntos en el IPC, respectivamente².

Por su parte, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible presta especial atención al papel de la confianza y la rendición de cuentas de los gobiernos como factor decisivo para el desarrollo y el progreso. No sólo recoge, en el ODS 16 y sus 10 metas orientadas hacia el combate a la corrupción, los fines de promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas, sino que, de manera indirecta, refleja la aspiración de contar con gobiernos confiables y responsables al incorporar en muchos de los restantes objetivos y metas la importancia de estado del derecho y el acceso a la justicia, la necesidad de luchar contra la corrupción y la trascendencia de

¹ OCDE (2017) Recomendación sobre la integridad pública. En línea: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf> (fecha de consulta: 2 de febrero de 2020).

² TRANSPARENCY INTERNACIONAL (2020): CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2019. En línea: <https://www.transparency.org/cpi2019> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2020).

desarrollar políticas de gobierno abierto para mejorar los niveles de desigualdad que existen en el mundo³.

Es necesario fomentar un cambio de cultura en las organizaciones públicas incorporando los marcos de integridad, con especial atención a la figura del denunciante, como complemento a los sistemas de gobierno abierto y a las medidas de prevención y lucha contra la corrupción, con el objetivo de garantizar que el riesgo de comportamientos no éticos se reduzca al mínimo y evitar un claro perjuicio a la reputación y la imagen de las instituciones.

Según la Recomendación sobre integridad pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), integridad pública implica un posicionamiento consistente, la adhesión a valores éticos comunes y al conjunto de principios y normas que se van a proteger y mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados⁴. El marco de gestión de la integridad debe reunir instrumentos, procesos y estructuras para fomentar la integridad y prevenir la corrupción en las organizaciones públicas, requiriendo la existencia de una infraestructura ética basada en tres componentes principales: la creación de un sistema de integridad pública coherente y completo, el desarrollo de una cultura de integridad pública y la instauración de una rendición de cuentas eficaz.

Aunque la legislación europea no contiene una definición de marco de integridad, muchas de las disposiciones de derecho primario y secundario pueden interpretarse como obligaciones éticas. El Tribunal de Cuentas Europeo, en su informe nº13/2019, ha hecho un análisis de los distintos marcos de integridad existentes en las instituciones de la Unión Europea, en los que se observa que, aunque existan algunas disposiciones comunes y todas las obligaciones éticas tengan su origen en los tratados constitutivos, no existe un marco ético común con el que las instituciones y los Estados se encuentren sometidos a las mismas reglas, ni un tratamiento homogéneo entre las propias instituciones o su personal⁵.

Además de esta argumentación, que lleva a la concepción de que los marcos de integridad deben incluir tanto elementos éticos como mecanismos de control de cumplimiento que contribuyan a garantizar el cumplimiento de los requisitos legales, los marcos de integridad públicos deben guiarse por una estrategia que defina los objetivos y las prioridades de la institución y se elabore a partir de datos e indicadores adecuados que tengan en cuenta sus riesgos concretos⁶. La comunicación interna y externa es igualmente importante, de tal forma que las orientaciones para interpretar las políticas de integridad deben ser claras y las directrices estar suficientemente detalladas para que el personal afectado pueda conocer cómo se deben aplicar en la práctica.

³ TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA (2018): Informe sobre el cumplimiento de los ODS de la ONU por parte de España: 30 recomendaciones para luchar contra la corrupción. En línea: <https://www.ods16.com/wp-content/uploads/2018/07/espana.pdf> (fecha de consulta: 15 febrero de 2020).

⁴ OCDE (2017) Recomendación sobre la integridad pública. En línea: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf> (fecha de consulta: 2 de febrero de 2020).

⁵ TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2019) Informe Especial nº 13/2019: Marcos éticos de las instituciones de la UE auditadas: se pueden mejorar. En línea: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_13/SR_ethical_frameworks_ES.pdf (fecha de consulta: 2 de febrero de 2020).

⁶ NIETO MARTIN y GARCIA MORENO (2019) Al respecto señalan que: *El análisis de riesgos es vital en cualquier sistema de cumplimiento porque asegura su racionalidad y el que la organización destine eficazmente sus recursos preventivos, centrándolos en aquellas actividades donde el riesgo resulta más alto. Igualmente es imprescindible para redactar o desarrollar el código de conducta. No pueden acabar de perfilarse los comportamientos prohibidos en materia de corrupción, si cada ente administrativo no tiene claro en qué actividades pueden aparecer.*

Con el objetivo de alcanzar altos niveles de cumplimiento de manera eficiente, cada vez se otorga una mayor importancia a los aspectos culturales no vinculantes de la ética, que únicamente se podrán implementar si las personas que trabajan en la organización cuentan con las competencias y los conocimientos necesarios a través de una formación adecuada y si perciben el compromiso de la organización a través de un buen liderazgo, un potente sistema de evaluación para la rendición de cuentas y de una aplicación transparente y coherente del marco ético en la práctica. Para garantizar la eficacia de los marcos de integridad también se plantea el diseño de procedimientos y canales claros, tanto para facilitar la notificación de casos de irregularidades o incumplimientos y garantizar la protección de los denunciantes como para identificar, gestionar y resolver los supuestos de conflictos de intereses.

Partiendo de una concepción sistémica de los marcos de integridad públicos como conjunto de instrumentos, procesos y estructuras, podemos identificar las principales dimensiones en los que aquellos deben desarrollarse y los elementos esenciales con los que debería contar. En nuestra opinión, estos elementos se podrían clasificar en cuatro dimensiones, de la siguiente manera:

- a) Principios y normativa:
 - Códigos éticos
 - Normativa específica contra el acoso
 - Estatuto del denunciante
 - Políticas en materia de conflicto de interés y normas sobre obsequios y regalos
 - Sistemas de incompatibilidades durante el servicio y al cesar en las funciones
 - Políticas de información y comunicación
- b) Aspectos orgánicos:
 - Órganos específicos dedicados al cumplimiento
- c) Aspectos procedimentales:
 - Mecanismos de cooperación e intercambio de información
 - Protocolos para la adopción y ejecución de decisiones y la gestión de recursos financieros
 - Mecanismos de evaluación de resultados
 - Régimen disciplinario de infracciones y sanciones
- d) Aspectos informativos:
 - Mapas de riesgos
 - Canal de denuncias

Avanzar en estas cuatro dimensiones es fundamental para poder garantizar la consecución real de los objetivos perseguidos por los marcos de integridad, poniendo especial atención en la solidez de los principios y en la operatividad de los aspectos procedimentales e informativos. En el presente trabajo profundizaremos en el estatuto del denunciante y en su materialización a través del canal de denuncias.

II. LOS PRINCIPIOS ORIENTADORES DEL ESTATUTO DEL DENUNCIANTE

El estatuto del denunciante se diferencia de otros instrumentos del marco de integridad al basarse principalmente en la idea de que los denunciantes pueden contribuir de manera significativa a la autocorrección y excelencia dentro de la organización pública, ofreciendo la protección necesaria

siempre que existan motivos razonables para pensar que la información es veraz y susceptible de dar lugar a infracciones o consistir en incumplimientos constitutivos de fraude o corrupción⁷. La figura del denunciante se convierte así en uno de los elementos clave de los marcos de integridad públicos por su contribución directa a la detección y prevención del fraude en el seno de las organizaciones, gracias a la reducción de los costes de información y siempre que se cuente con un potente sistema de incentivos. Según se deduce de las investigaciones llevadas a cabo por la *Association of Certified Fraud Examiners*⁸, la correcta implementación de canales de denuncia a disposición de los empleados reduce como término medio los costes por fraudes entre un 50% y un 60%.

La denuncia y la figura del denunciante no son nuevas en el ordenamiento jurídico español, pero sí resulta novedoso el papel central que debe jugar este denunciante y su protección⁹, con independencia de la intensidad concedida a esa protección o la posibilidad, incluso, de renunciar o desistir de la misma, si queremos que se convierta en un elemento fundamental de lucha contra la corrupción¹⁰.

En el ámbito anglosajón, la figura del denunciante tiene un alcance y significación diferente a la que puede tener en nuestro ordenamiento jurídico. La palabra inglesa *whistleblower* se traduce literalmente al español como "el que toca el silbato" y tiene inspiración en los antiguos policías ingleses, que hacían sonar su silbato para advertir la presencia de posibles delincuentes. En la sociedad norteamericana, hasta el siglo XX en la que las labores de policía fueron asumidas por los ciudadanos, investigadores privados y empresas de seguridad, era habitual recurrir a la colaboración ciudadana para la investigación y persecución de los delitos, convirtiendo así el papel de los informantes en fundamental¹¹. En la actualidad, la figura del denunciante se ha desarrollado ampliamente en los ámbitos jurídicos y sociales y se encuentra directamente vinculada a diversos escándalos económicos, apareciendo como una respuesta a la incapacidad de las empresas y del

⁷ PEREZ FERNANDEZ (2015) De la misma manera que la política de clemencia introducida en el ámbito del derecho de la competencia funciona como un incentivo para descubrir la existencia de carteles.

⁸ PWC (2014): Canal de Denuncias. Más allá de las palabras. En línea: <https://www.pwc.es/es/soluciones/consultoria/assets/canal-de-denuncias-pwc.pdf> (fecha de consulta: 1 de marzo de 2020).

⁹ BACHMAIER WINTER y MARTÍNEZ SANTOS (2019) señalan en su trabajo la relativa vaguedad que la noción de whistleblowing ha tenido hasta ahora en España. *En rigor, no se trata de una categoría dogmática penal ni procesal, sino de un concepto de la sociología empresarial u organizacional (y, por extensión, de la criminología), referido a una figura de perfiles no muy precisos que, hoy por hoy, no goza en España de un régimen jurídico específico, más allá de las parcas previsiones de los artículos 262 LECrim —que no se refiere propiamente a este fenómeno, pero en cierto modo abarca alguna de sus dimensiones— y 31 bis, apartado 5, número 4º CP; ni, por supuesto, tampoco de un estatuto especial de protección.*

¹⁰ TRANSPARENCY INTERNACIONAL ESPAÑA (2017): POSITION PAPER DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA sobre PROTECCIÓN DE DENUNCIANTES (WHISTLEBLOWING). En línea: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/04/position_paper_proteccion_denunciante.pdf. (fecha de consulta: 15 de febrero de 2020).

¹¹ GARCIA MORENO (2015): Sobre el papel del denunciante en el ámbito anglosajón señala: *En esta etapa, el impulso más significativo a la figura del whistleblower se realizó a través de la False Claims Act (FCA) en 1863. La Guerra Civil norteamericana estuvo marcada por el fraude: los contratistas suministradores del ejército proporcionaban caballos enfermos, munición y armas defectuosas y provisiones en mal estado. En un intento de frenar esta situación, el Congreso aprobó la FCA que, en lo que ahora nos interesa, preveía la posibilidad de que el ciudadano que tuviera conocimiento de la violación de esta ley interpusiera la denuncia en nombre del Gobierno (acciones qui tam), lo que podría reportarle una recompensa de entre el 15 y el 25% de la cantidad recuperada al final del litigio. Los whistleblowers se convirtieron así en colaboradores retribuidos del Gobierno federal, auténticos cazarrecompensas, que hicieron posible la recuperación de grandes cantidades de dinero gracias a las informaciones que revelaron..y del mismo modo a partir de la reforma de la Civil Service Act en 1978, en torno a la protección de los funcionarios que denunciaran comportamientos indebidos en la Administración.*

poder público en combatir las nuevas formas de criminalidad, y habiendo experimentado un gran éxito económico en la recuperación de activos¹².

El hecho de que en los ordenamientos jurídicos español y europeo no exista un sistema de incentivos económicos equivalente al cazarrecomensas o *bounty hunter* de los modelos desarrollados en Estados Unidos, donde el ofrecimiento de esas recompensas financieras se perfila como un elemento clave de la figura del *whistleblower* con el objetivo incentivar que el número de personas dispuestas a denunciar una actividad ilícita aumente y contribuir a la producción del resultado deseado, implica la necesidad de plantear un profundo debate sobre la eficacia entre recompensar o proteger de cada modelo, en el que sus peculiaridades deben entenderse de acuerdo a su contexto histórico y social sobre corrupción, la magnitud de sus problemas financieros, o su propio sistema legal¹³.

Recientemente, en respuesta a la necesidad de reforzar los marcos de integridad y diseñar mecanismos que refuercen el papel del denunciante, se ha aprobado la Directiva UE 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. El objetivo principal de la Directiva es el de establecer unas normas mínimas comunes que proporcionen un elevado nivel de protección de las personas que faciliten información sobre infracciones en ámbitos como la contratación pública, la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, la salud pública o la protección de la privacidad y de los datos personales del Derecho de la Unión, sin perjuicio de la posibilidad que tienen los Estados Miembros de ampliar la protección en su derecho nacional a otros ámbitos o actos no previstos en la Directiva.

La finalidad última de esta protección cualificada del estatuto del denunciante radica en tratar de compensar el desequilibrio de poder en el que se encuentran las personas denunciantes ante el

¹² GOMES CASTILHO (2017) Algunos ejemplos de la popularidad y éxito de la figura del whistleblower nos los da el autor: *En Estados Unidos, la nación con la política whistleblowing más desarrollada jurídica y socialmente, tenemos diversos ejemplos de whistleblowers considerados verdaderos héroes nacionales, en los más diferentes campos de actuaciones: en el ámbito político, el célebre caso de Watergate, en el campo de la salud, el empresario Jeffrey Wigand, jefe del I+D de la tabaquera Brown & Williamson que en 1995 hizo público en un programa de televisión nacional, como las grandes industrias productoras de tabaco, estaban alterando el contenido de los cigarrillos, incluso con sustancias cancerígenas, con la finalidad de aumentar la adicción de los fumadores. También merecen mención los escándalos empresariales de Enron o WorldCom; policiales, como el que se produjo en el FBI cuando se descubrió que se podría haber evitado el atentado de 11 de septiembre de 2001; o militares, como las torturas ocurridas en Abu Grahib o avanzando los ejemplos hacia algo más contemporáneo, en 2006 tuvimos el memorable caso del WikiLeaks con Julian Assange que hizo públicas informaciones reservadas de interés militar de los Estados Unidos, con fuerte repercusión mundial. En el año 2009, Hervé Falciani, antiguo ingeniero de sistemas del banco HSBC, llevó a conocimiento público la titularidad de cuentas bancarias presuntamente destinadas al lavado de activos. Finalmente, en 2013, el ex agente de la Central Intelligence Agency - CIA, Edward Snowden, se hizo mundialmente conocido al revelar a a prensa documentos altamente confidenciales de la administración estadounidense, la cual estaría espiando a gran escala las comunicaciones de los ciudadanos y autoridades públicas*

¹³ GARCIA MORENO (2015): *En este sentido, señala la autora que Aunque la mayoría de estas legislaciones están muy influenciadas por la estadounidense, son probablemente las de Reino Unido y Australia las que mayores aspectos comparten con ella y las que han alcanzado un similar grado de desarrollo. Las tres parten de una delimitación generosa de las infracciones que pueden ser denunciadas, desaprueban la denuncia ante los medios de comunicación --negando la protección a los whistleblowers que utilicen este canal-- y niegan también la protección a quienes denuncien de mala fe. Sin embargo, difieren sensiblemente en otros aspectos importantes como si la protección del delator debe depender del motivo que le hubiera llevado a denunciar, si se debe primero utilizar el canal habilitado por la organización antes de revelar la información fuera de ella o si se ofrecen incentivos económicos para fomentar las denuncias. Es en esta última cuestión donde mayores divergencias aparecen. Las legislaciones de Australia y Reino Unido rechazan recompensar al whistleblower como lo hace la FCA federal y sus equivalentes estatales.*

riesgo de sufrir represalias laborales¹⁴. Por tanto, exige la existencia de una relación estrecha entre la denuncia y el trato desfavorable sufrido, directa o indirectamente, y materializado en actos u omisiones producidas en un contexto laboral y causantes de perjuicios. Las denuncias pueden presentarse por diferentes vías, y todas ellas deberán garantizar la confidencialidad del denunciante, que no verá revelada su identidad sin su consentimiento expreso salvo que constituya una obligación necesaria y proporcionada en el contexto de una investigación judicial y con el objetivo de salvaguardar el derecho de defensa de personas afectadas. La protección de la identidad del denunciante será también de aplicación a las personas afectadas, en garantía de su derecho a la tutela judicial efectiva y a la presunción de inocencia.

Tanto en el caso de canales internos como externos, sus responsables deben llevar un registro de las denuncias recibidas, cumpliendo los requisitos de confidencialidad exigidos por las disposiciones en materia de protección de datos, así como remitir información al denunciante sobre el estado de la denuncia o las medidas y acciones adoptadas y su justificación. Dentro de las medidas de protección del denunciante se encuentran todas las que sean necesarias para prohibir las represalias, su amenaza y tentativas y otras medidas de apoyo como la información y asesoramiento gratuito sobre procedimientos y recursos disponibles, y la asistencia jurídica, financiera o psicológica. Además, deberá establecerse un régimen de sanciones efectivas, disuasorias y proporcionadas y revisar los procedimientos periódicamente.

Definir el estatuto del denunciante debe llevar a reflexionar sobre dos aspectos diferentes: por un lado, quién puede ser denunciante legítimo y, por otro, cuáles son sus prerrogativas referidas fundamentalmente a la confidencialidad o el anonimato, la indemnidad y protección recibida o a los sistemas y mecanismos para comunicar la información relevante. En este sentido, puede ser interesante tener en cuenta que, según datos del último Eurobarómetro sobre la corrupción de 2018, el miedo a denunciar no es el único obstáculo que limita las denuncias (en torno al 17%) y que existen otros elementos como las dificultades para presentar pruebas (45%), la creencia de que, aunque se dispusiera de ellas, los responsables no serían finalmente castigados (32%) o incluso, según otras encuestas, el hecho de no saber dónde denunciar¹⁵. Por ello, debemos pensar que la protección del denunciante no sólo debe ir enfocada a evitar represalias, sino a articular un sistema integral que incentive las denuncias y permita que se canalicen de manera adecuada a través de mecanismos seguros y procedimientos ágiles¹⁶.

El estatuto del denunciante, sea cual sea la forma en que se materialice, estaría por tanto inspirado en una serie de principios orientadores que sistematizamos de la siguiente manera:

1. Principio de delimitación del alcance

¹⁴ En este sentido se pronuncia el considerando 36 de la Directiva UE 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión

¹⁵ Eurobarómetro (2018) Opinión Pública en la Unión Europea: España. En línea: [https://ec.europa.eu/spain/sites/spain/files/st90_report_repes_vf110219_limpia .pdf](https://ec.europa.eu/spain/sites/spain/files/st90_report_repes_vf110219_limpia.pdf) (fecha de consulta: 15 de febrero de 2020)

¹⁶ NIETO MARTIN y GARCIA MORENO (2019) En referencia al sector privado y a los incentivos que deberían preverse en el ámbito de la administración pública, los autores han afirmado que *los estímulos que tienen las empresas para descubrir e investigar sus infracciones son más poderosos que los que existen en el caso de la administración. De una forma más clara: las empresas y los dirigentes que son malos policías, tienen más que perder que las administraciones y sus dirigentes cuando no lo son. Esta constatación habrá de tenerse después muy en cuenta a la hora de diseñar un sistema de estímulos que incentive a las administraciones públicas a autorregularse correctamente.*

El estatuto del denunciante debe identificar, como condición previa, su ámbito de aplicación y definir qué conductas pueden ser denunciadas, por quién y de qué manera.

Según el modelo de la OCDE, los marcos de integridad deben guiarse por una estrategia que defina los objetivos y las prioridades desarrolladas a partir de datos e indicadores adecuados que tengan en cuenta los riesgos legítimos para la ética. No solo es esencial el compromiso de la entidad al más alto nivel plasmado en la planificación estratégica y en la suficiencia de recursos, sino también que la política de integridad de la organización sea clara y transparente, la información llegue fácilmente a todos los destinatarios y esté definida de tal manera que se elimine cualquier duda sobre la interpretación de los comportamientos susceptibles de ser considerados irregularidades o incumplimientos y por tanto potencialmente denunciados.

En los marcos de integridad públicos, los códigos éticos se plantean como instrumentos para delimitar, concretar o identificar los principios de la propia institución¹⁷. Por tanto, será recomendable que el estatuto del denunciante se encuentre vinculado a un código ético, de buen gobierno o de buenas prácticas, que delimite el ámbito de aplicación material de la integridad en cada contexto concreto y ofrezca una garantía sobre las conductas o irregularidades que pueden ser denunciadas, de forma que su comunicación pueda estar amparada por el estatuto del denunciante.

En el sector privado, el entorno de control sólido que generan los códigos de *compliance* establece la forma en que la organización opera, fija los valores que deben guiar su comportamiento e influye en el actuar de las personas consolidando una conducta empresarial aceptada y respetada por todos sus empleados y directivos. Estos códigos de cumplimiento, en su misión de proporcionar disciplina y estructura, delimitan también el alcance de la denuncia en función de la actividad empresarial, tamaño, sector o riesgos susceptibles de aparecer en cada caso concreto. Su implementación constituye un requisito previo para una posible exoneración de la responsabilidad penal en la que pueden incurrir las personas jurídicas y por ello los códigos de éticos y los mecanismos para hacerlos efectivos se encuentran íntimamente relacionados.

2. Principio de protección

La confidencialidad o el anonimato con relación a la identidad del denunciante y la garantía de indemnidad son dos de los mejores instrumentos para proteger a los denunciantes y sus derechos ante la posibilidad de verse amenazados o sufrir represalias por su revelación.

La confidencialidad implica que el denunciante no vea revelada su identidad durante la tramitación de la denuncia, la investigación o la adopción de medidas competentes frente al infractor. Esta protección de la identidad del denunciante se garantiza a lo largo de todo el

¹⁷ NIETO MARTIN y GARCIA MORENO (2019) Sobre la necesidad de diseñar instrumentos éticos a medida de cada institución, recuerdan que, *aunque con frecuencia suela indicarse que los códigos éticos son redundantes, en cuanto que repiten mandatos que ya se encuentran en normas jurídicas, o escasamente útiles, en cuanto que se remiten a valores muy genéricos, ello no es así (Malem Seña, 2006). Es verdad que en nuestro país la regulación que de los códigos realiza el Estatuto Básico del Empleado Público tiene probablemente este problema, en cuanto que se limita a poner de manifiesto una serie de valores, principios y normas básicas de conducta. Ahora bien, estas indicaciones deben ser tomadas como un marco de referencia, a partir del cual cada administración pública debiera desarrollar su propio código de conducta, incidiendo en aquellos problemas de cumplimiento que más le afecten.*

procedimiento, omitiendo los datos relativos a la identidad del informante y cuantos pudieran conducir a su identificación, salvo cuando la denuncia traspasa los límites de la investigación interna y se remite a las autoridades judiciales.

La elección de sistemas de denuncias confidenciales o anónimas es un asunto que ha preocupado durante mucho tiempo a la doctrina y que todavía, hoy en día, no encuentra una solución pacífica. El Informe 2007/0128 de la AEPD, específicamente referido a los mecanismos de *whistleblowing*, y en respuesta a una consulta sobre la posible conformidad de dichos mecanismos con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, afirmó que para respetar los derechos de las personas afectadas por tales sistemas, principalmente los denunciados, únicamente deberían aceptarse comunicaciones que identificasen al denunciante, por más que pudiesen tratar confidencialmente su identidad¹⁸.

Por su parte, el Grupo de Trabajo de la Unión Europea, creado por el art. 29 de la Directiva 95/46/CE, en su Dictamen 1/2006, de 1 de febrero, se pronunció sobre la compatibilidad de los canales de denuncia anónima que exigía la Ley Sarbanes-Oxley para las empresas que cotizasen en los mercados norteamericanos y afirmó que el establecimiento de estos sistemas de denuncias que supondrían, cuando menos, el tratamiento no consentido de datos personales del denunciado por parte de la empresa, podría justificarse, pese a ello, atendiendo al fin legítimo que persiguen, como es la prevención de irregularidades, aunque esto no pueda suponer que se prive sin más y por completo de los derechos fundamentales al denunciado, debiendo buscar un punto de equilibrio entre los dos intereses en juego¹⁹.

Como conclusión al dilema, el Grupo de Trabajo consideró que el sistema general debería ser el de ofrecer al denunciante la garantía de confidencialidad de su identidad, quedando la posibilidad del anonimato tan solo como una vía subsidiaria para aquellos casos en los que bien el denunciante, pese a haber sido informado de esa opción, insistiese en querer permanecer en el anonimato, bien cuando la denuncia, aun siendo anónima, esté suficientemente fundamentada, o bien cuando el bien jurídico en juego merezca especial protección (aludiendo, normalmente, a la vida, la integridad física y moral, y a la libertad sexual). No podemos olvidar tampoco que el anonimato, en algunos casos, puede incentivar la presentación de denuncias falsas y maliciosas, lo que añade una carga extraordinaria de comprobación y verificación por parte del órgano instructor antes de iniciar cualquier investigación que podría comprometer los derechos a la presunción de inocencia y defensa efectiva de los denunciados o afectados.

La indemnidad del denunciante, entendida como la protección frente a los daños que le pueda ocasionar la revelación de informaciones sobre infracciones del código ético y otras irregularidades, implica necesariamente el diseño de una serie de medidas de apoyo como puede ser el asesoramiento legal orientado a informar sobre todos los aspectos vinculados a la denuncia, sus trámites, requisitos, derechos y consecuencias que se pudieran derivar de su

¹⁸ AEPD (2007) Informe 2007/0128: Creación de sistemas de denuncias internas en las empresas (mecanismos de “whistleblowing”). En línea: <http://www.complianza.net/actualidad/wp-content/uploads/2017/07/informe-aepd.pdf> (fecha de consulta; 2 de febrero de 2020)

¹⁹ COMISIÓN EUROPEA (2006) Dictamen 1/2006 sobre la aplicación de las normas de la UE relativas a la protección de datos a programas internos de denuncia de irregularidades en los campos de la contabilidad, controles contables internos, asuntos de auditoría, lucha contra el soborno, delitos bancarios y financieros. En línea: <http://www.complianza.net/actualidad/wp-content/uploads/2017/08/2-dictamen-sobre-whistleblowing-ue.pdf> (fecha de consulta: 2 de febrero de 2020)

presentación, el derecho a la indemnización de los daños y perjuicios sufridos derivados de la responsabilidad patrimonial de la Administración o la posibilidad de movilidad a otro puesto de trabajo o incluso permisos retribuidos por el tiempo que dure la investigación y más allá²⁰.

El principio que subyace en esta garantía de indemnidad se refiere a la prohibición general de sufrir represalias como consecuencia de la información facilitada a través de la denuncia, pero lo importante aquí es definir claramente su implementación para que esta protección sea efectiva. Las represalias pueden ser de distinto tipo ya sean amenazas o hechos que alteran las condiciones laborales o la vida y la integridad de los denunciantes o de sus círculos cercanos y frente a ellas existen diferentes mecanismos reconocidos por diferentes disciplinas dedicadas a la protección de los derechos de las personas²¹.

3. Principio de eficacia

El estatuto del denunciante debe ser un instrumento eficaz a favor de la integridad pública, lo que significa que tanto las denuncias como la protección ofrecida a los denunciantes deben cumplir el objetivo de detectar y prevenir el fraude y la corrupción²².

Para que los marcos de integridad y sus instrumentos, procesos y estructuras puedan funcionar adecuadamente es fundamental realizar una evaluación previa de los riesgos a los que se enfrenta la institución pública, así como, posteriormente, un control y seguimiento de su evolución. A través del diseño de un sistema de indicadores objetivos y medibles se podrá conocer el impacto de las medidas aplicadas y proponer después de su análisis, correcciones y mejoras. Además, es preciso contar con herramientas y procedimientos claros para detectar cualquier desviación de las normas o principios y ofrecer una respuesta ágil y segura y para

²⁰ BACHMAIER WINTER y MARTÍNEZ SANTOS (2019) sobre la protección del denunciante, los autores disponen que, *por lo que respecta a la forma específica de proteger al whistleblower, la Guía -Técnica de aplicación de la Convención Contra la Corrupción de 31 de octubre de 2003 de Naciones Unidas- aconseja tener en cuenta extremos como la clase de sujeto de que se trate (por ejemplo, un empleado, un cliente, un proveedor...); el tipo de amenaza que puede pesar sobre él en caso de conocerse su identidad (pues las medidas deben ser proporcionadas a la entidad del peligro existente); si puede pedírsele que colabore obteniendo más información o si, eventualmente, deberá comparecer como testigo. La Convención no predetermina soluciones concretas, por lo que queda a discreción de cada Estado determinar si el anonimato del whistleblower debe quedar necesariamente asegurado o no. Allí donde no se juzgue oportuno obligar a garantizar su anonimato, la Guía sugiere a los Estados la posibilidad de recurrir a la criminalización de los actos de amenaza, intimidación o represalia de que pueda ser objeto. Finalmente, dado que la principal fuente de preocupación para los whistleblowers a la hora de reportar infracciones es el posible impacto de la decisión en su situación laboral y en su carrera profesional, la Guía recomienda brindarles protección judicial frente al despido y la discriminación laboral o salarial y, llegado el caso, reconocerles el derecho a una indemnización.*

²¹ GARCIA MORENO (2015) La autora realiza una interesante análisis de la protección del denunciante desde diferentes ramas del ordenamiento jurídico como el derecho constitucional, laboral, penal o través de programas de amnistía y otros incentivos

²² ECHEVERRÍA BERECIARTUA (2019) En relación con el principio de eficacia observado en el sector privado, señala: *En atención a esta consideración, debemos subrayar que el programa «compliance» y su canal deben ser previos a la comisión del delito. El art. 31 bis CP no ofrece ningún tipo de dudas al respecto, exige que los protocolos del programa se adopten «antes de la comisión del delito». Por tanto, los canales que son posteriores a la comisión del delito no sirven para exonerar plenamente a las entidades de la responsabilidad penal. Y en caso de que exista un canal posterior a la comisión delictiva, será tarea del juzgador la valoración sobre si puede considerarse como un cumplimiento parcial de la normativa y, en ese caso, ser considerado como una atenuante de la responsabilidad de la entidad. Además, el canal «compliance» debe haberse diseñado e implementado eficazmente. El canal debe ser una realidad dentro del marco de la organización de la entidad, no simplemente una simulación, y debe funcionar como un control preventivo idóneo sobre los delitos que se puedan cometer en su seno, detectándolos y evitándolos.*

reducir la carga burocrática asociada al mismo tiempo que se salvaguarda la seguridad, por lo que los procedimientos y flujos de información deberán estar suficientemente normalizados para minimizar los costes de información y permitir el conocimiento de en qué momento tiene lugar la alarma, qué medidas son adoptadas en un primer y posteriores momentos o cuánto tiempo transcurre hasta que se propone su resolución, garantizando de esta manera la trazabilidad de la información y facilitando la mejora continua²³.

4. Principio de complementariedad

El estatuto del denunciante debe conformarse como un elemento más del marco de integridad público y, por tanto, debe ser coherente con el resto de los instrumentos, procesos y estructuras, estar coordinado con la infraestructura de integridad diseñada por la institución pública y ser el reflejo de un plan global destinado a reforzar la cultura ética y de cumplimiento de la entidad²⁴.

En el marco de las instituciones europeas, los requisitos éticos, legales y los principios de cumplimiento se encuentran recogidos en distintos instrumentos jurídicos, como son el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Reglamento Financiero o el Estatuto aplicable al personal de las instituciones, en los códigos de conducta y los reglamentos internos de cada institución o en guías específicas que regulan diferentes aspectos concretos²⁵. Todos ellos responden al mismo objetivo de integridad, y deberían promoverse

²³ BACHMAIER WINTER y MARTÍNEZ SANTOS (2019) En referencia a las Directrices de la Cámara de Comercio Internacional de París: Reglas para Combatir la Corrupción (1977-2011) recuerdan los autores que estas *recomiendan actuar con diligencia y prontitud en la confirmación de la recepción, registro y examen de las alertas. Las que no sean de buena fe deben ser rechazadas, informando al interesado y adoptando, en su caso, las medidas disciplinarias que resulten procedentes. En cambio, los reportes de buena fe deben ser investigados y reenviados confidencialmente a la persona o departamento correspondiente de la empresa o grupo. Debe ofrecerse retroalimentación al whistleblower sobre las consecuencias del examen realizado. También debe informarse en todo caso a la persona o personas afectadas por la denuncia, para que puedan formular las objeciones que estimen oportunas.*

NIETO MARTIN (2015) que, al referirse a los problemas de circulación de los flujos de información, como un aspecto estructural del *corporate crime*, recuerda que la realización de un comportamiento delictivo en el seno de la empresa puede ser analizado como un problema de agencia, basado en la falta de información de los superiores acerca de la actividad de los subordinados.

²⁴ BACHMAIER WINTER y MARTÍNEZ SANTOS (2019) se han pronunciado sobre la difícil convivencia del régimen de infracciones y sanciones que, para el ámbito de la administración pública, podrían reconocer distintos instrumentos éticos al señalar que *la principal duda que plantea esta competencia es cómo se articula sin pisar los terrenos de los órganos a los que la administración tiene atribuidas competencias disciplinarias y, sobre todo, sin hurtar el conocimiento de los casos a jueces y fiscales... Las diferencias de una investigación interna en el seno de una administración pública de aquellas que tienen lugar en una empresa son radicales. Mientras que la empresa tiene un gran margen de maniobra a la hora de decidir si, cuándo y cómo denuncia un delito que ha tenido lugar en su interior ante la administración de justicia, los organismos públicos, y los servidores públicos, no pueden dejar de poner en conocimiento de jueces y fiscales hechos delictivos desde el momento en que lleguen a su conocimiento. Por esta razón el espacio para las investigaciones internas en las organizaciones públicas es mucho menor que en las privadas.*

²⁵ Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (fecha de consulta: 2 de mayo de 2020)

Reglamento nº 31 (CEE) y nº 11 (CEE), por el que se establece el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. En línea:

a través de mecanismos cooperativos y de intercambio de información. De la misma manera, existen diferentes instrumentos y procedimientos dispersos y preexistentes que deben ser necesariamente aplicados de forma coordinada, complementándose unos con otros, respetando competencias y funciones asignadas a cada órgano, aprovechando las experiencias y la información resultante y reforzando la globalidad del marco de integridad²⁶.

Por otra parte, como se ha indicado, la cultura ética solo puede desarrollarse si las personas que trabajan en la institución cuentan con las competencias y los conocimientos necesarios y perciben el compromiso de la dirección a través de un liderazgo constructivo y de una

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1962R0031:20140101:ES:PDF> (fecha de consulta: 2 de mayo de 2020)

Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.o 1296/2013, (UE) n.o 1301/2013, (UE) n.o 1303/2013, (UE) n.o 1304/2013, (UE) n.o 1309/2013, (UE) n.o 1316/2013, (UE) n.o 223/2014 y (UE) n.o 283/2014 y la Decisión n.o 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.o 966/2012. En línea en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1046> (fecha de consulta: 2 de mayo de 2020)

Decisión de la Comisión de 31 de enero de 2018 relativa a un Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea (2018/C 65/06). En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018D0221%2802%29> (fecha de consulta: 2 de mayo de 2020)

Reglamento interno del Parlamento Europeo. ANEXO I: Código de Conducta de los Diputados al Parlamento Europeo en materia de intereses económicos y conflictos de intereses. En línea: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-8-2019-03-25-ANN-01_ES.html (fecha de consulta: 2 de mayo de 2020)

Código Europeo de Buena Conducta Administrativa del Defensor del Pueblo Europeo. En línea: <https://www.ombudsman.europa.eu/es/publication/es/3510> (fecha de consulta: 2 de mayo de 2020)

Diretrizes de Ética del Tribunal de Cuentas Europeo. En línea: https://www.eca.europa.eu/Other%20publications/ETHICALGUIDE/ETHICALGUIDE_ES.PDF (fecha de consulta: 2 de mayo de 2020)

Guía sobre regalos y hospitalidad. En línea: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-to-the-commission-guidelines-on-gifts-and-hospitality_2012_en.pdf (fecha de consulta: 2 de mayo de 2020)

Detección de conflictos de intereses en los procedimientos de contratación pública en el marco de las acciones estructurales. Guía práctica para los responsables de la gestión. En línea: <https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-ES.pdf> (fecha de consulta: 2 de mayo de 2020)

Fondos Estructurales y de Inversión Europeos Orientaciones para los Estados miembros y las autoridades responsables de los programas: Evaluación del riesgo de fraude y medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude. En línea: https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guidance_fraud_risk_assessment_es.pdf (fecha de consulta: 2 de mayo de 2020)

²⁶ PEREZ FERNANDEZ (2015) En referencia a la íntima relación existente entre los programas de cumplimiento y los códigos éticos, también en el ámbito del derecho de la competencia, la autora señala que *el programa de cumplimiento en materia de competencia debe integrarse por ello dentro del sistema de cumplimiento general, ello implica lógicamente que el código ético debe hacer referencia a las normas básicas en esta materia, que después deben desarrollarse en una política específica en esta materia. El papel del canal de denuncias, las sanciones disciplinarias y las investigaciones internas poseen también un papel crucial en esta materia.*

aplicación transparente y coherente del marco ético en la práctica²⁷. En este punto, puede resultar fundamental contar con un buen diseño de un programa de formación y capacitación en ética e integridad y un plan de información y comunicación destinado a diseminar la política de cumplimiento para un conocimiento completo e integral por parte de todos los agentes implicados en la institución.

5. Principio de proporcionalidad

El estatuto del denunciante cualquiera que sea la forma que adopte, no puede desatender el criterio de la proporcionalidad, teniendo en cuenta tanto la valoración de los esfuerzos que supone para la institución pública su implementación como el diseño que finalmente se elija para regir su funcionamiento.

Las organizaciones deben diseñar un modelo de cumplimiento adecuado a sus circunstancias y dotarlo de estructuras razonables, ponderando los recursos organizativos, materiales y económicos que dedican al desarrollo de sus marcos de integridad. Dado que éstos deben tener un carácter global e integrador, también es necesario que se valoren detalladamente los costes de poner en marcha un nuevo elemento, como es el estatuto del denunciante, con los beneficios que prevean conseguir en términos de la prevención y detección del fraude y la corrupción. Destinar demasiados esfuerzos a uno de estos elementos desatendiendo alguno de los demás, como puede ser la política de comunicación y difusión, la capacitación y formación de los destinatarios o la medición y evaluación de los resultados, puede generar un balance subóptimo en términos de la efectividad de la política de integridad²⁸.

Además, los mecanismos que materializan el estatuto del denunciante deben estar diseñados de tal manera que su funcionamiento evite que sean utilizados con fines arbitrarios o distintos para los que han sido creados, al mismo tiempo que faciliten la presentación de denuncias. El principio de protección defendido anteriormente garantiza la ausencia de represalias a los denunciantes que comuniquen hechos o conductas que, a su juicio, infringían los estándares éticos o normas de la organización, y recoge ciertos mecanismos de compensación o de apoyo que intervienen como incentivos para fomentar la comunicación de irregularidades y la revelación de informaciones en el seno de las organizaciones²⁹.

²⁷ GARCÍA MORENO (2015) Refiriéndose al sector privado, indica que *la confianza en el sistema se logrará demostrando seriedad y rigor no sólo en la implementación del canal sino, en general, en la política de cumplimiento de la entidad. Solamente si los empleados y directivos perciben un auténtico compromiso de la empresa se decidirán a revelar sus sospechas. La reacción de la empresa frente a la denuncia será fundamental en este sentido. La negación del problema o una actitud inadecuada harán surgir en el denunciante la sospecha de que sus preocupaciones no han sido tomadas en serio y que la entidad está dispuesta a admitir estos comportamientos ilícitos o poco éticos lo que hará, en algunos casos, que el denunciante aparque el asunto y, en otros, que se muestre más decidido. Si no se le escucha dentro de la empresa, decidirá mostrar fuera de ella sus preocupaciones*

²⁸ CASANOVAS, A. (2013) Gestión de Políticas de Empresa. Serie de Cuadernos sobre Cumplimiento Legal número 3. KPMG. En línea: https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/es/pdf/2016/12/Cuadernos_Legales_N3.pdf (fecha de consulta: 15 de febrero de 2020)

²⁹ NIETO MARTIN y GARCIA MORENO (2019) han reconocido que, en relación al diseño eficaz de los canales de denuncias, *debe reflexionarse en nuestro país en la posibilidad de establecer un sistema de recompensas de las denuncias realizadas por personas ajenas a la administración. En los Estados Unidos en la False Claim Act, el particular que denuncia un caso de corrupción o fraude a la administración recibe un porcentaje de las sumas recaudadas que en la legislación de algunos estados pueden llegar al 30% de la cantidad del fraude que se haya conseguido recuperar. Las altísimas cantidades que están en juego han generado un sistema casi profesionalizado de denuncias. Existen, por ejemplo, despachos de abogados*

Al mismo tiempo, es indiscutible que el estatuto del denunciante no puede amparar denuncias que se basen en móviles ilegítimos, personales o contrarios a la buena fe, y que la presunción de inocencia y la defensa efectiva de los derechos de las personas denunciadas o afectadas deben ser igualmente garantizados. Todo ello lleva a plantear la necesidad de establecer un punto de equilibrio en el que convivan, por un lado, los incentivos para denunciar sin miedo a represalias para prevenir la comisión de irregularidades y fraudes con, por otro lado, los incentivos para evitar la proliferación de denuncias sin justificación que, además de lesionar los derechos de los afectados, puedan sobrecargar el sistema convirtiéndolo en ineficaz³⁰. En este necesario equilibrio de incentivos, el estatuto del denunciante debe diseñarse de forma que exista proporción entre el tiempo que se debe emplear en presentar una denuncia, los recursos que deben emplearse para obtener y procesar adecuadamente la información necesaria para su tramitación eficaz y el resultado que se aspire a conseguir en términos de justicia y ética³¹.

III. EL CANAL DE DENUNCIAS COMO REFLEJO PRÁCTICO DEL ESTATUTO DEL DENUNCIANTE

Proporcionar normas y procedimientos claros para la denuncia de sospechas relativas a infracciones de normas de integridad, ofreciendo incluso canales alternativos, y garantizando la protección legal y práctica contra todo tipo de trato injustificado derivado de las denuncias realizadas de buena fe y razonablemente motivadas favorece la consolidación de una cultura organizativa de la transparencia dentro del sector público.

A pesar de que el canal de denuncias no es el único instrumento al que pueden recurrir las organizaciones para garantizar la comunicación interna de conductas irregulares, con el objetivo de, una vez detectadas, se pueden adoptar medidas preventivas o reactivas que ayuden a promover la

especializados en gestionar la denuncia y proteger al alertador de posibles represalias. La estrategia de la False Claim Act, que ha sido exportada por la administración Obama a los fraudes en el mercado de valores a través de la Dodd-Frank Act, muestra la interrelación que debe existir entre la prevención de ilícitos en organizaciones públicas y privadas, pese a que en este momento es la public compliance la que tiene bastante que aprender de lo que se ha venido haciendo estos últimos años en las grandes empresas

³⁰ FERNÁNDEZ GONZÁLEZ (2020) Plantea un interesante enfoque sobre el diseño de incentivos para denunciar desde la teoría económica del crimen de BECKER, presentando un modelo que analiza la decisión de informar y que podría consistir, para evitar los casos de fraude y corrupción en el seno de una empresa, en aumentar los beneficios, pero en este caso, no del delincuente, sino del denunciante para que, de esta forma, en el cálculo de costes-beneficios, el informante vería reducidos los costes por denuncia debido al incentivo de premio por denunciar una irregularidad. Especialmente si a este modelo, le añadimos el beneficio pecuniario típico del sistema estadounidense, sobre todo en casos de corrupción que lleguen a condena, el denunciante tendrá en consideración que su cálculo es positivo, teniendo como consecuencia una actuación resultado de que, sus decisiones, tendrán menor coste, y mayor beneficio.

³¹ GOMES CASTILHO (2017) Para este autor la posibilidad de valoraciones sociales tan ambivalentes, torna muy compleja la decisión del sujeto entre delatar o simplemente olvidarse de lo ocurrido pero si pensamos que el whistleblower es un ser racional, como regla general hará un análisis interno de costos y beneficios para tomar la mejor decisión ante cada caso concreto.

Además, NIETO MARTIN (2015) sobre la base del análisis del comportamiento del infractor, de forma análoga al posible análisis de la conducta del delator, el autor señala que los elementos que componen la estructura de oportunidades para delinquir/incumplir son similares a los diversos costes y beneficios que debían tenerse en cuenta para evaluar una elección racional: (1) los esfuerzos que se requieren para llevar adelante el delito, (2) los riesgos de detección, (3) los beneficios a obtener, (4) condiciones que pueden favorecer el comportamiento delictivo, y (5) excusas que puede utilizar el infractor para justificar su comportamiento.

integridad de los comportamientos, es quizás el más efectivo y utilizado. El *Report to the Nations* de 2016 elaborado por la *Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE), en el que se analizaron 2.410 casos de fraudes en 114 países, señaló que el 43% de los casos fueron detectados a través de las denuncias recibidas, en su mayor parte a través de canales formales, seguido por los procedimientos de auditoría interna con un 18% de los casos detectados. El informe indica, además, que para que un canal de denuncias pueda ser considerado operativo, debe recibir al menos una denuncia anual por cada 250 usuarios³².

Existen también índices de transparencia, índices éticos, encuestas de reputación o encuestas de percepción que tienen el objetivo de establecer métricas y parámetros que permitan el control y medición de la integridad, pero podemos afirmar que el canal de denuncias se convierte en la materialización más directa y práctica del estatuto del denunciante³³. Es interesante destacar además que, en la actualidad, estos canales ya no se conciben como canales exclusivos para los informantes de denuncias o irregularidades, sino que están dando respuesta a consultas de tipo ético dentro de las organizaciones, permitiendo a sus trabajadores conocer los principios orientadores y directrices éticas de la entidad y con ello reforzar la cultura de cumplimiento³⁴.

En el ámbito empresarial, la técnica del *whistleblower* o canal de denuncias, es un sistema eminentemente interno consistente en establecer y dar a conocer un canal de comunicación donde poner en conocimiento las irregularidades de los principios éticos y de conducta o de la legislación vigente cometidas por directivos, empleados o terceros vinculados con la actividad de la organización. La cultura ética es uno de los pilares fundamentales de su gobierno corporativo y el canal de denuncias debe concebirse como un mecanismo adicional a otros controles internos o externos de los que disponga la empresa³⁵.

Globalmente, las empresas coinciden en establecer políticas y principios que minimicen las represalias contra las personas que deciden denunciar comportamientos no éticos y fomentar con ello la utilización de este tipo de sistemas. En España, prácticamente la totalidad de las empresas (94%) incorporan estructuras de protección del denunciante, en mayor medida que en Francia (59%) y en Reino Unido (77%). Sin embargo, existe una ausencia generalizada de mecanismos de seguimiento para garantizar la ausencia de represalias por parte de las organizaciones, especialmente en Francia y España; en el Reino Unido, por el contrario, en un 30% de los casos sí se desarrollan mecanismos para imposibilitar estas conductas de revancha³⁶.

Para las Administraciones Públicas, si concebimos la utilidad del canal de denuncias exclusivamente vinculada a su finalidad primitiva, su extensión al sector público no empresarial podría no resultar especialmente interesante. Nótese que, al surgir en el ámbito de la prevención y detección del

³² ACFE (2016) Report to the Nations on occupational fraud and abuse. En línea: <https://www.acfe.com/rtn2016/docs/2016-report-to-the-nations.pdf> (fecha de consulta: 20 de febrero de 2020).

³³ PUYOL (2017) se refiere a canales abiertos de comunicación para fomentar una cultura de integridad y ética en la toma de decisiones o a la gestión externalizada de una línea de ayuda como es un "canal helpline" o "formulario web" usados con mayor frecuencia por los empleados o terceras partes.

³⁴ CORELLA (2008) Los canales de denuncia se amplían para convertirse en controles éticos. Diario Cinco Días. 2 de junio de 2008. En línea: http://cincodias.com/cincodias/2008/06/02/empresas/1212413996_850215.html (fecha de consulta: 15 de febrero de 2020).

³⁵ OCDE(2015) Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20 . En línea: <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/37191543.pdf> (fecha de consulta: 20 de marzo de 2020)

³⁶ United States Sentencing Commission (2016): Guidelines Manual. En línea: <http://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/guidelines-manual/2016/GLMFull.pdf> (fecha consulta: 15 de febrero de 2020).

fraude, el canal de denuncias fue ideado para garantizar la integridad financiera de los mercados, convirtiéndose más tarde en un requisito fundamental para poder demostrar la eficacia de los programas de cumplimiento normativo que pudieran así exonerar de responsabilidad penal a las personas jurídicas afectadas en el enjuiciamiento de determinados delitos. Esta responsabilidad no se extiende a los órganos y entidades institucionales vinculadas a las Administraciones Públicas³⁷, pero la visión que está adoptando el canal de denuncias en la práctica, más preventiva que represiva al extenderse a todo tipo de irregularidad y conductas contrarias a la ética e, incluso, al permitir canalizar consultas sobre la cultura de cumplimiento de la entidad, hacen que pueda convertirse en un elemento fundamental para promover la integridad dentro del sector público.

Para poder proponer una traslación del canal de denuncias empresarial al ámbito público, resulta interesante analizar sus elementos, que clasificamos de la siguiente manera:

- *Finalidad*

La finalidad principal del canal de denuncias en el ámbito público debe ser el refuerzo de la cultura de cumplimiento y la promoción de la detección y prevención de comportamientos contrarios a las normas y a la ética.

Esta finalidad se consigue facilitando la comunicación de la información relevante de una manera ágil y segura, es decir, buscando que pueda llegar a quien corresponda de manera rápida y sencilla y que proteja al informante de posibles represalias preservando su identidad. Es fundamental, para ello, que las instituciones se preocupen especialmente por la difusión y comunicación de sus canales de denuncias publicando, de forma fácilmente identificable y accesible, las formas en que puede presentarse la información, el procedimiento aplicable a la denuncia de infracciones o irregularidades, las condiciones para acogerse a la protección y las garantías de confidencialidad e indemnidad de los informantes, los datos de contacto de las autoridades responsables y el seguimiento e informe que corresponde una vez presentada la denuncia³⁸.

³⁷ COMISION NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES (2006): Código Unificado de Buen Gobierno de las Sociedades Cotizadas. En línea: http://www.cnmv.es/DocPortal/Publicaciones/CodigoGov/Codigo_unificado_Esp_04.pdf (fecha de consulta: 2 de febrero de 2020).

³⁸ BACHMAIER WINTER y MARTÍNEZ SANTOS (2019) Los autores, en base a las directrices generales para la prevención y detección del fraude y facilitar el whistleblowing, recuerdan las características de los sistemas de compliance: 1) *Informar acerca de los canales de denuncia, señalando cómo ha de formularse y ante quién debe formularse la denuncia.* 2) *Garantizar la confidencialidad al denunciante y proteger frente a posibles represalias o consecuencias adversas. Aunque debe permitirse la identificación del denunciante, deben también admitirse, y en su caso investigarse, denuncias anónimas, pues la experiencia demuestra que determinadas conductas sólo se denunciarán de manera anónima.* 3) *Salvo que el denunciante sea anónimo, debe ser informado de las acciones llevadas a cabo en relación con su denuncia.* 4) *Facilitar la documentación de todas las denuncias y establecer normas de archivo y conservación de las mismas.* 5) *Regular el proceso y el órgano —interno o externo— que debe estudiar la fundamentación de la denuncia, y decidir acerca de la necesidad o conveniencia de llevar a cabo una investigación. Como regla el órgano de recepción de las denuncias será el compliance officer.* 6) *Asegurar que la investigación se lleve a cabo por personal cualificado, con garantías de objetividad y con audiencia del sujeto investigado. En el desarrollo de la investigación se rastreará la cadena de toma de decisiones con el fin de identificar las líneas de responsabilidad.* 7) *Contemplar la obligación de conservación de las pruebas u otros elementos susceptibles de tener valor probatorio. Es deseable que se establezca un mecanismo para que el control de esa conservación sea efectivo, con la previsión de sanciones específicas en caso de incumplimiento de esa obligación o de cualquier otra actuación que obstruya la investigación.* 8) *Prever órganos colegiados con suficiente garantía de imparcialidad para la adopción de resoluciones y de las sanciones que en su caso correspondan, sin perjuicio de la investigación y sanción que compete a las autoridades judiciales.* 9) *Garantizar que durante el proceso de investigación interno se guarde la debida confidencialidad, para no dañar la reputación de la empresa ni de la persona investigada.* 10)

Cualquiera que sea la forma que adopte el canal de denuncias, no se pueden desatender los principios de eficacia y proporcionalidad que deben inspirar su funcionamiento, evitando que sean utilizados con fines arbitrarios o distintos para los que han sido creados y garantizando el compromiso de la institución al más alto nivel, materializado no sólo en la disposición de los medios materiales y humanos oportunos sino también en la garantía de una adecuada protección y capacitación de todo el personal³⁹.

-Elementos sustantivos

En relación con los destinatarios y su contenido, el canal de denuncias puede servir para comunicar informaciones relativas a hechos que pudieran ser constitutivos de infracciones del código ético y las contrarias al Derecho en los aspectos exigidos por la normativa aplicable, reservando así claramente la competencia de otros órganos, judiciales o políticos y separando el tratamiento de simples quejas o sugerencias para las que ya se han establecido otros canales y dinámicas de comunicación.

El canal de denuncias podrá ser utilizado por los empleados públicos y personas vinculadas con la institución que tienen conocimiento de los hechos en virtud de su vinculación con la administración pública correspondiente, y también como un cauce para plantear consultas relacionadas con la ética de la institución⁴⁰. Si el canal de denuncias fuera utilizado para canalizar una queja personal o profesional que no esté relacionada con el incumplimiento del código ético, el encargado o responsable deberá remitir al órgano competente dicha reclamación para su tramitación y resolución, tal y como prescribe la normativa administrativa en la actualidad⁴¹.

Es fundamental para el correcto funcionamiento del canal de denuncias que los códigos éticos estén correctamente diseñados, que el listado de infracciones o irregularidades que pueden ser objeto de comunicación a través del canal esté perfectamente definido y que toda esta información sea fácilmente accesible a los destinatarios. Este requisito implica una labor previa consistente en el análisis de riesgos que puedan afectar a la institución pública y un esfuerzo de transparencia y publicidad de toda la información.

Cabe recordar que en el sector privado se considera que un canal de denuncias es eficaz cuando, entre otras cosas, está coordinado con el comité ético de la organización y, por tanto, vinculado a su código de integridad, tiene un enfoque integrador como instrumentos

Garantizar la protección del denunciante de buena fe frente a represalias ya sean directas o indirectas: desde el despido hasta cualquier tipo de discriminación, pasando por una degradación, traslado, reducción de sueldo, pérdida de incentivos económicos, pérdida de oportunidades de promoción etc.

³⁹ PUYOL (2017) sobre la proporcionalidad y veracidad como principios inspiradores

⁴⁰ GOMES CASTILHO (2017) afirma que *el informante debe ser un insider, alguien de dentro del sistema, siendo imprescindible que mantenga o haya mantenido algún tipo de relación laboral con la empresa o ente público, siempre que no haya tenido funciones específicas de control, investigación ni denuncia, pues en esta condición, la comunicación a sus responsables de los hechos ilícitos sería mera obligación de su propia actividad.*

⁴¹ El artículo 14. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector público establece que: *El órgano administrativo que se estime incompetente para la resolución de un asunto remitirá directamente las actuaciones al órgano que considere competente, debiendo notificar esta circunstancia a los interesados. Los interesados que sean parte en el procedimiento podrán dirigirse al órgano que se encuentre conociendo de un asunto para que decline su competencia y remita las actuaciones al órgano competente. Asimismo, podrán dirigirse al órgano que estimen competente para que requiera de inhibición al que esté conociendo del asunto.*

planificados, son capaces de recibir denuncias como consultas derivado de su carácter global y están abiertos a todo tipo de informantes⁴².

-Elementos operativos

Cuando hablamos de elementos operativos nos referimos a la forma en que el canal de denuncias despliega toda su eficacia, lo que implica la necesaria atención del formato en que se pueden presentar las denuncias, cómo se decide gestionar todo el flujo de información recibida y sus comunicaciones y, por supuesto, cuál es el procedimiento que debe regir la tramitación de las informaciones de irregularidades, su investigación y propuesta de resolución.

La manera en que la información o denuncia es remitida al responsable del canal puede adoptar diferentes formas, como puede ser un formulario web alojado en el portal institucional, un enlace al canal de compliance público en la web de la institución, a través de un correo electrónico, a través de una línea telefónica gratuita o presentando un escrito en papel que será registrado y enviado telemáticamente al responsable del canal. La directiva europea prevé que, previa solicitud del denunciante, también se pueda presentar la denuncia por medio de una reunión presencial dentro de un plazo razonable. Hay que recordar que los supuestos más exitosos de canal de denuncias en el ámbito privado adoptan una forma multicanal, permitiendo diferentes mecanismos de recepción de la denuncia⁴³.

La gestión del canal de denuncias puede estar encomendada a un órgano interno que forme parte de la propia institución pública o externalizarse a un tercero. En cualquier caso, la persona o el departamento que gestione el canal de denuncias y sea responsable del procedimiento en sus distintas fases debe garantizar su imparcialidad, realizar un seguimiento diligente y cumplir todos los deberes de sigilo y confidencialidad que corresponden. El gestor o responsable del canal debe llevar un registro de las denuncias recibidas y conservarlas por el tiempo que sea necesario, asegurando la protección de los datos de carácter personal, lo que permitirá la elaboración de indicadores y otros reportes estadísticos que deban realizarse⁴⁴. Fruto de las investigaciones realizadas y en función de las irregularidades o incumplimientos detectados, el órgano encargado del canal de denuncias podrá proponer la adopción de medidas específicas dirigidas a la mejora de la detección y prevención del fraude en el seno de la institución pública.

⁴² CASANOVAS, A. (2013) Gestión de Políticas de Empresa. Serie de Cuadernos sobre Cumplimiento Legal número 5. KPMG. En línea: https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/es/pdf/2016/12/Cuadernos_Legales_N5.pdf. (fecha de consulta: 15 de febrero de 2020).

⁴³ GARCÍA MORENO (2015) En este sentido, *Los medios disponibles para comunicar las informaciones o sospechas son también muy diversos, resultando aconsejable el uso de varios de ellos de manera complementaria de forma que sea el denunciante quien elija aquél con el que se siente más cómodo.*

⁴⁴ ARMENTIA MORILLAS (2015) ha recogido en relación con la conservación de los documentos que pueden dar lugar a una investigación que, *respecto a los plazos de conservación de la información sobre denuncias internas, tanto el Dictamen 1/2006 del Grupo de Trabajo del Artículo 29 como el Informe AEPD van en el mismo sentido. Así, establecen que « Los datos personales tratados por un programa de denuncias de irregularidades deberían eliminarse inmediatamente, y normalmente en un plazo de dos meses desde la finalización de la investigación de los hechos alegados en el informe (...). Este plazo debería limitarse a la tramitación de las medidas de auditoría interna que resultasen necesarias y, como máximo, a la tramitación de los procedimientos judiciales que se derivasen de la investigación realizada (como los que se deriven de las medidas disciplinarias adoptadas o de la exigencia de responsabilidad contractual de los auditores)*

El procedimiento que debe aplicarse a la tramitación de las denuncias y resolución de la investigación realizada debe ser ágil, seguro y estar automatizado. Deberá comenzar con la recepción de la denuncia o información relevante a través de alguno de los medios descritos anteriormente; la admisión de la misma en atención a una valoración previa y preliminar de los hechos comunicados y evidencias presentadas; la petición de información o documentación complementaria si fuera insuficiente la inicialmente remitida; la investigación de los hechos incluyendo la toma de declaración del denunciante y presunto denunciado si fuera necesario; y la propuesta de resolución de la investigación en virtud de las infracciones o irregularidades que se demuestren cometidas⁴⁵.

El procedimiento puede concluir o bien con la resolución que declara el archivo del procedimiento, en caso de no haber quedado acreditada la comisión de la infracción o irregularidad comunicada o su autoría, o bien con la resolución que declara la comisión de una infracción del código ético o de irregularidades en el ejercicio de las funciones atribuidas al denunciado. En este último caso, ello puede dar lugar a su vez a la apertura de un procedimiento disciplinario que se regirá por sus disposiciones específicas de aplicación, tanto para empleados públicos como para altos cargos o con la remisión de las actuaciones al órgano judicial correspondiente para la instrucción del procedimiento competente en el caso de que los hechos pudieran ser constitutivos de ilícito penal, civil, laboral o contable⁴⁶.

La directiva europea establece que la remisión al informante del acuse de recibo de su denuncia debe realizarse en un plazo máximo de siete días, y reconoce su derecho a la comunicación del resultado final de la investigación. El canal de denuncias, por tanto, debe ser ágil, pero también seguro y tratable, permitiendo la trazabilidad de las actuaciones, como se ha destacado para el ámbito empresarial al señalar los modelos más eficaces⁴⁷.

-Garantías de buen funcionamiento

Una vez implantado el canal de denuncias, y a la luz de la utilización por parte de los informantes, la institución pública debe adoptar una serie de medidas que garanticen su buen funcionamiento, su utilidad y su eficacia para que, con independencia de que la denuncia presentada haya terminado con la imposición de una sanción al responsable o no, todos los esfuerzos realizados contribuyan a mejorar la cultura de cumplimiento y la integridad de la institución. De esta manera se consigue impulsar tanto la vertiente represiva como preventiva del modelo y proponer cambios organizativos, buenas prácticas y mejoras normativas.

La política de información y comunicación, junto con la capacitación y formación de los destinatarios, usuarios y gestores y la evaluación sistemática de los resultados conseguidos

⁴⁵ PUYOL (2017 Capítulo VIII)

⁴⁶ BACHMAIER WINTER y MARTÍNEZ SANTOS (2019) toman como ejemplo las investigaciones realizadas por la Autoridad Nacional Anticorrupción italiana, en las que se puede producir conducir la propuesta de imponer sanciones disciplinarias, que son impuestas posteriormente por la autoridad administrativa correspondiente, a los responsables en cada administración de implementar las medidas anticorrupción.

⁴⁷ ARMENTIA MORILLAS (2015) sobre los canales de denuncias que se establecen para las empresas, señala que los sistemas que permitan cifrar el canal de transmisión por el que va a circular dicha información pueden consistir en un canal cifrado por el que se transmite la información desde el formulario electrónico hasta la base de datos en el que se almacena dicha información de forma que se garantice que la información que viaja desde dicha página hasta la base de datos no podrá ser interceptada ni utilizada por terceros o en correos electrónicos cifrados con certificados digitales.

son los tres ejes imprescindibles de este último grupo de elementos⁴⁸. Es fundamental, por tanto, contar con un plan de comunicación, que disemine toda la política de cumplimiento recabada de la experiencia del canal de denuncias, utilizando instrumentos como comunicaciones internas, informes, *newsletters* u otra forma de difusión periódica y automatizada de la información, material de apoyo o la promoción de buenas prácticas.

Además, es necesario contar con un programa de capacitación tanto de los nuevos trabajadores públicos como de los antiguos a través de la formación continua, que deben recibir una formación específica y una capacitación sobre el compromiso de la institución en la lucha contra el fraude, las ventajas del canal de denuncias, los eventos que pueden constituir fraude y que deben ser denunciados, la posibilidad de formular consultas y dudas sobre dilemas éticos, los mecanismos y la forma de hacer una denuncia, el proceso de investigación y las consecuencias que pueden implicar.

Por último, la institución pública debe contar con un sistema de evaluación y actualización periódica del canal de denuncias, al menos una vez al año o tan pronto se produzcan eventos que así lo revelen necesario, de forma similar a lo previsto para el compliance penal, o cada tres años si tenemos en cuenta lo establecido en la directiva europea para los canales externos. Cabe recordar que, para garantizar el éxito del canal de denuncias o de cualquier otro mecanismo de detección y prevención del fraude, es esencial analizar los riesgos a los que está sometida la institución y, por supuesto, evaluar periódicamente el funcionamiento de estos mecanismos proponiendo su revisión, actualización y mejora cuando resulten no haber sido eficaces para lo que será muy útil establecer un sistema de indicadores objetivos de antemano.

La experiencia en el sector privado nos indica que el canal de denuncias debe ser flexible para poder adaptarse a los cambios que se produzcan en la institución o en la actividad y, con ello, a los nuevos riesgos que aparezcan⁴⁹.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La integridad en el sector público es, hoy en día, una prioridad, y por ello es necesario establecer un sistema de instrumentos, estructuras y procesos que fomenten una cultura ética real dentro de las instituciones públicas poniendo a disposición de todos los agentes involucrados mecanismos eficaces para luchar contra el fraude y la corrupción. En el diseño de estos marcos de integridad se deben tener en cuenta los riesgos específicos a los que se enfrenta la institución y los elementos preexistentes de que dispone, para evitar duplicidades y solapamientos, reforzar sus puntos débiles y dotar a esta cultura ética de un carácter global e integrador.

⁴⁸ LARRIBA HINOJAR y NAVARRO VALENCIA (2019) reconocen que para promover la difusión y el conocimiento del modelo de cumplimiento entre todos los profesionales de la empresa y los grupos de interés externos, la empresa desarrolla un Plan Estratégico de Formación y Comunicación que comprende acciones formativas presenciales y un **training online** en materia de cumplimiento y de prevención de incumplimientos normativos.

⁴⁹ GALAN MUÑOZ (2017. Epígrafe IV) reconoce que el modelo debe revisarse cada cierto tiempo, aunque no se define expresamente cuánto, lo que, sin duda, otorga flexibilidad a las personas jurídicas para autorregularse y establecer así plazos adecuados a sus características y medios y además, también ha de ser obligatoriamente actualizado cuando se hayan producido violaciones relevantes de las medidas preventivas establecidas o cuando se den cambios organizativos o de actividad, al obligar a hacer un nuevo mapa de riesgo y/o a actualizar el organigrama de la empresa y su procedimiento de formación de la voluntad, con vistas a adaptar el modelo a la nueva realidad a la que estará referido.

Otorgar un papel relevante a la figura del denunciante es clave para garantizar la efectividad del sistema ya que, por un lado, consigue involucrar a todos los agentes de la institución pública en el respeto y defensa de la integridad y, por otro lado, reduce al mismo tiempo los costes de recabar la información necesaria para su análisis y evaluación, entendido esto como paso previo y necesario para poder implementar cualquier mejora. El estatuto del denunciante no solo debe dirigirse a garantizar la protección de informantes y denunciantes y evitar las represalias, sino que debe contribuir a generar mecanismos que incentiven las denuncias y permitan que se canalicen de manera segura y adecuada. Sea cual sea la forma en que se diseñe, debe responder a los principios de alcance, protección, eficacia, complementariedad y proporcionalidad.

Es necesario que el estatuto del denunciante identifique con carácter previo su ámbito de aplicación objetivo, subjetivo y procedimental; que ofrezca la protección necesaria, adecuadamente implementada, siempre que se tengan motivos razonables para pensar que la información es veraz y susceptible de consistir en infracciones o incumplimientos constitutivos de fraude o corrupción; que cuente con un sistema de indicadores objetivos para poder medir el impacto de las medidas y proponer mejoras; que esté integrado de forma coherente en un marco de integridad más amplio y conocido por toda la institución pública; y que responda a una equilibrada y proporcionada combinación de intereses.

El canal de denuncias, que se ha convertido en la práctica en la materialización más directa del estatuto del denunciante, debe ser un instrumento sencillo, público y seguro, a disposición de todas las personas relacionadas con la institución pública. Es recomendable que permita recabar información sobre incumplimientos del código ético, así como formular consultas y dudas sobre la política de integridad de la institución. La forma en que se pueden hacer llegar estas informaciones debe ser accesible, entendible y múltiple, ofreciendo diferentes vías, pero todas ellas confiables y sencillas. El procedimiento será ágil y transparente, y debería estar normalizado para que el tratamiento de los datos se pueda realizar de forma segura y sistemática y permita recabar la información necesaria para proponer mejoras, buenas prácticas o la difusión de los resultados. Para garantizar su éxito, es imprescindible contar con un adecuado plan de formación y capacitación para los trabajadores de la institución y una buena política de información y comunicación.

En la era de la información en la que vivimos, gestionar la información que recibimos y conectarla de un modo adecuado es lo que realmente puede generar valor en la lucha contra el fraude y la corrupción y por ello los marcos de integridad ocupan un papel relevante en este nuevo escenario. Una vez que en el sector privado se han generalizado las políticas de gobernanza, gestión de riesgos y cumplimiento, las instituciones públicas no pueden perder esta oportunidad de oro para promover de forma decidida una cultura de integridad pública que abarque al conjunto de la sociedad en colaboración con el sector privado, la sociedad civil y las personas físicas, impulse el liderazgo ético con el fin de demostrar el compromiso de todo el sector público, refuerce un sector público profesional basado en la meritocracia, consagrado a los valores y a la buena gobernanza del servicio, ofrezca a los empleados públicos la información, formación, orientación y asesoramiento oportunos y favorezca un diseño organizativo que responda a las preocupaciones relacionadas con la integridad y la rendición de cuentas con el objetivo de situar a las administraciones públicas, de nuevo, en el lugar reputacional que les corresponde y devolver a los ciudadanos la confianza en sus instituciones.

V. BIBLIOGRAFÍA

ACFE (2016) Report to the Nations on occupational fraud and abuse. En línea: <https://www.acfe.com/rtnn2016/docs/2016-report-to-the-nations.pdf>(fecha de consulta: 20 de febrero de 2020).

AEPD (2007) Informe 2007/0128: Creación de sistemas de denuncias internas en las empresas (mecanismos de “whistleblowing”). En línea: <http://www.compliance.net/actualidad/wp-content/uploads/2017/07/informe-aepd.pdf> (fecha de consulta; 2 de febrero de 2020)

ARMENTIA MORILLAS, P. (2015) Canal de denuncias (Plan de acción e implantación del compliance program). Pamplona: Aranzadi.

BACHMAIER WINTER, L y MARTÍNEZ SANTOS, A. (2019) “El régimen jurídico-procesal del whistleblower. La influencia del Derecho europeo” En: GÓMEZ COLOMER, J.L y MADRID BOQUÍN, C.M (eds) Tratado Sobre Compliance Penal. Responsabilidad penal de las personas jurídicas y modelos de organización y gestión. Valencia: Tirant lo Blanch (Ep 17)

BAJO FERNÁNDEZ, M. FEIJOO SANCHEZ, B.J. GOMEZ-JARA DIAZ, C. (2016): Tratado de responsabilidad penal de las personas jurídicas. (2.a ed.). Pamplona: Civitas.

BECKER, G. (1974). Crime and punishment: an economic approach. En Becker & Landes, Essays in the economics of crime and punishment. National Bureau of Economic Research. En línea: (fecha de consulta: 2 de febrero de 2020)

BLANCO CORDERO, I. (2015) “La prevención del blanqueo de capitales” En: NIETO MARTÍN: Manual de cumplimiento penal de la empresa. Valencia: Tirant lo Blanch.(Lección 12)

BUSTOS GISBERT, A. (2017): Curso Básico de Hacienda Pública (4.a ed.) Pamplona: Thomson Reuters (113-137)

CÁMARA DE COMERCIO INTERNACIONAL (2017) ICC Business Integrity Compendium, París. En línea: <https://iccwbo.org/publication/icc-business-integrity-compendium-2017/>(fecha de consulta: 2 de febrero de 2020)

CAMPOS ACUÑA, C. (2017): Compliance en la Administración Pública: dificultades y propuestas. Granada: CEMCI Publicaciones.

CAMPOS ACUÑA, C. (2019) “Compliance en la LCSP. Una visión de los canales de denuncia para prevenir la corrupción en la contratación”. Contratación Administrativa Práctica, Nº 159, Sección Reflexiones, Enero-Febrero 2019, Editorial Wolters Kluwer.

CARPINTERO SUÁREZ, A. GARCÍA LÓPEZ, R. LOBATO LÓMEZ, J.L. (2019): “La Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León y el Procurador del

Común de Castilla y León” En: TRONCOSO REIGADA, A. (coord.) Transparencia pública y Comunidades Autónomas. Valencia: Tirant lo Blanch (Ep.5)

CASANOVAS, A. (2017): Compliance Penal normalizado.El estándar UNE 19601. Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.

CASANOVAS, A. (2013) Gestión de Políticas de Empresa. Serie de Cuadernos sobre Cumplimiento Legal número 3. KPMG. En línea: [https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/es/pdf/2016/12/Cuadernos Legales N3.pdf](https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/es/pdf/2016/12/Cuadernos_Legales_N3.pdf) (fecha de consulta: 15 de febrero de 2020)

CASANOVAS, A. (2013) Gestión de Políticas de Empresa. Serie de Cuadernos sobre Cumplimiento Legal número 5. KPMG. En línea: [https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/es/pdf/2016/12/Cuadernos Legales N5.pdf](https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/es/pdf/2016/12/Cuadernos_Legales_N5.pdf) (fecha de consulta: 15 de febrero de 2020)

CONSEJO DE EUROPA (2016) Protection of Whistleblowers: A Brief Guide for Implementing a National Framework, Estrasburgo. En línea: <https://edoc.coe.int/en/fundamental-freedoms/7053-protection-of-whistleblowers-a-brief-guide-for-implementing-a-national-framework.html> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2020)

GOMES CASTILHO, D. (2017) “Whistleblowing. Una política eficaz en la recuperación de activos” En BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I., FABIAN CAPARRÓS, E., RODRÍGUEZ GARCÍA, N. (coord) Recuperación de activos y decomiso. Reflexiones desde los sistemas penales iberoamericanos. Valencia: Tirant lo Blanch (Ep 4)

CERRILLO I MARTINEZ, A. (2019): “Los códigos éticos y de conducta: de la teoría a la práctica” En: CASTILLO BLANCO, F. (coord) Compliance e integridad en el sector público. Valencia: Tirant lo Blanch (161-182)

CERRILLO I MARTINEZ, A. (2014) “La colaboración ciudadana en la lucha contra la corrupción a través de medios electrónicos”. Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías num. 35/2014 parte Estudios Jurídicos.

COMISIÓN EUROPEA (2006) Dictamen 1/2006 sobre la aplicación de las normas de la UE relativas a la protección de datos a programas internos de denuncia de irregularidades en los campos de la contabilidad, controles contables internos, asuntos de auditoría, lucha contra el soborno, delitos bancarios y financieros. En línea: <http://www.complianza.net/actualidad/wp-content/uploads/2017/08/2-dictamen-sobre-whistleblowing-ue.pdf> (fecha de consulta: 2 de febrero de 2020)

COMISION NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES (2006): Código Unificado de Buen Gobierno de las Sociedades Cotizadas. En línea: [http://www.cnmv.es/DocPortal/Publicaciones/CodigoGov/Codigo_unificado Esp 04.pdf](http://www.cnmv.es/DocPortal/Publicaciones/CodigoGov/Codigo_unificado_Esp_04.pdf) (fecha de consulta: 2 de febrero de 2020).

CORELLA, A. (2008) Los canales de denuncia se amplían para convertirse en controles éticos. Diario Cinco Días. 2 de junio de 2008. En línea:

http://cincodias.com/cincodias/2008/06/02/empresas/1212413996_850215.html(fecha de consulta: 15 de febrero de 2020).

COOTER R. & ULLEN T. (2011) Law and Economics (6.a ed.) Boston: Addison-Wesley

ECHEVERRIA BERECIARTUA, E. (2019) “«Whistleblowing» o canales de denuncia: La garganta profunda de las empresas”. Diario La Ley, Nº 9342, Sección Tribuna, 22 de Enero de 2019, Editorial Wolters Kluwer

ESPARZA LEIBAR, I. (2019) “La responsabilidad penal de las personas jurídicas y el rol del corporate compliance en el ordenamiento francés. Un interesante ejemplo de lucha contra la corrupción” En: GÓMEZ COLOMER, J.L y MADRID BOQUÍN, C.M (eds) Tratado sobre Compliance Penal. Responsabilidad penal de las personas jurídicas y modelos de organización y gestión. Valencia: Tirant lo Blanch (Ep 43)

EUROBARÓMETRO (2018) Opinión Pública en la Unión Europea: España. En línea: [https://ec.europa.eu/spain/sites/spain/files/st90_report_repes_vf110219_limpia .pdf](https://ec.europa.eu/spain/sites/spain/files/st90_report_repes_vf110219_limpia.pdf) (fecha de consulta: 15 de febrero de 2020)

FEIJO SÁNCHEZ, B. (2016): El delito corporativo en el Código Penal español. Cumplimiento normativo y fundamento de la responsabilidad penal de la empresa (2.a ed.) Pamplona: Civitas.

FERNÁNDEZ AJENJO, J.A. (2020) “Comentarios a la directiva UE 2019/1937 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión” En: RODRÍGUEZ GARCÍA, N. y RODRÍGUEZ LÓPEZ, F. (eds) Compliance y Justicia Colaborativa en la prevención de la corrupción. Valencia: Tirant lo Blanch (111-139)

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, C. (2019) “¿Proteger o premiar al Whistleblower?: Un debate pendiente en España” En: RODRÍGUEZ-GARCÍA, N., CARRIZO GONZÁLEZ-CASTELL, A., RODRÍGUEZ-LÓPEZ, F. (eds) Corrupción: Compliance, represión y recuperación de activos. Valencia: Tirant lo Blanch (431-448)

GALÁN MUÑOZ, A. (2017): Fundamentos y límites de la responsabilidad penal de las personas jurídicas tras la reforma de la LO 1/2015. Valencia: Tirant lo Blanch.

GARCÍA MORENO, B. (2015): “Whistleblowing y canales institucionales de denuncia” En: NIETO MARTÍN, A. (coord.) Manual de cumplimiento penal en la empresa. Valencia: Tirant lo Blanch. (lección VII)

GARCÍA MORENO, B. (2020) Del whistleblower al alertador La regulación europea de los canales de denuncia. Valencia: Tirant lo Blanch

GARCÍA MUÑOZ, J. (2018): Gobernanza, gestión de riesgo y cumplimiento normativo en la universidad pública. Salamanca: Editorial Amarante.

GARRIDO JUNCAL, A. (2018): “La protección del denunciante como medida indispensable en la lucha contra el blanqueo de dinero y otras actuaciones ilícitas” En: SÁNCHEZ STEWART, N.

ABEL SOUTO, M. (coord.) V Congreso sobre prevención y represión del blanqueo de dinero. Valencia: Tirant lo Blanch.(Cap.16)

GÓMEZ TOMILLO, M. (2015): Introducción a la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Pamplona: Aranzadi.

GÓMEZ TOMILLO, M. (2016): Compliance Penal y política legislativa. El deber personal y empresarial de evitar la comisión de ilícitos en el seno de las personas jurídicas. Valencia: Tirant lo Blanch.

GONZALEZ CUSSAC, J.L. (director) (2015): Comentarios a la reforma del Código Penal de 2015. Valencia: Tirant lo Blanch.

INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION (2018) Whistleblower Protections: A Guide, Londres. En línea: <https://www.ibanet.org/Document/Default.aspx?DocumentUid=a8bac0a9-ea7e-472d-a48e-ee76cb3cdef8> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2020)

JIMEMO BEVIÁ, J. (2016): Compliance y proceso penal. El proceso penal de las personas jurídicas. (Adaptada a las reformas del CP y LECrim de 2015, circular FGE 1/2016 y jurisprudencia del TS) Pamplona: Thomson Reuters Civitas.

JIMENO BULNES, M. (2019) “La responsabilidad penal de las personas jurídicas y los modelos de compliance: un supuesto de anticipación probatoria”. Revista General de Derecho Penal nº 32, noviembre 2019. Iustel.

KAISE, M.(2020): El método 10-5-10 Generar confianza a través de la responsabilidad y la integridad. Valencia: Tirant lo Blanch.

LARRIBA HINOJAR, B. y NAVARRO VALENCIA, J.C. (2019) “Modelos de organización y gestión de cumplimiento normativo y de prevención de delitos: De la teoría a la práctica.” En GÓMEZ COLOMER, J.L y MADRID BOQUÍN, C.M (eds) Tratado sobre Compliance Penal. Responsabilidad penal de las personas jurídicas y modelos de organización y gestión. Valencia: Tirant lo Blanch (Ep 50)

LEO CASTELA, J.I. RODRÍGUEZ LÓPEZ,F. SÁNCHEZ MACÍAS, J.I. (2019) “Evolución de la responsabilidad social y legal corporativa: hacia un índice de compliance en la OCDE” En: RODRÍGUEZ GARCÍA, N., CARRIZO GONZÁLEZ-CASTELL, A., RODRÍGUEZ LÓPEZ, F. (eds) Corrupción: Compliance, represión y recuperación de activos. Valencia: Tirant lo Blanch (405-430)

LÓPEZ PAGÁN, J. (2019): “Transparencia y ética publica como instrumento de la integridad y el desarrollo sostenible” En: CASTILLO BLANCO, F. (coord): Compliance e integridad en el sector público. Valencia: Tirant lo Blanch (51-82)

MAGRO SERVET, V. (2020) “¿Por qué es recomendable un canal de denuncias interno en la empresa?”. Diario La Ley, Nº 9586, Sección Doctrina, 4 de Marzo de 2020, Wolters Kluwer

MELANTUCHE, E.: ¿Funciona bien nuestro canal de denuncias? Plus Compliance. En línea: <http://plusgrupo.com/pluscompliance/author/eva-melantuche/> (fecha de consulta: 20 de febrero de 2020)

MIR PUIG, S., CORCOY BIDASOLO, M. y GÓMEZ MARTÍN, V. (2014): Responsabilidad de la empresa y compliance. Programas de prevención, detección y reacción penal. Buenos Aires: Editorial IBdeF.

MIRANZO DÍAZ, J. (2019) “La nueva Directiva Europea de protección del denunciante: un análisis desde el derecho público”. Revista General de Derecho Europeo nº 49, octubre 2019 Iustel.

MONTIEL, J.P. (2014) “Sentido y alcance de las investigaciones internas en la empresa” En MIR PUIG, S., CORCOY BIDASOLO, M. y GÓMEZ MARTÍN, V. (dir.): Responsabilidad de la empresa y compliance. Programas de prevención, detección y reacción penal. Buenos Aires: Editorial IBdeF.(487-516)

NIETO MARTÍN, A. (2015): “Investigaciones internas” En: NIETO MARTÍN, A. (coord.) Manual de cumplimiento penal en la empresa. Valencia: Tirant lo Blanch. (lección VIII)

NIETO MARTÍN, A. (2015): “Cumplimiento normativo, criminología y responsabilidad penal de personas jurídicas ” En: NIETO MARTÍN, A. (coord.) Manual de cumplimiento penal en la empresa. Valencia: Tirant lo Blanch. (lección VIII)

NIETO MARTÍN, A. y GARCÍA MORENO, B. (2020) (coord) Guía para la prevención de la corrupción en las Administraciones Públicas de Castilla-La Mancha. Instituto de Derecho Penal Europeo e Internacional, Universidad de Castilla-La Mancha y Dirección de los Servicios Jurídicos, Vicepresidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

NIETO MARTIN, A. y GARCIA MORENO, B. (2019) “De la ética publica al public compliance. Sobre la prevención de la corrupción en las administraciones públicas” En GÓMEZ COLOMER, J.L y MADRID BOQUÍN, C.M (eds) Tratado Sobre Compliance Penal. Responsabilidad penal de las personas jurídicas y modelos de organización y gestión. Valencia: Tirant lo Blanch (Ep 13)

OCDE (2013) Líneas Directrices para Empresas Multinacionales, París. En línea: <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/MNEguidelinesESPANOL.pdf>. (fecha de consulta: de 2020)

OCDE (2015) Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20 . En línea: <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/37191543.pdf>(fecha de consulta: 20 de marzo de 2020)

OCDE (2016) Committing to Effective Whistleblower Protection, París. En línea: https://www.oecd-ilibrary.org/committing-to-effective-whistleblower-protection_5jm2hzvq6wmr.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2F9789264252639-en&mimeType=pdf. (fecha de consulta: 2 de febrero de 2020)

OCDE (2017) Recomendación sobre la integridad pública. En línea: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf> (fecha de consulta: 2 de febrero de 2020).

ONUDD (2010) Guía Técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Viena. En línea: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/10-53541_Ebook_s.pdf (fecha de consulta: 2 de febrero de 2020)

ONUDD. (2016) Guía de recursos sobre buenas prácticas en la protección de los denunciantes, Viena. En línea: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2016/16-02538_S_ebook.pdf (fecha de consulta: 2 de febrero de 2020)

ORTÍZ PRADILLO, J.C. (2019) “Compliance y clemencia en el proceso penal de la persona jurídica investigada” En: RODRÍGUEZ GARCÍA, N., CARRIZO GONZÁLEZ-CASTELL, A., RODRÍGUEZ LÓPEZ, F. (eds) Corrupción: Compliance, represión y recuperación de activos. Valencia: Tirant lo Blanch (381-404)

PALOMAR OLMEDA, A. (2019): “Los procedimientos administrativos concurrenciales y la preservación de sus reglas esenciales. ¿Es un problema penal o de derecho de la competencia?” En: CASTILLO BLANCO, F. (coord): Compliance e integridad en el sector público. Valencia: Tirant lo Blanch (429-454)

PARRAMÓN BREGOLAT, L. y ROCA SAFONT, O. (2020) Compliance en el sector público. Pamplona: Aranzadi.

PÉREZ FERNÁNDEZ, P. (2015) “Programas de cumplimiento en derecho de la competencia” En: NIETO MARTÍN, A. (coord): Manual de cumplimiento penal de la empresa. Valencia: Tirant lo Blanch. (Lección 11)

PÉREZ MONGUIÓ, J.M. (2019): “La irrupción del estatuto del denunciante: un instrumento del gobierno para la lucha contra la corrupción” En: CASTILLO BLANCO, F. (coord): Compliance e integridad en el sector público. Valencia: Tirant lo Blanch (83-114)

PUYOL, J. (2017) El funcionamiento práctico del canal de compliance “Whistleblowing”. Valencia: Tirant lo Blanch

PWC (2014): Canal de Denuncias. Más allá de las palabras. En línea: <https://www.pwc.es/es/soluciones/consultoria/assets/canal-de-denuncias-pwc.pdf> (fecha de consulta: 1 de marzo de 2020).

RAGUÉS I VALLES, R. (2014) “El fomento de las denuncias como instrumento de política criminal contra la criminalidad corporativa: whistleblowing interno vs. whistleblowing externo” En MIR PUIG, S., CORCOY BIDASOLO, M. y GÓMEZ MARTÍN, V. (dir.): Responsabilidad de la empresa y compliance. Programas de prevención, detección y reacción penal. Buenos Aires: Editorial IBdeF. (459-486)

RIVERO ORTEGA, R. (2009): Derecho Administrativo Económico (5.a ed.) Madrid: Marcial Pons

RIVERO ORTEGA, R., CALVO SÁNCHEZ, M.D., FERNANDO PABLO, M. (2016) (dir.) Instituciones de procedimiento administrativo común. Novedades de la Ley 39/2015. Lisboa: Editorial Juruá.

SÁNCHEZ MARTÍN, M.A. (2017): Responsabilidad penal de las personas jurídicas: Plan de prevención de riesgos penales y código ético de conducta. Navarra: Aranzadi.

SILVA SÁNCHEZ, J.M. (2016) Fundamentos de Derecho Penal de la Empresa (2.a ed). Lugar: Edisofer/Bdf.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA (2018): Informe sobre el cumplimiento de los ODS de la ONU por parte de España: 30 recomendaciones para luchar contra la corrupción. En línea: <https://www.ods16.com/wp-content/uploads/2018/07/espana.pdf> (fecha de consulta: 15 febrero de 2020)

TRANSPARENCY INTERNACIONAL ESPAÑA (2017):POSITION PAPER DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA sobre PROTECCIÓN DE DENUNCIANTES (WHISTLEBLOWING). En línea:https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/04/position_paper_proteccion_denunciantes.pdf (fecha de consulta: 15 de febrero de 2020).

TRANSPARENCY INTERNACIONAL (2020): CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2019. En línea: <https://www.transparency.org/cpi2019> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2020)

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2019) Informe Especial nº 13/2019: Marcos éticos de las instituciones de la UE auditadas: se pueden mejorar. En línea: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_13/SR_ethical_frameworks_ES.pdf (fecha de consulta: 2 de febrero de 2020)

UNITED STATES SENTENCING COMMISSION (2016): Guidelines Manual. En línea: <http://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/guidelines-manual/2016/GLMFull.pdf> (fecha consulta: 15 de febrero de 2020)