



# VNiVERSIDAD D SALAMANCA

PROGRAMA DE DOCTORADO ESTADO DE DERECHO Y GOBERNANZA  
GLOBAL

ESTUDIOS SOBRE COMPLIANCE Y GESTIÓN DE RIESGOS  
ORGANIZACIONALES. UNA PROPUESTA PARA LOS CANALES DE DENUNCIA  
EN EL SECTOR PÚBLICO

Blanca Ares González

Salamanca 2023

Directores:

Ricardo Rivero Ortega

Fernando Rodríguez López



Comprometidos con la comunicación de resultados a la comunidad académica y científica y con la sociedad en general, se ha optado por presentar esta tesis doctoral en la modalidad “Tesis por Compendio de Artículos/Publicaciones”, atendiendo a lo establecido en el Reglamento de Doctorado de la Universidad de Salamanca, de 25 de octubre de 2011 y en el Procedimiento para la presentación de la tesis doctoral en el formato de compendio de artículos/publicaciones, aprobado por la Comisión de Doctorado y Postgrado de 15 de febrero de 2013.

Los trabajos han sido publicados con la autorización expresa de sus directores.

Dichos trabajos fueron preparados y publicados y/o aceptados posteriormente al inicio de los estudios de doctorado y sus referencias se listan a continuación:

- ARES GONZÁLEZ, B. (2020): “El contenido del *compliance* penal en España según la jurisprudencia del Tribunal Supremo”. En RODRÍGUEZ GARCÍA, N. & F. RODRÍGUEZ LÓPEZ (eds): *Compliance y justicia colaborativa en la prevención de la corrupción*. Valencia: Tirant lo Blanch. (33-58)
- ARES GONZÁLEZ, B. (2021): “El estatuto del denunciante y el canal de denuncias en el ámbito público”. En RODRÍGUEZ GARCÍA, N. & F. RODRÍGUEZ LÓPEZ (eds): *Compliance y responsabilidad de las personas jurídicas*. Valencia: Tirant lo Blanch. (535-562)
- ARES GONZÁLEZ, B. (2023): “El canal de denuncias público como oportunidad para mejorar la relación entre la Administración y el ciudadano” aceptado el 5 de julio de 2023 para su publicación dentro de la obra “PREVENCIÓN, CORRUPCIÓN Y COMPLIANCE” con ISBN 978-84-1197-120-1.

En Salamanca, a 11 de julio de 2023

ARES GONZALEZ  
MARIA BLANCA  
71508427R

Firmado digitalmente por  
ARES GONZALEZ MARIA  
BLANCA - 71508427R  
Fecha: 2023.07.11 18:22:26  
+02'00'



D. Salvador Vives López, con DNI N°25380614E, en calidad de Director de la Editorial Tirant Lo Blanch, CERTIFICA que BLANCA ARES GONZÁLEZ es autora de un capítulo titulado " *EL CANAL DE DENUNCIAS PÚBLICO COMO OPORTUNIDAD PARA UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y EL CIUDADANO*" dentro de la obra "**PREVENCIÓN, CORRUPCIÓN Y COMPLIANCE**" con ISBN 978-84-1197-120-1 que ha sido aceptada para su publicación.

Y para que así conste a los efectos oportunos a petición del interesado, firmo el presente certificado en Valencia, a 5 de julio de 2023.

Fdo: Salvador Vives López.

EDITORIAL TIRANT LO BLANCH, S.L.  
C.I.F. B-46091129  
Artes Gráficas, S.L.  
46010 VALENCIA



D. Ricardo Rivero Ortega y D. Fernando Rodríguez López, codirectores de la tesis doctoral “ESTUDIOS SOBRE COMPLIANCE Y GESTIÓN DE RIESGOS ORGANIZACIONALES. UNA PROPUESTA PARA LOS CANALES DE DENUNCIA EN EL SECTOR PÚBLICO” elaborada por D<sup>a</sup> Blanca Ares González, autorizan su presentación en la modalidad de compendio de artículos/publicaciones.

**RIVERO  
ORTEGA  
RICARDO -  
12756125  
A**

Firmado digitalmente por  
RIVERO ORTEGA RICARDO -  
12756125A  
Nombre de reconocimiento  
(DN): c=ES,  
serialNumber=IDCES-12756  
125A,  
givenName=RICARDO,  
sn=RIVERO ORTEGA,  
cn=RIVERO ORTEGA  
RICARDO - 12756125A  
Fecha: 2023.07.11 05:48:23  
+02'00'

Ricardo Rivero Ortega

Firmado digitalmente por  
**RODRIGUEZ LOPEZ FERNANDO  
CARMELO - 07856548R**  
Fecha: 2023.07.11 08:30:11  
+02'00'

Fernando Rodríguez López



# ESTUDIOS SOBRE COMPLIANCE Y GESTIÓN DE RIESGOS ORGANIZACIONALES. UNA PROPUESTA PARA LOS CANALES DE DENUNCIA EN EL SECTOR PÚBLICO

## 1. ANTECEDENTES

Los escándalos financieros de las grandes corporaciones experimentados a principios de la década del dos mil en Estados Unidos, como por ejemplo el caso *Enron*, *Tyco Internacional* o *WorldCom*, pusieron en tela de juicio la fiabilidad de los sistemas de contabilidad y auditoría, hasta ese momento, considerados instrumentos eficaces para controlar la legalidad del tráfico jurídico-mercantil.

En particular, la mayor trama de corrupción de la historia de Norteamérica fue destapada gracias a las advertencias de una alertadora, Sherron Watkins vicepresidenta de desarrollo corporativo de *Enron Corporation*, al entonces director general de la compañía sobre las irregularidades contables detectadas en los informes financieros en agosto de 2001, meses antes de la quiebra del gigante energético lo que le llevó a ser considerada, junto a otros dos denunciantes del caso *Worldcom* y del FBI, como persona del año de 2002 según la revista *Time*.

El enorme daño reputacional que se ocasionó en los sistemas de información financiera obligó a las autoridades norteamericanas a replantear, una vez más, su política regulatoria reforzando los mecanismos de gestión de riesgos en el seno de las propias organizaciones.

Así, en 2002, la *Sarbarnes-Oxley Act*<sup>1</sup>, también conocida como la Ley de Reforma de la Contabilidad Pública de Empresas y de Protección al Inversor, fue promulgada con el objetivo de monitorizar a las empresas que cotizan en la bolsa de valores para evitar la alteración dudosa, y artificialmente al alza, de sus acciones y, con ello, proteger a los inversores.

Sin embargo, la promulgación de normas dirigidas a garantizar una mayor transparencia y responsabilidad en las prácticas comerciales con el objetivo de no socavar la confianza en los mercados, se viene produciendo en la realidad norteamericana, de forma periódica, desde los procesos de desregularización económica de los años setenta y como reacción a diversos y variados escándalos de corrupción.

En 1977, en estas circunstancias, fue promulgada la *Foreign Corrupt Practices Act*<sup>2</sup> (FCPA) o Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero que prohíbe a las personas físicas y jurídicas estadounidenses pagar sobornos a funcionarios extranjeros con el fin de obtener o retener negocios además de requerir, a las empresas cotizadas, el mantenimiento de registros financieros e información precisa sobre los resultados financieros de sus operaciones. Es aplicada tanto a las empresas y personas físicas estadounidenses como extranjeras que participan en prácticas corruptas mientras realizan negocios en los Estados Unidos por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos (*United States Department of Justice- DOJ*) y la Comisión de Bolsa y Valores de Estados Unidos (*U. S. Securities and Exchange Commission- SEC*).

---

<sup>1</sup> [Microsoft Word - 2023.03.03 - Revised ECCP \(revised3\) \(justice.gov\)](#)

<sup>2</sup> [U.S. Foreign Corrupt Practices Act \(trade.gov\)](#)



Como respuesta a los requerimientos de la FCPA, en el año 1985, nace el COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*)<sup>3</sup> concebido con el propósito de constituirse en un foro independiente de profesionales, incluyendo representantes de la industria, la contabilidad pública, las empresas de inversión y la Bolsa de Nueva York, destinado a confeccionar marcos de actuación y facilitar orientación sobre la gestión empresarial, el control interno y la lucha contra el fraude.

En 1991, la *Uniform Sentencing Commission*, agencia gubernamental creada en 1984, responsable de desarrollar y promover recomendaciones para que los jueces y funcionarios de la justicia penal puedan aplicar criterios comunes en la investigación y sanción de los delitos penales, introduce en el Capítulo Octavo de las *Federal Sentencing Guidelines*<sup>4</sup> dedicado a las organizaciones, por primera vez, los *effective program to prevent and detect violations of law* o programas eficaces para prevenir y detectar incumplimientos de la ley, conocidos en la terminología posterior como *effective compliance and ethics program* o programas efectivos de *compliance* y ética.

En 2004, los criterios de las *Federal Sentencing Guidelines for Organizations* (FSGO) se refuerzan para reconocer de forma expresa que los programas superficiales, cosméticos y que realmente no inspiren un compromiso ético, no son efectivos y se incorporan nuevas pautas relativas a la necesidad de acreditar una auténtica cultura ética, más allá del cumplimiento formal de las normas.

En 2017, reformulados en el año 2020, el DOJ y la SEC estadounidense elaboran una guía conjunta<sup>5</sup> para evaluar los *compliance programs* y su gestión eficaz en torno a tres grandes preguntas: ¿está el programa de *compliance* bien diseñado?, ¿está siendo implementado? y ¿funciona en la práctica?

Por su parte, La Organización Internacional de Normalización (ISO)<sup>6</sup>, constituida en el año 1947 a partir de la iniciativa de 67 comités técnicos de 25 países del mundo, en su función de crear normas o estándares a partir del trabajo de sus comités técnicos compuestos por personal propio y expertos de empresas, organizaciones no gubernamentales, agencias públicas, universidades, centros de investigación y grupos de interés que participan voluntariamente y que buscan obtener el máximo consenso posible, elaboró la primera norma internacional en materia de *compliance*, la ISO 19600 Sistemas de gestión de *compliance*. Directrices, en 2014 y desde esa fecha ha ido actualizando su catálogo con nuevas normas cada vez más específicas.

En España, con cierto retraso respecto del mundo anglosajón, los programas de cumplimiento normativo o *compliance programs* se incorporan en nuestro ordenamiento jurídico con la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por el que se reforma del Código Penal de 1995 y que introduce la responsabilidad penal de las personas jurídicas y, especialmente, tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de

---

<sup>3</sup> [Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - Home \(coso.org\)](https://www.coso.org/)

<sup>4</sup> [The Federal Sentencing Guidelines for Organization \(ussc.gov\)](https://www.ussc.gov/)

<sup>5</sup> [Microsoft Word - 2023.03.03 - Revised ECCP \(revised3\) \(justice.gov\)](https://www.justice.gov/)

<sup>6</sup> [ISO - International Organization for Standardization](https://www.iso.org/)

marzo, con la finalidad de delimitar adecuadamente el contenido del debido control vulnerado en el novedoso delito corporativo, asumir recomendaciones de organizaciones internacionales y para extender el régimen de responsabilidad penal a las sociedades mercantiles estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general, a los partidos políticos y a los sindicatos<sup>7</sup>.

Ante la existencia de un delito corporativo, una de las condiciones que puede dar lugar a la exención de la novedosa responsabilidad penal de las personas jurídicas es la relativa a la adopción y ejecución por el órgano de administración, con eficacia y antes de la comisión del delito, de modelos de organización y gestión que incluyan las medidas de vigilancia y control idóneas para prevenir delitos de la misma naturaleza o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión. Estos modelos o programas de cumplimiento a su vez, deberían cumplir los siguientes requisitos: “1.º Identificarán las actividades en cuyo ámbito puedan ser cometidos los delitos que deben ser prevenidos; 2.º Establecerán los protocolos o procedimientos que concreten el proceso de formación de la voluntad de la persona jurídica, de adopción de decisiones y de ejecución de las mismas con relación a aquéllos; 3.º Dispondrán de modelos de gestión de los recursos financieros adecuados para impedir la comisión de los delitos que deben ser prevenidos; 4.º Impondrán la obligación de informar de posibles riesgos e incumplimientos al organismo encargado de vigilar el funcionamiento y observancia del modelo de prevención; 5.º Establecerán un sistema disciplinario que sancione adecuadamente el incumplimiento de las medidas que establezca el modelo; 6.º Realizarán una verificación periódica del modelo y de su eventual modificación cuando se pongan de manifiesto infracciones relevantes de sus disposiciones, o cuando se produzcan cambios en la organización, en la estructura de control o en la actividad desarrollada que los hagan necesarios.”

La incorporación, en parte artificiosa, de una institución típicamente anglosajona unido a la siempre difícil interpretación de los conceptos jurídicos indeterminados como los “modelos de organización y gestión eficaces” generaron la necesidad de acudir a la doctrina más especializada, a los criterios de la Fiscalía General del Estado y a la jurisprudencia de los tribunales de justicia aún cuando, en muchas ocasiones, ofrecían visiones contrapuestas.

No obstante, en lo que todos parecían coincidir es en la imperiosa necesidad de incorporar herramientas eficaces de gestión del riesgo en las organizaciones dirigidos a luchar contra el fraude y la corrupción por sus efectos indeseados, tanto en el sector privado como en el público, y cumplir con los compromisos internacionales asumidos por el Reino de España a la que parecen responder las reformas del Código Penal señaladas.

Así, la Circular de la Fiscalía General del Estado 1/2016, de 22 de enero, sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas conforme a la reforma del Código Penal<sup>8</sup> dispone, entre otras cosas, que los programas de *corporate compliance* no deberían tener por objeto únicamente evitar la sanción penal, sino promover una verdadera cultura ética

---

<sup>7</sup> [BOE-A-2015-3439 Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.](#)

<sup>8</sup> [BOE.es - FIS-C-2016-00001](#)

empresarial. Ese mismo año el Tribunal Supremo emite sus primeros pronunciamientos revisando, sin embargo, situaciones producidas con anterioridad a la incorporación de la responsabilidad penal de la persona jurídica y de los programas de cumplimiento normativo como herramientas para acreditar el debido control por parte de la organización.

En el ámbito público, a pesar de que las administraciones públicas no pueden ser responsables penalmente y que las reformas incorporadas en el derecho penal se dirigen fundamentalmente a reforzar los incentivos de las organizaciones a favor del cumplimiento normativo y del establecimiento de una auténtica cultura ética empresarial, el fraude y la corrupción no son fenómenos ajenos al actuar y funcionamiento del sector público.

La convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (UNCAC)<sup>9</sup> aprobada por Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre de 2003, se refiere a la corrupción como “un fenómeno social, político, económico complejo que afecta a todos los países, disminuye el ritmo de desarrollo económico y contribuye a la inestabilidad gubernamental”, consagrándose como un instrumento internacional poderoso y jurídicamente vinculante para fomentar la integridad y luchar contra la corrupción.

En términos similares se presentan la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de 1997, adoptada para combatir el soborno de funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales, la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996 adoptada por los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) por la que se incorporan medidas para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en los países socios promoviendo al mismo tiempo la cooperación en la lucha contra la corrupción o la Convención Penal del Consejo de Europa sobre la Corrupción de 1999, con el objetivo combatir la corrupción en el sector público y privado.

La importancia de la incorporación de una cultura ética y de integridad, también, en las organizaciones públicas a través de la implementación de marcos de integridad a modo de *compliance programs* pero para el ámbito público, se ha visto reconocida por numerosos instrumentos internacionales como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas de 2015<sup>10</sup>, la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre la integridad pública de 2017<sup>11</sup> o el Convenio sobre la lucha contra la corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o funcionarios de los Estados miembros de la Unión Europea de 1997<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> [04-56160\\_main\\_pr \(unodc.org\)](https://www.unodc.org/)

<sup>10</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

<sup>11</sup> [recomendacion-sobre-integridad-es.pdf \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/dataoecd/1/1/50909312.pdf)

<sup>12</sup> [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/corruption/eu-legislation-anti-corruption\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/corruption/eu-legislation-anti-corruption_en)

El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO)<sup>13</sup> establecido en 1999 por el Consejo de Europa trabaja con el objetivo de mejorar la capacidad de sus miembros para combatir la corrupción al monitorear su cumplimiento con los estándares anticorrupción del Consejo de Europa a través de un proceso dinámico de evaluación mutua y presión entre pares ayudando en la identificación de deficiencias en las políticas nacionales anticorrupción, impulsando las reformas legislativas, institucionales y prácticas necesarias y proporciona una plataforma para compartir las mejores prácticas en la prevención y detección de la corrupción.

Resulta curioso que, a pesar de la unánime voluntad de promover una infraestructura ética y de integridad en el ámbito público, en el ámbito europeo no exista todavía un marco jurídico único de aplicación uniforme en todos los Estados Miembros y para todas las instituciones.

En fechas muy recientes, mayo de 2023, y como respuesta a esa necesidad de homogeneizar el marco jurídico europeo entorno a la integridad, la Comisión Europea ha presentado una propuesta de Directiva relativa a la lucha contra la corrupción<sup>14</sup> que vendrá a modernizar el marco legislativo existente en la Unión Europea, fragmentado y anterior al Tratado de Lisboa, según anunció la Presidenta Von der Leyen en el discurso sobre el estado de la Unión de 2022 y que deberá ser objeto de un detallado análisis tras su aprobación.

Sin embargo, la inaplazable necesidad de incorporar mecanismos eficaces que faciliten la gestión del riesgo de fraude en las organizaciones y el papel crucial que para su identificación habían demostrado los alertadores, conduce a las instituciones europeas a tomar la iniciativa y a promulgar la conocida como Directiva *whistleblower* en 2019.

La UNCAC de 2003 ya recogía la posibilidad de que “los Estados parte considerasen incorporar en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la presente Convención” y con 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 se generaliza el establecimiento de canales de denuncia en todas las organizaciones, públicas y privadas, y la garantía de una protección integral para estos informantes.

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

---

<sup>13</sup> <https://www.coe.int/en/web/greco>

<sup>14</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A234%3AFIN>

nacional a otros ámbitos o actos no previstos en la Directiva y su transposición a los ordenamientos jurídicos internos debió producirse antes del 17 de diciembre de 2021.

En España, la publicación de la Ley de protección del informante no se produce hasta febrero de 2023 tras una tramitación exprés cargada de duras críticas y significativas omisiones.

Proporcionar normas, procedimientos e instrumentos claros para la comunicación de conductas contrarias a la ética y a la integridad de las organizaciones y garantizar la protección real y efectiva contra todo tipo de trato injustificado derivado de las denuncias realizadas de buena fe y razonablemente motivadas no solo favorece la consolidación de una cultura organizativa de la transparencia dentro del sector público sino que es un instrumento eficaz para la gestión de los riesgos organizacionales.

## 2. HIPÓTESIS Y OBJETIVOS

La efectividad de los informantes, alertadores o denunciante para descubrir casos de fraude y corrupción ha quedado más que demostrada en los últimos 20 años y la conveniencia de facilitarles el uso de canales eficaces y seguros con los que garantizar su protección parece incontestable en virtud de los esfuerzos regulatorios de los últimos tiempos.

Los canales de denuncia son una pieza clave de los *compliance programs* implementados por las personas jurídico-privadas y se presentan como uno de los elementos más atractivos para los marcos de integridad que están desarrollando las administraciones públicas.

La incorporación de políticas de integridad en el ámbito público es hoy en día una realidad y la oportunidad de profundizar en algunas de sus herramientas, aun poco exploradas en el ámbito público como son los canales de denuncia, justifica la elección del tema de la presente investigación.

Ante esta nueva realidad se plantean ciertas incógnitas:

- ¿Cómo se ha abordado tradicionalmente la gestión de los riesgos en las organizaciones?
- ¿Qué debemos entender cuando la ley exige que se ejecuten programas de *compliance* eficaces?
- ¿Debe el sector público desarrollar sus propios marcos de integridad a imagen y semejanza del sector privado o, quizás, la naturaleza de la institución o de su actividad pueden influir en la extensión del fraude o en su tratamiento?
- ¿Nos encontramos ante una problemática típica del derecho penal o ante un conflicto cultural?
- ¿Cuáles son las dimensiones a considerar en la protección de los denunciante?
- ¿Qué relación tiene esta institución con otras existentes y en funcionamiento y cuál es el resultado de otras experiencias similares?

En definitiva ¿cómo se deben diseñar estos canales de denuncia para que cumplan de manera eficaz su cometido?

El propósito de esta tesis doctoral no es otro que el tratar de arrojar luz sobre estas y otras cuestiones controvertidas al tiempo que presentar una propuesta rigurosa y contrastada para que las administraciones públicas puedan implementar, como corresponde, canales de denuncias eficaces y seguros.

La investigación se ha dividido en tres capítulos, dos de ellos publicados y uno aceptado para su próxima publicación en la colección “corrupción, crimen organizado y delincuencia económica” de Tirant lo Blanch.

El objetivo del primer capítulo “Contenido del *compliance* penal en España según la jurisprudencia del Tribunal Supremo” busca una respuesta a lo que debemos considerar que es un programa de *compliance* eficaz.

Con la introducción en 2015 de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en el Código Penal, por efecto de las presiones internacionales y ante lo indeterminado del concepto “modelos de organización y gestión eficaces para prevenir delitos o reducir el riesgo de su comisión” se hace necesario analizar los primeros pronunciamientos judiciales que se están produciendo sobre la materia.

El artículo 31.bis 5 se limita a enumerar las condiciones de estos programas, incluyendo la obligación de informar de posibles riesgos e incumplimientos al organismo encargado de vigilar el funcionamiento y observancia del modelo de prevención, pero no contiene ningún criterio que permita determinar el grado de funcionamiento eficaz de los modelos, clave para la exoneración de la responsabilidad de las personas jurídicas, dando lugar a un sinnfn de publicaciones de la doctrina especializada con posiciones encontradas, incluso entre jueces y fiscales.

Ante la variedad de pronunciamientos y opiniones se hace necesario acudir a la posición sentada por el Tribunal Supremo, máximo responsable de la unidad de interpretación de la jurisprudencia en España, que nos permita contextualizar la relevancia de los nuevos modelos en su traslación al sector público, ámbito de estudio de este trabajo de investigación.

Los *compliance* programs son considerados instrumentos esenciales en la lucha contra el fraude y la corrupción y todas las organizaciones deben tomarse muy en serio su diseño e implementación, a medida de sus riesgos y características particulares y como parte de su propia cultura empresarial.

El segundo capítulo, que lleva por título “El estatuto del denunciante y el canal de denuncias en el ámbito público”, analiza la relevancia que ha ido adquiriendo en el panorama internacional el establecimiento de marcos de integridad en el ámbito público de forma similar a lo ya experimentado en el sector privado y su relación con la implantación de una cultura de integridad en el seno de las administraciones públicas, más allá del cumplimiento formal de la legalidad general.

Es necesario fomentar un cambio de cultura en las organizaciones públicas incorporando marcos de integridad, con especial atención a la figura del denunciante, como complemento a los sistemas de gobierno abierto y a otras 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.

En particular, el capítulo trata de identificar los principales elementos que debería contener el estatuto del denunciante en aras de evitar, por supuesto, las represalias que pueda sufrir como para articular un sistema integral que incentive las denuncias y permita su comunicación ágil y segura.

Su objetivo es el de ofrecer una definición de marcos de integridad públicos así como analizar cuáles son las características generales que deberían contener los canales de denuncia para garantizar una adecuada protección del denunciante a la luz de la bibliografía teórica existente y de la normativa más actual.

Por último, el tercer capítulo que conforma esta tesis doctoral, “El canal de denuncias público como oportunidad para una nueva relación entre la administración y el ciudadano”, profundiza en cuáles deben ser los rasgos distintivos de los canales de denuncia públicos una vez publicada la normativa nacional que los convierte en obligatorios y tras el impulso experimentado con la llegada de los fondos europeos de recuperación.

La exigencia para las administraciones públicas de incorporar nuevos mecanismos en la lucha contra la corrupción responde a la consideración de que estas políticas no habían sido tratadas, en la dinámica de la gestión tradicional, con el alcance requerido.

Elaborar un plan de medidas antifraude a medida e implementar canales internos para promover la comunicación de infracciones graves y muy graves del derecho penal y administrativo junto con la creación de una autoridad independiente de protección del denunciante, responsable del canal externo de comunicaciones, son algunas de las novedades legislativas del último año.

Sin embargo, ni los preceptos normativos ni la bibliografía publicada hasta el momento ofrecen las indicaciones necesarias para garantizar un diseño adecuado a los cometidos asignados ni una gestión eficaz en la práctica de los canales de denuncias.

Acudir en este caso a las mejores prácticas experimentadas tanto en el sector público por una de las Agencias Anticorrupción más activas en España como en el sector privado gracias a las directrices y recomendaciones estandarizadas en las normas ISO para formular un catálogo de principios generales de aplicación por parte de cualquier entidad pública es el objetivo final del último capítulo de la tesis doctoral.

### 3. CONCLUSIONES

La gestión del riesgo organizacional ha sido una preocupación, especialmente en el ámbito anglosajón, desde hace décadas. En España debemos esperar hasta el año 2015 para ver consagrados en nuestro ordenamiento jurídico los programas de cumplimiento normativo o *compliance programs*.

Según la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, encontramos que el fundamento de la responsabilidad de las personas jurídico-privadas se encuentra en la existencia de un delito corporativo. Este nuevo tipo delictivo, diferente a los que puedan haber cometido las personas físicas que la integran, se basa en la ausencia de una cultura de respeto al derecho en el seno de las organizaciones y en el defecto estructural de los modelos de gestión, vigilancia y supervisión del comportamiento de la propia persona jurídica.

Del análisis de los pronunciamientos judiciales existentes hasta el momento, se constata la importancia de estos modelos de organización y gestión, siempre que incluyan las medidas de vigilancia y control idóneas para prevenir delitos de la misma naturaleza del enjuiciado o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión, como requisito para poder evitar o atenuar una sentencia de condena.

Para ello, todas las organizaciones deben tomarse muy en serio el diseño e implementación de los *compliance programs*, a medida de sus riesgos y características particulares y como parte de su propia cultura empresarial. No sirven programas de cumplimiento cosméticos o que no se extiendan a todos los miembros y actividades de la organización y todos ellos deben garantizar una adecuada comunicación de las irregularidades detectadas o del riesgo de su comisión.

Si realizamos una actualización de los pronunciamientos judiciales relativos al *compliance* penal al momento de depósito de esta tesis doctoral, podemos confirmar la buena acogida de la institución de origen anglosajón ya que desde la primera sentencia del Tribunal Supremo de condena a una persona jurídica el 29 de febrero de 2016 se han impuesto multas por un total de 2.745.332.598 euros, suspensiones de actividades, clausuras de locales temporales e, incluso, se ha acordado la disolución de la persona jurídica en numerosas ocasiones además de la asunción de la correspondiente responsabilidad civil derivada del delito de forma solidaria junto con la persona física a la que tienen que hacer frente las personas jurídicas condenadas por aplicación del artículo 31 bis del Código Penal.

El mayor número de pronunciamientos lo encontramos en el año 2020 y 2022 y los principales delitos por los que han debido responder las personas jurídicas o los que han dado lugar a multas de mayor relevancia se corresponden con delitos contra la Hacienda Pública, como en el caso del Fútbol Club Barcelona al que la Audiencia Provincial de Barcelona, en sentencia de conformidad, le impone una multa de 5.511.632 euros después de aplicarle la atenuante de establecimiento de medidas eficaces para prevenir y descubrir delitos que en el futuro puedan cometerse por haber implantado un plan de *compliance* penal con posterioridad a la comisión del delito pero antes del juicio oral o con delitos de estafa, como en la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2021



por la que se condena a una persona jurídica al pago de un multa de 3.100.000 euros y a la pena de disolución.

Las sentencias más relevantes dictadas por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, desde la fecha de publicación del primer capítulo de esta investigación, han sido la Sentencia 89/2023 de 10 de febrero dictada en el recurso 5765/2020, en la que se ahonda en el requisito del beneficio directo o indirecto al que se refiere el artículo 31 bis para poder declarar la responsabilidad penal de la persona jurídica “resultando indispensable para ello que la conducta delictiva resulte beneficiosa, contemplada ex ante y enmarcada en el proyecto delictivo de su autor, directa o indirectamente, para la persona jurídica, con independencia de que el beneficio llegue o no a materializarse” y en la idea de la cultura en *compliance* de la persona jurídica, con independencia de las de cada una de las personas físicas que la integran; la Sentencia 94/2023 de 14 de febrero dictada en el recurso 1895/2021, relativa a la doctrina de levantamiento del velo por la que se reconoce la existencia de intereses de las personas físicas por detrás del interés de la persona jurídica sin que pueda apreciarse un “interés abstracto al margen o desvinculado de toda persona física” o la Sentencia 256/2023 de 17 de abril dictada en el recurso 5129/2021, relativa al instituto de la conformidad de la persona jurídica con independencia de la posición de sus directivos o sus empleados como excepción a la necesidad de anuencia de todas las partes acusadas de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

De la misma manera que en el ámbito privado, el sector público apuesta por establecer un sistema de instrumentos, estructuras y procesos que fomenten una cultura ética real dentro de la propia institución y que desplieguen mecanismos eficaces para luchar contra el fraude y la corrupción a disposición de todos los agentes involucrados.

Mejorar la cultura ética y de integridad y reforzar los vínculos existentes con la ciudadanía son prioridades de la gestión pública contemporánea y las más vanguardistas tendencias en innovación administrativa aparecen como revulsivos para la consolidación de una gestión de los asuntos públicos más inteligente, responsable y transparente.

En el diseño de estos marcos de integridad públicos, como en los *compliance programs*, 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 la cultura ética y de integridad de un carácter global e integrador.

Otorgar un papel relevante a la figura del denunciante es clave para garantizar la efectividad del sistema de integridad y los canales de denuncias se presentan como una oportunidad por permitir un mejor uso de la información disponible facilitada por las personas directamente vinculadas al caso concreto y fomentar la participación directa de la ciudadanía en la identificación de los riesgos y las proposición de soluciones ante los incumplimientos, como actores principales de la construcción de una auténtica cultura de cumplimiento de la organización.

Organizaciones dedicadas a la lucha contra el fraude de ámbito municipal, regional, estatal o europeo, como las Agencias Antifraude, atesoran una vasta experiencia en la

gestión de las sospechas de fraude en el sector público y sus contribuciones, advertencias y recomendaciones son especialmente interesantes de la misma manera que, en el sector privado, las empresas y sus mejores prácticas en materia de canales de denuncias que se han visto recopiladas en las normas técnicas de alcance internacional ISO de la familia del *compliance* son una fuente de inspiración.

En estos momentos en los que la implantación de canales de denuncias es preceptiva para todo el sector público a partir de la transposición a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva *whistleblower* y que los fondos MRR han otorgado cierta relevancia a los aspectos éticos en las entidades que gestionan fondos públicos, contamos con una guía al servicio de las administraciones públicas, en forma de principios generales de aplicación que abarca desde la implicación y compromiso al más alto nivel; la integración del canal de denuncias en la política de integridad; la determinación de los riesgos y definición del alcance de la protección; la publicidad, difusión y participación; la suficiencia de recursos; el tratamiento seguro de la información; la documentación de los datos y de los resultados; la medición y rendición de cuentas hasta la revisión periódica y mejora continua del modelo.

En definitiva, las administraciones públicas deben estar comprometidas con la implantación de una política de integridad real y efectiva, a medida de los riesgos de sus actividades y que cuente con herramientas, como los canales de denuncias, para su identificación y reacción. Además, deben poder demostrar este compromiso con la implicación directa de la cúpula de cada entidad en la aprobación del sistema, la designación de responsabilidades y la garantía de medios técnicos seguros y humanos suficientes para llevar a cabo su implementación. Y en última instancia deben saber comunicar, tanto dentro como fuera de cada entidad, los resultados de esta implicación a través de la publicidad y difusión del sistema y de sus logros, la adecuada formación de todo su personal y la evaluación y actualización de su funcionamiento.

Al mismo tiempo que en el sector privado se han generalizado las políticas de gobernanza, la gestión de riesgos y los programas de cumplimiento normativo, las instituciones públicas han avanzado considerablemente en mejorar sus políticas de integridad, la transparencia y los mecanismos de participación ciudadana como símbolo de modernidad y compromiso y fuente de progreso económico y social.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

- 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).
- 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)
- AGUADO FERNÁNDEZ, JAEN VALLEJO & PERRINO PÉREZ (2016): *Derecho Penal de las personas jurídicas*. Dykinson.

- ALOISI, A. & V. DE STEFANO (2022): *Your boss is an algorithm. Artificial Intelligence, Platform Work and Labour*. London: Hart.
- ARÁNGUEZ SÁNCHEZ, C. (2020): “El diseño de programas de prevención de delitos para personas jurídicas”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. nº 22-20 (1-26).
- ARENILLA SÁEZ, M. (2014): “Administración 2032. Teclas para transformar la Administración Pública española”. Grupo de Investigación en Administración Pública 2032 (GIAP 2032). INAP. Resumen ejecutivo consultado en: [Teclas para transformar la Administración Pública española-Maqueta para webVer1-1 \(gigapp.org\)](https://www.gigapp.org)
- ARES GONZÁLEZ, B. (2021): “El Estatuto del denunciante y el canal de denuncias en el ámbito público”. En RODRÍGUEZ GARCÍA, N. y RODRÍGUEZ LÓPEZ, F. (eds): *Compliance y responsabilidad de las personas jurídicas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- ARMENTIA MORILLAS, P. (2015): *Canal de denuncias (Plan de acción e implantación del compliance program)*. Pamplona. Aranzadi.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE COMPLIANCE. ASCOM (2020): Estudio sobre la función de compliance en las empresas españolas.
- AVAF (2023): Guía para la aplicación de la Ley 2/2023, de 20 de febrero. Consultada el 15 de junio de 2023 en [https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2023/03/GUIA-AVAF-LEY-2\\_2023\\_.pdf](https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2023/03/GUIA-AVAF-LEY-2_2023_.pdf)
- BACHMAIER WINTER, L. (2019): “Whistleblowing europeo y compliance: La Directiva EU de 2019 relativa a la protección de personas que reporten infracciones del Derecho de la Unión”. *Diario La Ley*, nº 9539.
- BACHMAIER WINTER, L & A. MARTÍNEZ SANTOS (2019): “El régimen jurídico-procesal del whistleblower. La influencia del Derecho europeo” En: GÓMEZ COLOMER, J.L & C.M. MADRID BOQUÍN (eds): *Tratado Sobre Compliance Penal. Responsabilidad penal de las personas jurídicas y modelos de organización y gestión*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- BAJO FERNÁNDEZ, M. FEIJOO SANCHEZ B.J. & C. GOMEZ-JARA DIAZ (2016): *Tratado de responsabilidad penal de las personas jurídicas*. Thomson Reuters.
- BALLESTERO SÁNCHEZ, J. (2020): “Pautas y recomendaciones técnico-jurídicas para la configuración de un canal de denuncias eficaz en organizaciones públicas y privadas. La perspectiva española.” *Derecho PUCP*, nº85 (41-78). <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202002.002>
- BARCELÓ MOYANO, M. (2023): “Obligaciones de reporte al Ministerio Fiscal en la nueva Ley de protección de whistleblowers”. *Actualidad jurídica Uría Menéndez*. nº 61. (110-117).
- BECK, U. (1999): *World Risk Society*. Oxford: polity press.
- 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.

- BUSTOS GISBERT, A. (2017): *Curso Básico de Hacienda Pública*. Pamplona: Thomson Reuters.
- 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. (2017): “Encaje del SALER en el nuevo marco legal de lucha contra la corrupción: una herramienta de compliance”. *Revista internacional transparencia e integridad*, nº 5 Septiembre-Diciembre.
- 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.
- CAMPOS ACUÑA, C. (2020): “Guía práctica de compliance en el sector público”. *El Consultor de los Ayuntamientos*. Madrid. Wolters Kluwer.
- CAMPOS ACUÑA, C. (2022): “Canales de denuncia y protección del denunciante en el ámbito local. Algunas dificultades propias de la administración local y propuestas de solución”. En GIMENO BEVIÁ J. & M.B. LÓPEZ DONAIRE (dir.): *La Protección de Denunciantes: Propuesta de Regulación para España tras la Directiva Whistleblowing*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- CAMPOS ACUÑA, C. (2023): “Las 15 claves del Sistema Interno de Información ("Whistleblower")”. *Carta Tributaria. Revista de Opinión*. nº 95. Wolters Kulwer.
- CARPINTERO SUÁREZ, A., GARCÍA LÓPEZ, R. & J.L. LOBATO LÓMEZ(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. (2013): “Gestión de Políticas de Empresa”. *Serie de Cuadernos sobre Cumplimiento Legal*. nº 3. KPMG. En línea: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/es/pdf/2016/12/Cuadernos Legales N 3.pdf> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2020)
- CASANOVAS, A. (2013): “Gestión de Políticas de Empresa”. *Serie de Cuadernos sobre Cumplimiento Legal* nº 5. KPMG. En línea: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/es/pdf/2016/12/Cuadernos Legales N 5.pdf> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2020)
- CASANOVAS, A. (2017): *Compliance penal normalizado: el estándar UNE 19601*. Pamplona: Aranzadi.
- CASANOVAS, A. (2018): “La Norma UNE 19601 y los requisitos del Código Penal” En: GÓMEZ JARA DÍEZ, C (coord.) *Persuadir y Razonar: Estudios Jurídicos en homenaje a José Manuel Maza Martín*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.

- CASTAÑEDA CRESPO, C.E. (2022): “Public compliance”. En RAMÍREZ BARBOSA, P.A. (dir.): *Responsabilidad empresarial y cumplimiento corporativo*. Bogotá: Tirant lo Blanch.
- CASTILLO BLANCO, F. (coord)(2019): *Compliance e integridad en el sector público*. Tirant lo Blanch.
- CEREZO PRIETO, M. & F.J. FRUTOS ESTEBAN (2022): “Los nudges como herramienta al servicio de la gobernanza anticipatoria”. En: SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z.(dir.): *Regulación con perspectiva de futuro y de consenso gobernanza anticipatoria y prospectiva administrative*. Aranzadi.(143-164)
- 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* nº 35/2014 parte Estudios Jurídicos.
- 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)
- COLVIN N., GALIZZI B. & V. NAD (2020): “Cómo proteger mejor a los alertadores: Guía práctica para transponer la Directiva europea”. *Blueprint for Free Speech*. Consultado el 20 de junio de 2023 en: [Guía práctica para la transposición de la Directiva de la UE sobre los alertadores — Blueprint for Free Speech](#)
- 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)
- COMISIÓN EUROPEA (2019): The Innovation Principle, European Commission, Research and Innovation Department. Consultado el 15 de junio de 2023 en: [ec\\_rtd\\_factsheet-innovation-principle.pdf \(europa.eu\)](ec_rtd_factsheet-innovation-principle.pdf)
- COMISIÓN EUROPEA (2022): Informe sobre el Estado de Derecho en 2022. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España. Consultado el 23 de junio de 2023 en: [2022 Rule of law report- Communication and country chapters \(europa.eu\)](2022 Rule of law report- Communication and country chapters)
- COMISIÓN EUROPEA (2022): An EU Strategy on Standardisation Setting global standards in support of a resilient, green and digital EU single market. Consultado el 23 de junio de 2023 en: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48598/attachments/2/translations/en/renditions/native>
- COMISIÓN EUROPEA (2022): Eurobarómetro especial sobre la corrupción. Consultado el 20 de junio de 2023 en: [Corruption- julio 2022-- Eurobarometer survey \(europa.eu\)](Corruption- julio 2022-- Eurobarometer survey)
- 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).

- Comité Económico y Social Europeo (2017): Dictamen sobre “Integrar los *nudges* en las políticas europeas” consultado el 15 de junio de 2023 en: [Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Integrar los nudges en las políticas europeas» \(Dictamen de iniciativa\) \(europa.eu\)](#)
- 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)
- 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](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.
- CRIADO GRANDE, J.I. (2016): “Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública”. *Revista de Estudios Políticos*, (173, 245-275). doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.173.07>
- DEL ROSAL BLASCO, B. (2016): “Sobre los elementos estructurales de la responsabilidad penal de las personas jurídicas: reflexiones sobre las SSTs 154/2016 y 221/2016 y sobre la Circular núm. 1/2016 de la Fiscalía General del Estado”. *La Ley* 1569/2016.
- DÍAZ MÉNDEZ, A. & E. CUÉLLAR MARTÍN (2007): *Gestión pública inteligente*. Ministerio de Administraciones Públicas. (AEVAL).
- DOMÉNECH PASCUAL, G. (2022): “Las regulaciones experimentales”. *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- DUPUY K. & S. NESET (2020): “La psicología cognitiva de la corrupción. Explicaciones del comportamiento no ético a nivel micro”. Noruega: CMI.
- ECHEVERRÍA 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.

- 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*. Thomson Reuters Civitas.
- FERNÁNDEZ AJENJO, J.A. (2019): “Problemas y soluciones frente al uso populista del Estado de Derecho: Agencias anticorrupción y Servicios de coordinación antifraude”. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*.
- 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. & F. RODRÍGUEZ LÓPEZ (eds.): *Compliance y justicia colaborativa en la prevención de la corrupción*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- FERNÁNDEZ AJENJO, J.A. (2022): *Instituciones de investigación administrativa y auditoria forense para la prevención del fraude y la corrupción en las Administraciones Públicas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- FORTUNY, M. (2020): “La nueva guía DOJ para evaluar la eficacia de un programa de cumplimiento: un horizonte de legitimidad más allá del paper compliance”. *La Ley compliance penal*, nº2, tercer trimestre. Wolters Kluwer.
- 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.
- GALÁN MUÑOZ, A. (2019): “Whistleblowing anónimo y compliance penal tras la aprobación de la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos personales y de garantía de los derechos digitales: una decisión político-criminal a revisar”. En COLOMER HERNÁNDEZ, I. (dir.): *Uso y cesión de evidencias y datos personales entre procesos y procedimientos sancionadores o tributarios*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi. (254-261).
- GAMERO CASADO, E. (2021): “Compliance (o Cumplimiento Normativo) de desarrollos de Inteligencia Artificial para la toma de decisiones administrativas”. *Diario La Ley*, nº 50, Sección Ciberderecho. Wolters Kluwer.
- 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 MORENO B. (2022): “La figura del whistleblower”. En LÓPEZ DONAIRE, B. Y GIMENO BEVIÁ, J. (dirs.): *La directiva de protección de los denunciantes y su aplicación práctica al sector público*. 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. & M. ABEL SOUTO (coord.): *V Congreso sobre prevención y represión del blanqueo de dinero*. Valencia. Tirant lo Blanch.(Cap.16)
- GIMENO BEVIÁ, J. (2021): “Whistleblowing y proceso penal: una lectura desde las garantías procesales”, en OLAIZOLA NOGALES, I.; SIERRA HERNÁIZ, E. & H. LÓPEZ LÓPEZ (dirs.): *Análisis de la Directiva UE 2019/1937, Whistleblower desde las perspectivas penal, procesal laboral y administrativofinanciera*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.
  - GIMENO FELIÚ, J.M. (2022): “Los fondos Next Generation y el rol de los órganos de control externo. Auditoría y control de la respuesta al Covid-19 y de la implementación de la iniciativa *Next Generation UE*”. *XIV Encuentros Técnicos de los OCEX*. Santiago de Compostela. Thomson Reuters Aranzadi. (69-90)
  - GOENA VIVES, B. (2017): *Responsabilidad penal y atenuantes en la persona jurídica*. Marcial Pons.
  - GOMES CASTILHO, D. (2017): “Whistleblowing. Una política eficaz en la recuperación de activos” En BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I., FABIÁN CAPARRÓS, E. & N. RODRÍGUEZ GARCÍA (coord): *Recuperación de activos y decomiso. Reflexiones desde los sistemas penales iberoamericanos*. Valencia. Tirant lo Blanch (Ep 4)
  - GÓMEZ-JARA DÍAZ, C. (2017): “Compliance y delito corporativo: a propósito del auto de 11 de mayo de 2017 del juzgado central de instrucción número cuatro (Caso Bankia)” *Diario La Ley*. nº 9018, Sección Doctrina, 11 de Julio de 2017, Editorial Wolters Kluwer.
  - GÓMEZ-JARA DÍAZ, C. (2019): *El Tribunal Supremo ante la Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas. El inicio de una larga andadura*. Thomson Reuters Aranzadi.
  - GÓMEZ MARTÍN, V. (2016): “Penas para personas jurídicas ¿ovejas con piel de lobo?” en *Prisión y alternativas en el nuevo Código Penal tras la reforma de 2015*. Editorial Dykinson. (247 y ss).
  - GÓMEZ TOMILLO, M. (2015): *Introducción a la responsabilidad penal de las personas jurídicas*. 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*. Tirant lo Blanch.
  - GONZALEZ CUSSAC, J.L. (dir.)(2015):*Comentarios a la reforma del Código Penal de 2015*. Valencia. Tirant lo Blanch.
  - GOÑI SEIN, J.L. (2021): “Canal de denuncias en la empresa y protección de datos”. En LÓPEZ LÓPEZ, H., OLAIZOLA NOGALES, I. & E. SIERRA HERNÁIZ (dir.): *Análisis de la Directiva UE 2019-1937 Whistleblower desde las perspectivas penal, procesal, laboral y administrativo-financiera*. Thomson Reuters Aranzadi.
  - GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, M. (2022): “Las normas UNE-ISO y su referencia a los canales de denuncia”. En JIMENO BEVIÁ J. & M.B. LÓPEZ DONAIRE (dir.): *La Protección de Denunciantes: Propuesta de Regulación para España tras la Directiva Whistleblowing*. Valencia: Tirant lo Blanch.



- HEREDERO ORTIZ DE LA TABLA, L. (2022): “La construcción de un sistema de integridad institucional en la Administración de Castilla y León (2007-2021)”. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP) nº. 28, (27-47).
- IGLESIAS REY, P. (2022): “El desafío del sector público ante la aplicación de la Directiva de protección del informante. Los canales de denuncia”. *Revista Galega de Administración Pública*, EGAP nº. 64\_xullo-dецembro 2022. Santiago de Compostela. (175-190)
- IGLESIAS REY, P. (2023): “Implicaciones de la nueva ley de protección del informante: la exigencia de los canales de denuncia en el sector público como un elemento nuclear de los sistemas de integridad”. *Revista Auditoría Pública* nº 81 Enero- junio 2023. (164-178).
- INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION (2018): Whistleblower Protections: A Guide, Londres. En línea: <https://www.ibanet.org/Document/Default.aspx?DocumentUid=a8bac0a9-еa7e-472d-a48e-ee76cb3cdef8> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2020)
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2022): “Integridad pública y prevención. A propósito del diseño y aplicación de las medidas de prevención en los planes antifraude en la gestión de fondos europeos”. *Auditoría y control de la respuesta al Covid-19 y de la implementación de la iniciativa Next Generation UE*. XIV Encuentros Técnicos de los OCEX. Santiago de Compostela: Thomson Reuters Aranzadi. (91-127).
- JIMÉNEZ FRANCO, E. (2022): “Prospectiva administrativa y la futura ley de protección de los informantes”. En: SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z. (dir.): *Regulación con prospectiva de futuro y de consenso gobernanza anticipatoria y prospectiva administrativa*. Aranzadi. (215-244).
- JIMENO 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*. 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. Iustel.
- KAHNEMAN, D. (2011): *Thinking, Fast and Slow*. London: Penguin Books.
- KAISE, M. (2020): *El método 10-5-10. Generar confianza a través de la responsabilidad y la integridad*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- KUHLEN, MONTIEL, ORTIZ DE URBINA GIMENO(eds.) (2013):*Compliance y Teoría del Derecho Penal*. Marcial Pons.
- LARRIBA HINOJAR, B. & J.C. NAVARRO VALENCIA (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 & C.M, MADRID BOQUÍN (eds): *Tratado sobre Compliance Penal. Responsabilidad penal de las personas jurídicas y modelos de organización y gestión*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- LEO CASTELA, J.I., RODRÍGUEZ LÓPEZ, F. & J.I: SÁNCHEZ MACÍAS (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. & F.

RODRÍGUEZ LÓPEZ (eds.): *Corrupción: compliance, represión y recuperación de activos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- LEÓN ALAPONT, J. (2020): *Compliance penal. Especial referencia a los partidos políticos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- LEÓN ALAPONT, J. (2022): “Los canales de denuncia y la protección del informante en las entidades del sector privado: a propósito de la trasposición de la Directiva (UE) 2019/1937, de 23 de octubre”. *UNED. Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3.ª Época, n.º 28.
- LEÓN ALAPONT, J. (2023): *Canales de denuncia e investigaciones internas en el marco del compliance penal corporativo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- LÓPEZ DONAIRE, M.B. (2022): “Marcos de integridad y los canales de denuncia. El derecho a la buena administración”. En GIMENO BEVIÁ J. & M.B. LÓPEZ DONAIRE (dir.): *La protección de denunciantes: propuesta de regulación para España tras la Directiva Whistleblowing*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- LÓPEZ PAGÁN, J. (2019): “Transparencia y ética pública 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.
- MAGRO SERVET, V. (2023): “Denuncia anónima, el confidente, el canal de denuncias y la Ley 2/2023 de 20 de febrero de protección del «alertador» ante la corrupción”. *Diario La Ley*, nº 10239.
- MAGRO SERVET, V. (2023): “Doctrina reciente del Tribunal Supremo afectante a responsabilidad penal de las personas jurídicas y a cumplimiento normativo en las empresas”. *Diario La Ley*.
- 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)
- MINSAIT (2021): “*Boosting Intelligence Governance: la gestión pública del mañana*”. Consultado en [Las claves del Gobierno Inteligente en las Administraciones Públicas | Minsait](#)
- MIR PUIG, S., CORCOY BIDASOLO, M. & V. GÓMEZ MARTÍN(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. Iustel.
- MONTANER FERNÁNDEZ, R. (2018): “La exención de responsabilidad penal de las personas jurídicas: Regulación jurídico-penal vs. UNE 19601”. *La Ley Penal* nº 132, mayo-junio.
- MONTIEL, J.P. (2014) “Sentido y alcance de las investigaciones internas en la empresa” En MIR PUIG, S., CORCOY BIDASOLO, M. & V. GÓMEZ MARTÍN (dir.):

*Responsabilidad de la empresa y compliance. Programas de prevención, detección y reacción penal.* Buenos Aires. Editorial IBdeF. (487-516)

- MUNDORF, S. & VILLAREJO GALENDE, H. (2015): “El interés público y la supervisión de la auditoría. ¿Cómo debe vigilar el vigilante?”. *AECA: Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, 111 (62-65).
- MUÑOZ JUNCOSA, A. (2023): “La influencia del modelo de control interno de la UE en el control de los fondos *Next Generation*”. *El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº3, marzo. Wolters Kluwer.
- NIETO MARTÍN, A. (2015): “Investigaciones internas” En NIETO MARTÍN, A. (coord.): *Manual de cumplimiento penal en la empresa*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- 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.
- NIETO MARTÍN, A. & B. GARCÍA MORENO (2020): “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. & B. GARCIA MORENO (2019) “De la ética pública al public compliance. Sobre la prevención de la corrupción en las administraciones públicas” En GÓMEZ COLOMER, J.L & C.M. MADRID BOQUÍN(eds): *Tratado Sobre Compliance Penal. Responsabilidad penal de las personas jurídicas y modelos de organización y gestión*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- 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](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).
- OCDE (2018): La integridad pública desde una perspectiva conductual. EL FACTOR HUMANO COMO HERRAMIENTA ANTICORRUPCIÓN. consultado el 15 de junio de 2023 en: [La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción | es | OCDE | OECD](#)
- 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](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](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. & F. RODRÍGUEZ LÓPEZ (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)
- PASCUAL CADENA, A. (2016): *El plan de prevención de riesgos penales y responsabilidad corporativa*. Wolters kluwer.
- PARRAMÓN BREGOLAT, L. & O. ROCA SAFONT (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 que el 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)
- PÉREZ TRIVIÑO, J.L. (2018): “Los canales de denuncia en las organizaciones deportivas. Un análisis pesimista”. *Revista internacional transparencia e integridad*, nº 8 Septiembre-Diciembre.
- PONCE SOLÉ, J. (2018): “Derecho administrativo, ciencias conductuales y nudging en la gestión pública”. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*. nº 15 (8-27)
- 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).
- PWC: ¿En qué hay que transformar la Administración Pública española? Como afrontar el reto del cambio en el sector público. Consultado el 15 de junio de 2023 en: [Transformar Administración Pública \(pwc.es\)](https://www.pwc.es/es/soluciones/consultoria/assets/canal-de-denuncias-pwc.pdf)
- PWC: Administración 2030: Una visión transformadora Propuestas para la próxima década. Consultado el 15 de junio de 2023 en: [Administración 2030: Una visión transformadora \(pwc.es\)](https://www.pwc.es/es/soluciones/consultoria/assets/canal-de-denuncias-pwc.pdf)
- 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. & V. GÓMEZ

MARTÍN (dir.): *Responsabilidad de la empresa y compliance. Programas de prevención, detección y reacción penal*. Buenos Aires. Editorial IBdeF.

- RAGUÉS I VALLÉS, R. (2021): “Un nuevo avance en la estandarización de los modelos de prevención de delitos: la ISO 37002 sobre gestión de sistemas de denuncia”. *La Ley compliance penal*, nº 7. Wolters Kluwer.
- RIVERO ORTEGA, R. (2007): *Derecho administrativo económico*. Marcial Pons.
- RIVERO ORTEGA, R., CALVO SÁNCHEZ, M.D. & M. FERNANDO PABLO (2016): *Instituciones de procedimiento administrativo común. Novedades de la Ley 39/2015*. Lisboa. Editorial Juruá.
- RIVERO ORTEGA, R. (2017): “Gestión pública inteligente, innovación e información: oportunidades y riesgos del Big data administrativo”. En FERNANDO PABLO, M.M. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. RIVERO ORTEGA, R. & D. TERRÓN SANTOS (eds.): *Liber amicorum salmanticensis profesor Ángel Sánchez Blanco: (cuarenta años de ordenamiento constitucional)*. Ratio Legis Librería Jurídica. (49-66)
- RIVERO ORTEGA, R. (2021): “La controvertida gestión de los fondos de recuperación en España: exigencias europeas y consenso futuro”. *REDE. Revista española de derecho europeo*, 80. (125-158). [https://doi.org/10.37417/REDE/NUM80\\_2021\\_719](https://doi.org/10.37417/REDE/NUM80_2021_719)
- RIVERO ORTEGA, R. (2022): “La Administración del futuro: Gobierno de la prevision”. En: SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z. (dir.): *Regulación con perspectiva de futuro y de consenso gobernanza anticipatoria y prospectiva administrative*. Thomson Reuters. Aranzadi (77-99)
- RIVERO ORTEGA R. (2022): “¿Cumplen el Derecho Europeo y Estatal las normas autonómicas sobre la gestión de los Fondos de Recuperación?”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº. 58 (202-237).
- RODRÍGUEZ GARCÍA, N. (2023): “Compliance y sistema penal español: potencialidades y retos”. En ARANGÜENA FANEGO, C. HOYOS SANCHO, M. D. PILLADO GONZÁLEZ, E. & P. M. FREITAS (eds.): *El proceso penal ante una nueva realidad tecnológica europea*. Thomson Reuters Aranzadi. (309-331).
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, F. (2000): “Introducción al análisis económico de la corrupción”. En FABIÁN CAPARRÓS E.A. (ed.): *La corrupción: aspectos jurídicos y económicos*. Ratio Legis Librería Jurídica. (21-26)
- RODRÍGUEZ LÓPEZ F. & J.I. SÁNCHEZ MACÍAS (2021): “Normalización y certificación en compliance, de la autorregulación al valor social”. En RODRÍGUEZ GARCÍA, N. & F. RODRÍGUEZ LÓPEZ (eds): *Compliance y responsabilidad de las personas jurídicas*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- SÁEZ HIDALGO, I. (2022): “Claves para la implantación en el sector público de los canales de denuncias internas.” *Actualidad administrativa* nº5. Wolters Kluwer.
- SÁEZ HIDALGO, I. (2023): “El ámbito objetivo de aplicación de la Ley 2/2023 ¿Qué comunicaciones pueden justificar el derecho a protección frente a las represalias?”. *Diario La Ley* nº 10274.

- SÁNCHEZ MACÍAS, J.I. & J.I. LEO CASTELA (2020): *Compliance tributario para pymes según la Norma UNE 19602*. Madrid: AENOR Ediciones.
- SÁNCHEZ MACÍAS J.I. & F. RODRÍGUEZ LÓPEZ (2021): “Estudio preliminar” en RODRÍGUEZ GARCÍA N. (dir): *Tratado angloiberoamericano sobre compliance penal*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- SÁNCHEZ MARTÍN, M.A. (2017): *Responsabilidad penal de las personas jurídicas: Plan de prevención de riesgos penales y código ético de conducta*. Navarra: Aranzadi.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z. (2022) (dir): *Regulación con perspectiva de futuro y de consenso. gobernanza anticipatoria y perspectiva administrativa*. Aranzadi.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ R.M. (2020): “Sistemas de compliance y canales de denuncia en la Administración Pública. Una referencia al Ayuntamiento de Barcelona y a su buzón ético y de buen gobierno”. *La Ley compliance penal*. nº2. Wolters Kluwer.
- SENDÍN GARCÍA, M.A. (2019) “Régimen jurídico de la denuncia, indefensión del denunciante e interpretación del derecho por la Administración pública”. *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)* nº. 57 (313, 341 y 342).
- SILVA SÁNCHEZ, J.M. (2016): *Fundamentos de Derecho Penal de la Empresa*. 2ª ed., Edisofer/Bdf.
- TERRÓN SANTOS, D. (2021): “Reformas institucionales para la ejecución de los Fondos Next Generation EU”. En RASTROLLO SUAREZ, J. (dir): *Guía para la planificación, gestión y ejecución de los fondos del Plan para la Recuperación Transformación y Resiliencia*. Thomson Reuters Aranzadi.
- THÜSING G. & G. FORST (2015): *Whistleblowing - A Comparative Study*. Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law. Springer.
- 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](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/04/position_paper_proteccion_denunciantes.pdf) (fecha de consulta: 15 de febrero de 2020).
- 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 INTERNATIONAL (2018): A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation. Consultado el 20 de junio de 2023 en: [A Best Practice Guide for Whistleblowing...- Transparency.org](https://www.transparency.org/best-practice-guide-for-whistleblowing)
- TRANSPARENCY INTERNACIONAL (2020): CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2019. En línea: <https://www.transparency.org/cpi2019> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2020)
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2023): Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2022. Publicado el 31 de enero de 2023. Consultado el 15 de junio de 2023 en: [2022 Corruption Perceptions Index: Explore the...- Transparency.org](https://www.transparency.org/cpi2022)



- 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](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)
- UNITED STATES. Department of Justice Criminal Division (2020): Evaluation of Corporate Compliance Programs. Consultada el 20 de junio de 2023 en: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/page/file/937501/download>
- VEIGA MAREQUE, J.A. & G. FERNANDEZ DE AVILÉS (2019): *Compliance para pymes. Paso a paso*. Madrid: Colex.
- VELASCO NUÑEZ, E. (2023): “Novedades penales en el 2022-23 sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas y tratamiento jurisprudencial de la imputabilidad de las empresas no reales.” *Diario La Ley*.
- VILLEGAS GARCÍA, M.A. & M.A. ENCINAR DEL POZO (2018): “Compliance, protección del informante e investigaciones internas”. En GÓMEZ JARA DIEZ, C. (coord.): *Persuadir y Razonar: Estudios Jurídicos en homenaje a José Manuel Maza Martín*. Pamplona. Thomson Reuters Aranzadi.
- VILLORIA MENDIETA, M. (2020): *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Madrid. Tecnos.
- Whistleblowing International Network-WIN (2023): carta dirigida a la Comisión Europea. Consultado el 15 de junio de 2023 en: <https://es.scribd.com/document/624367047/25-01-23-WIN-Letter-EC-Re-Spain-Transposition-fin#>
- XNET: Urgente: Enmiendas al Anteproyecto de Ley de Protección de Informantes/Alertadores/Whistleblowers, de 17 de marzo de 2022. Consultado el 20 de junio de 2023 en: [Urge enmendar el Proyecto de Ley de Protección de informantes \(xnet-x.net\)](https://xnet-x.net)





# EL CONTENIDO DEL COMPLIANCE PENAL EN ESPAÑA SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

**Blanca Ares González**

Letrada de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León  
Investigadora de la Universidad de Salamanca

## 1. LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS JURÍDICAS EN EL SISTEMA ESPAÑOL

La reforma del Código Penal de 2010 introduce con carácter definitivo en el sistema jurídico español la responsabilidad penal de las personas jurídicas y consolida, con cierto retraso, la tendencia existente en el Derecho comparado, encabezada por los sistemas anglosajones, de reconocimiento de la posibilidad de sancionar a las personas jurídicas.

De esta manera se descarta la vigencia del antiguo aforismo *societas delinquere non potes* a favor de la postura defendida por MIR PUIG, entre otros juristas, al entender "que en nuestro Derecho Penal el delito deba ser obra del ser humano no se debe a razones ontológicas ni a la naturaleza de las cosas, sino a una decisión del Derecho positivo".

La introducción de la responsabilidad criminal de las personas jurídicas en el Código Penal español (CP) se ha producido de forma progresiva. Para algunos autores, el germen de la responsabilidad penal y administrativa de las sociedades tiene lugar en el Código Penal de 1995 al introducir las llamadas consecuencias accesorias en el artículo 129, como primer paso en el reconocimiento de la responsabilidad civil de las personas jurídicas en nuestro ordenamiento jurídico.

El segundo paso lo da la Ley Orgánica 15/2003 de 25 de noviembre, al introducir el artículo 31.2 que establecía que en los supuestos de actuación en nombre o representación una persona jurídica, si se impusiese en una sentencia una pena de multa al autor del delito sería responsable de la misma la persona jurídica en cuyo nombre actuó.

La Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, incorpora de manera definitiva la responsabilidad en nuestro sistema penal superando el antiguo principio romano y es con la vigente redacción introducida por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, cuando se definen los modelos de organización y control destinados a prevenir y evitar delitos.

El legislador español ha optado por un modelo de *crimina societatis* caracterizado por un *numerus clausus* de ilícitos que pueden ser imputados a los entes colectivos.

La responsabilidad penal de las personas jurídicas tiene un efecto preventivo general *"al estimular a quienes ostentan funciones de dirección a implementar sistemas de operar en el mercado que sean respetuosos con la legalidad jurídico penal."* De esta manera, las empresas y corporaciones que introducen riesgos en la sociedad se convierten simultáneamente en colaboradores de la acción preventiva del Estado al tener atribuidas estas funciones de vigilancia directa de la legalidad de las actuaciones de la compañía en el tráfico jurídico so pena de resultar condenadas penalmente.

Este sistema de atribución de responsabilidad consigue al mismo tiempo aumentar los niveles de protección civil de las víctimas al conseguir evitar la necesaria condena de una persona física concreta para obtener el resarcimiento civil de la víctima ya que la indemnización civil correspondiente será asumida por la persona jurídica, habitualmente, de mayor solvencia.

Resulta importante destacar las ventajas procesales y en el terreno de las garantías que otorga el enjuiciamiento de la responsabilidad de las personas jurídicas en el orden penal, por los amplios poderes investigadores para el esclarecimiento de complejos ilícitos atribuidos a los jueces de instrucción frente a la limitación de facultades y medios de una Administración sancionadora así como para evitar una sobreactividad en el ámbito del Derecho administrativo sancionador el que, si bien creado a imagen y semejanza del derecho penal, no goza de las mismas garantías jurídico procesales.

## **2. EL ARTÍCULO 31 BIS DEL CODIGO PENAL Y LOS MODELOS DE ORGANIZACIÓN Y CONTROL**

El régimen jurídico de la responsabilidad penal de las personas jurídicas se encuentra recogido en los artículos 31 bis del Código Penal, en el artículo 33.7 en relación a las penas imponibles a las personas jurídicas, artículo 52 relativo a la forma de imponer la pena de multa, artículo 66 bis sobre la determinación de la pena aplicable, artículo 116.3 relativo a la responsabilidad civil derivada del delito y el artículo 130.2 sobre supuestos de transformación y fusión de sociedades.

La reforma de 2010 fue duramente criticada, entre otros, por el Dictamen del Consejo de Estado de 27 de junio de 2013 al expresar con contundencia la necesidad de fijar con mayor exactitud el concepto de debido control y establecer mecanismos precisos para evitar el abuso en el uso de los llamados programas de cumplimiento, así como por el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre la implementación en España del Convenio sobre Corrupción de agentes públicos extranjeros al enunciar recomendaciones a las autoridades españolas en el mismo sentido.

La modificación operada por la LO 1/2015, de 30 de mayo, ha tratado de subsanar tales deficiencias y ambigüedades introduciendo los llamados modelos de organización y control o programas de *compliance* cuyo cumplimiento eficaz

puede eximir de la responsabilidad criminal apuntada además de incluir en su ámbito de aplicación a las sociedades mercantiles estatales.

Las referencias que inspiran el nuevo artículo 31 bis se encuentran, entre otras, en la Recomendación 18/88, de 20 de octubre del Comité de Ministros de los Estados Miembros del Consejo de Europa, en el Convenio de Cibercriminalidad de Budapest de 2001 del Consejo de Europa, en el Convenio de Protección de los intereses financieros de la Unión Europea de 1995, en diversas Decisiones Marco de la Unión Europea: DM 2003/568/JAI del Consejo sobre corrupción en el sector privado, DM 2004/68/JAI del Consejo sobre explotación sexual y pornografía infantil, DM 2005/222/JAI sobre ataques a sistemas informáticos, DM 2005/667/JAI de contaminación de buques o DM 204/757/JAI sobre tráfico de drogas, en el Decreto Legislativo 231/2001, de 8 de junio, de *Disciplina della reponsabilità amministrativa delle persona jurídica, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica* de Italia como norma de rango administrativo y a nivel estatal en la Ley 31/2014, de 3 de diciembre, de Sociedades de Capital introduce modificaciones en el régimen jurídico de todas las sociedades ampliando los deberes general de diligencia en relación con el debido control.

Para la implantación de los modelos de organización y gestión o programas de *compliance* se han tomado como modelo las *Federal Sentencing Guidelines* estadounidenses, el, citado Decreto italiano, los requisitos establecidos en la Ley chilena núm. 23393, de 25 de noviembre de 2009, que establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos de cohecho, o los criterios expuestos por el *Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland* e. V. en su proyecto *Compliance-Prüfungsstandar (EPS 980)*.

El artículo 31 bis del CP en su vigente redacción establece los dos supuestos diferenciados que pueden dar lugar a la responsabilidad penal de las personas jurídicas vinculados con la intervención de directivos o personas con poder de mando y con la actuación de empleados sometidos al poder de estos y enumera cuándo la sociedad podrá quedar exonerada en cada uno de estos dos supuestos típicos para concluir describiendo los requisitos mínimos que deben observar los modelos de organización y gestión.

*"1. En los supuestos previstos en este Código, las personas jurídicas serán penalmente responsables:*

*a) De los delitos cometidos en nombre o por cuenta de las mismas, y en su beneficio directo o indirecto, por sus representantes legales o por aquellos que actuando individualmente o como integrantes de un órgano de la persona jurídica, están autorizados para tomar decisiones en nombre de la persona jurídica u ostentan facultades de organización y control dentro de la misma.*

*b) De los delitos cometidos, en el ejercicio de actividades sociales y por cuenta y en beneficio directo o indirecto de las mismas, por quienes, estando sometidos a la autoridad de las personas físicas mencionadas en el párrafo anterior, han*

*podido realizar los hechos por haberse incumplido gravemente por aquéllos los deberes de supervisión, vigilancia y control de su actividad atendidas las concretas circunstancias del caso.”*

El apartado 5 del artículo 31 bis, relativo a los modelos de organización y gestión se limita a enumerar los requisitos o condiciones que deben cumplir los modelos de organización y gestión para que puedan calificarse como idóneos o adecuados para prevenir la comisión de delitos (art. 31 bis.2º.1ª) pero no hace referencia a los criterios para medir el grado de funcionamiento eficaz del modelo, para valorar la implantación de órganos ad hoc de supervisión, ni para evaluar si los comportamientos pueden calificarse como fraudulentos o determinar si se ha producido una omisión o insuficiente ejercicio de las funciones de supervisión y vigilancia.

*“5. Los modelos de organización y gestión a que se refieren la condición 1.ª del apartado 2 y el apartado anterior deberán cumplir los siguientes requisitos:*

*1.º Identificarán las actividades en cuyo ámbito puedan ser cometidos los delitos que deben ser prevenidos.*

*2.º Establecerán los protocolos o procedimientos que concreten el proceso de formación de la voluntad de la persona jurídica, de adopción de decisiones y de ejecución de las mismas con relación a aquéllos.*

*3.º Dispondrán de modelos de gestión de los recursos financieros adecuados para impedir la comisión de los delitos que deben ser prevenidos.*

*4.º Impondrán la obligación de informar de posibles riesgos e incumplimientos al organismo encargado de vigilar el funcionamiento y observancia del modelo de prevención.*

*5.º Establecerán un sistema disciplinario que sancione adecuadamente el incumplimiento de las medidas que establezca el modelo.*

*6.º Realizarán una verificación periódica del modelo y de su eventual modificación cuando se pongan de manifiesto infracciones relevantes de sus disposiciones, o cuando se produzcan cambios en la organización, en la estructura de control o en la actividad desarrollada que los hagan necesarios.”*

### **3. LA RECIENTE JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO**

Como hemos indicado la responsabilidad penal de las personas jurídicas se introduce en el sistema jurídico español de manera definitiva en el año 2010 y tan solo cuatro años después de esta regulación de considerable complejidad jurídica e impacto económico empresarial se ha visto nuevamente modificada sin que haya transcurrido el tiempo suficiente para evaluar el impacto y los resultados de la misma, debido fundamentalmente a la escasez de asuntos judiciales planteados y a la lentitud de la instrucción de estos.

El Tribunal Supremo (TS) se ha pronunciado, hasta ahora, en algo más de veinte ocasiones sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas pero, sin embargo, no ha entrado a valorar de forma contundente el alcance y significado del artículo 31 bis del CP introducido por la reforma aprobada por la Ley Orgánica 1/2015 ni sobre los elementos que deben contener los programas de cumplimiento normativo ya que la mayor parte de sus pronunciamientos se refieren a cuestiones eminentemente procesales o a interpretaciones que, en forma de *obiter dicta*, reflejan la importancia creciente de estos nuevos mecanismos de prevención de los delitos.

A pesar de estas particularidades y ante la falta de definición encontrada en el Código Penal, las Sentencias que a continuación analizaremos constituyen el primer y decisivo paso para la construcción de la doctrina jurisprudencial sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas que sin duda, orientará la futura concepción de la exigencia de responsabilidad de los entes colectivos y sus mecanismos de exención.

En todas ellas subyace una idea fundamental que podríamos resumir, en palabras del Presidente de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, en *"la necesidad de que todo sujeto de imputación penal, más allá de que se trate de una persona física o de un ente jurídico colectivo, cuente con un marco de garantías sin las cuales el ejercicio de la función jurisdiccional se aparta de sus principios legitimadores"*.

A continuación expondremos el contenido y alcance de los principales pronunciamientos jurisprudenciales existentes analizando con mayor detenimiento las Sentencias nº 154/2016, de 29 de febrero y nº 221/2016, de 16 de marzo, sin lugar a dudas, más interesantes desde un punto de vista material, reforzando los argumentos en ellas esgrimidos con referencias a pronunciamientos posteriores del Alto Tribunal en el mismo sentido y describiremos otras manifestaciones sobre la importancia y repercusión de los programas de cumplimiento normativo en la prevención y detección de delitos vertidas por el Tribunal en ocasiones más recientes.

### ***3.1. La sentencia nº 514/2015 de 2 de septiembre como punto de partida***

La Sentencia de la Sala Penal del TS de 2 de septiembre de 2015 se limita a revocar una sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid en la que se condena a la persona jurídica, de forma *quasi* automática, por un delito de estafa cometido por la persona física administradora única de la mercantil al producirse de forma fraudulenta el traspaso de un local de negocio sin tener el transmitente facultad alguna de disposición ni de utilización sobre el mismo, cuando los hechos probados se encontraban exclusivamente circunscritos a la persona física concluyendo que, en base a las exigencias derivadas del principio de culpabilidad, la condena de una persona jurídica exige un pronunciamiento específico respecto de la culpabilidad de la misma no pudiendo producirse un

automatismo objetivista en la aplicación de la responsabilidad penal de los entes colectivos.

Esta sentencia proporciona las dos primeras claves interpretativas en materia de responsabilidad penal de las personas jurídicas referidas a la autonomía de la responsabilidad penal y a la presunción de inocencia.

Así, el Alto Tribunal exige necesariamente un juicio de culpabilidad, de suerte que debe abordarse específicamente la culpabilidad de la persona jurídica para su condena y debe mediar pronunciamiento expreso en este sentido, como elemento diferenciado de la mera conducta de las personas físicas que, en su nombre o por su cuenta, así como en su beneficio directo o indirecto, hayan cometido el delito de que se trate.

Del mismo modo, la presunción de inocencia aplicable a la persona física no se puede extender automáticamente a la persona jurídica si la condena se ha basado en hechos y fundamentos diferenciados.

El TS en su primera sentencia establece de forma clara que, con independencia del modelo de responsabilidad penal por el que se opte *"cualquier pronunciamiento condenatoria de las personas jurídicas habrá de estar basado en los principios irrenunciables que informan el derecho penal."*

Es importante recordar que, relacionado con el pleno respeto al principio de culpabilidad y los demás principios informadores del Derecho penal, la condena penal de una persona jurídica debe necesariamente incorporar una adecuada motivación de la existencia del delito corporativo, es decir, del déficit estructural en los mecanismos de prevención de delitos en la persona jurídica evitando de nuevo una aplicación automática de la responsabilidad penal.

### **3.2. Los primeros pronunciamientos de febrero y marzo de 2016**

Sin lugar a duda los dos pronunciamientos más interesantes en lo relativo a la responsabilidad penal de las personas jurídicas y a los modelos de organización y control son los contenidos en los fallos del Tribunal Supremo de 29 de febrero y 16 de marzo de 2016.

La *Sentencia del TS nº 154, de 29 de febrero de 2016*, dictada por el Pleno jurisdiccional es quizás la más relevante de las dictadas hasta ahora por el TS ya que descarta definitivamente el modelo de responsabilidad vicarial al confirmar que en nuestro ordenamiento jurídico nos encontramos ante un modelo de autorresponsabilidad o responsabilidad por hecho propio.

Resuelve el recurso de casación formulado contra la Sentencia de la Audiencia Nacional por la que se condena a varios administradores y empresas que pretendían introducir más de cinco mil kilos de cocaína en España alojándolos en los huecos de máquinas pesadas, por un delito contra la salud pública confirmando los pronunciamientos condenatorios de todos los acusados con la

única excepción de revocar la pena de disolución de una de las entidades imputadas estimando por tanto parcialmente este recurso.

Esta Sentencia recoge un voto particular formulado por siete de los quince Magistrados en aras de *"completar y matizar alguna de las ideas que se expresan en la resolución mayoritaria y contribuir modestamente al debate que necesariamente va a suscitar"*.

La *Sentencia del TS nº 221, de 16 de marzo de 2016*, confirma el modelo de responsabilidad por hecho propio en la resolución de un recurso de casación interpuesto en un caso de estafa agravada.

En este caso el TS revoca una sentencia condenatoria de la persona jurídica procedente de la Audiencia Provincial de Cáceres por no haberse tomado a esta declaración individualizada como investigada confirmando las garantías constitucionales que debe cumplir cualquier pronunciamiento condenatorio en el ámbito de la persona jurídica.

Ambas sentencias introducen en su análisis algunos de los problemas fundamentales de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, incluso yendo más allá de los planeamientos formulados por la partes *"a fin de cumplir con las funciones nomofiláctica y de unificación doctrinal que esta Sala tiene encomendadas como Tribunal casacional, tratándose de materia tan novedosa como compleja, y por tanto precisada en el momento presente de una dotación, dirigida a los órganos de instrucción y de enjuiciamiento, de criterios válidos en la interpretación del régimen de responsabilidad penal de las personas jurídicas acordes con el sentido, naturaleza y finalidad del mismo"* (FD 8º.STS nº154/2016, de 29 de febrero).

El TS manifiesta una postura clara y definida a favor de un modelo de responsabilidad por hecho propio o autorresponsabilidad descartando, a diferencia de la interpretación ofrecida por la Fiscalía General del Estado (FGE), la pervivencia de modelos de heterorresponsabilidad o responsabilidad por transferencia.

Así, el injusto societario estaría vinculado con una configuración organizativa defectuosa, inexistente o inadecuada mientras que la culpabilidad empresarial lo estaría con una determinada cultura empresarial de incumplimiento del Derecho.

La *Sentencia nº154, de 29 de febrero de 2016*, analiza los requisitos típicos exigibles en la responsabilidad penal de las personas jurídicas a la vista de lo dispuesto en el artículo 31 bis del CP tras su reforma por Ley Orgánica 1/2015: *«el sistema de responsabilidad penal de la persona jurídica se basa, sobre la previa constatación de la comisión del delito por parte de la persona física integrante de la organización como presupuesto inicial de la referida responsabilidad, en la exigencia del establecimiento y correcta aplicación de medidas de control eficaces que prevengan e intenten evitar, en lo posible, la*

*comisión de infracciones delictivas por quienes integran la organización» (FD 8º).*

La primera consecuencia de dicho pronunciamiento consiste en afirmar con determinación que el delito de la persona física es el presupuesto para la responsabilidad penal de la persona jurídica pero no su fundamento lo que produce importantes ventajas político-criminales y de coherencia interpretativa, refuerza las garantías procesales de las personas jurídicas y equipara sin lugar a dudas los derechos procesales de las personas físicas y jurídicas.

El fundamento de la responsabilidad penal podría definirse como la falta de una cultura de cumplimiento de la legalidad en el seno de la empresa, *“la ausencia de medidas de control adecuadas para la evitación de la comisión de delitos, que evidencien una voluntad seria de reforzar la virtualidad de la norma.”*

Independientemente del *“criterio que se suscriba respecto de la naturaleza de su responsabilidad penal o, incluso, en relación con las causas que harían excluir esa responsabilidad y a las que se refieren los apartados 2 y 3 del art. 31 bis”, “ya se califiquen esas causas obstativas de la responsabilidad penal de las personas jurídicas como subsistema de circunstancias eximentes, ya se predique de ellas la condición de excusas absolutorias, de causas de exclusión de la culpabilidad o, como ha llegado a sostenerse, elementos negativos del tipo, la controversia sobre la etiqueta dogmática no puede condicionar el estatuto procesal de las personas colectivas como sujeto singular y diferenciado de la imputación penal”,* porque *“de hacerlo así se estaría olvidando que, sea cual fuere el criterio doctrinal mediante el que pretenda explicarse la responsabilidad de los entes colectivos, ésta no puede afirmarse a partir de la simple acreditación del hecho delictivo atribuido a la persona física”.*

Muchos autores han considerado que el TS de esta manera introduce una definición de **delito corporativo**, al responder la persona jurídica sólo exclusivamente cuando se hayan *“incumplido gravemente de los deberes de supervisión, vigilancia y control de su actividad, atendidas las circunstancias del caso”,* cuando se constate un defecto estructural en los modelos de gestión, vigilancia y supervisión.

La introducción del concepto de delito corporativo, en contraposición al delito individual, despeja toda duda sobre el reconocimiento de una auténtica responsabilidad penal en nuestro ordenamiento jurídico *“frente a lo que acontece en otros sistemas, como el italiano, en el que la dogmática llega a hablar de un auténtico fraude de etiquetas”* y confirma el rechazo definitivo a un modelo de responsabilidad por transferencia (Auto de Aclaración de 28 de junio de 2016 de la Sentencia de 13 de junio del Tribunal Supremo).

El Pleno del Tribunal Supremo, de nuevo, recoge que por respeto a los principios constitucionales que informan el Derecho penal, la acusación *“habrá de acreditar además que ese delito cometido por la persona física y fundamento de su responsabilidad individual, ha sido realidad por la concurrencia de un delito corporativo, por un defecto estructural en los mecanismos de prevención*



*exigibles a toda persona jurídica, de forma mucho más precisa, a partir de la reforma de 2015”.*

La principal consecuencia procesal de esta solución reside en la obligación de la acusación de demostrar no sólo la comisión de una infracción penal por alguna de las personas enunciadas en los apartados a) y b) del artículo 31 bis del CP sino, además, la ausencia de medidas eficaces de prevención de los delitos, sin perjuicio de las actividad probatoria que lleve a cabo la defensa de la persona jurídica para evitar ser condenada en cada caso concreto.

Sin embargo, especialmente en este punto, y ante este primer pronunciamiento, debemos apuntar que no existió consenso entre los miembros del Pleno jurisdiccional del TS lo que conllevó a la formulación de un voto particular en el que, sin contradecir el sentido del fallo, consideran que la falta de una cultura de cumplimiento empresarial no puede configurarse como un elemento del tipo y arrojar sobre la acusación una *probatio diabólica*, sino que las cuestiones relativas a la cultura del cumplimiento de la legalidad pertenecen al ámbito de la culpabilidad y su prueba corresponde a la defensa.

Confirma la tesis del delito corporativo de forma expresa, entre otras, la *Sentencia 668/2017, de 10 de octubre de 2017*, magistrado ponente D. Manuel Marchena Gómez, con ocasión de la pretendida condena a una residencia geriátrica por un delito contra el medio ambiente y la resultante declaración de no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la acusación particular al recordar que *“La responsabilidad por el hecho propio y la reivindicación de un injusto diferenciado se han perfilado como presupuestos sine qua non para proclamar la autoría penal de una persona jurídica. Así lo afirmábamos en la STS 154/2016, 29 de febrero : «... el sistema de responsabilidad penal de la persona jurídica se basa, sobre la previa constatación de la comisión del delito por parte de la persona física integrante de la organización como presupuesto inicial de la referida responsabilidad, en la exigencia del establecimiento y correcta aplicación de medidas de control eficaces que prevengan e intenten evitar, en lo posible, la comisión de infracciones delictivas por quienes integran la organización». Añadíamos que la responsabilidad de los entes colectivos aparece, por tanto, ligada a lo que la sentencia denomina “... la ausencia de una cultura de respeto al Derecho, como fuente de inspiración de la actuación de su estructura organizativa e independiente de la de cada una de las personas físicas que la integran, que habría de manifestarse en alguna clase de formas concretas de vigilancia y control del comportamiento de sus directivos y subordinados jerárquicos”.*

La segunda consecuencia importante de reconocer la responsabilidad penal de la persona jurídica como autónoma e independiente de la de la persona física tiene reflejo en la independencia de las garantías procesales y más en concreto en la necesidad de establecer designaciones independientes del representante procesal y de los letrados directores del procedimiento de uno y otro sujeto al encontrarse en palabras de la Sala Segunda del TS en una *“situación de potencial conflicto de intereses”.*

Esta situación se percibe claramente en la aplicación de ciertas atenuantes de colaboración previstas en el Código Penal para las personas jurídicas o en el instituto de la conformidad que podría generar una limitación en el ejercicio de la defensa de la persona jurídica en beneficio de la persona física implicada cuando asume ambas representaciones.

La *Sentencia del TS 123/2019, de 8 de marzo de 2019*, con ocasión del enjuiciamiento de delitos contra la Hacienda Pública por los que resulta condenada una entidad mercantil junto con la persona física presidente del Consejo de Administración se pronuncia declarando que *"la existencia de una situación de indefensión para la persona jurídica impone la nulidad de la sentencia y del juicio oral en lo que a ella se refiere"* al no haberse respetado los derechos de la persona jurídica de forma correcta derivada de *"la falta de citación del representante designado para el proceso, para su comparecencia en el acto del juicio oral, le supuso a la persona jurídica la imposibilidad de prestar declaración, con los derechos inherentes a la posición de acusado, así como de hacer uso de la última palabra en ejercicio del derecho de autodefensa."*

*"La designación de la persona física que ha de operar en la causa penal como representante de la persona jurídica imputada o acusada tiene trascendencia respecto de las posibles estrategias de defensa y de la posición que pueda adoptar en el proceso respecto de las imputaciones efectuadas a la persona jurídica, de manera que es preciso tener en cuenta los posibles conflictos de intereses evitando, en esos casos que la persona jurídica comparezca en el proceso representada por otro de los acusados que pueda tener intereses contrapuestos, no solo respecto de las cuestiones de fondo, atinentes a la existencia o no del delito imputado, sino incluso en relación con la orientación que deba darse al mismo ejercicio del derecho de defensa. Pues es claro que los intereses del administrador acusado, sea socio o no de la entidad igualmente acusada, pueden no coincidir con los de ésta, con los de los socios minoritarios, o, incluso, con los de los trabajadores."*

Así se ha pronunciado, también, la *Sentencia 4416/2016, del TS, de 6 de octubre de 2016*, al estimar el recurso de casación interpuesto por la Fiscalía en el caso de un delito contra la ordenación del territorio por haberse construido una serie de edificaciones en terrenos con consideración de suelo no urbanizable especialmente protegido, por infracción del derecho a la tutela judicial efectiva y declarar la nulidad del Auto de Apertura del Juicio Oral dictado por el Juzgado de Instrucción nº 5 de Navalcarnero, así como la nulidad de todas las actuaciones procesales subsiguientes, debiendo retornar el procedimiento a la situación en la que se encontraba en la fecha del auto anulado y debiendo continuar la tramitación del procedimiento abreviado, con la obligación de citar en debida forma a la persona jurídica, al haberse únicamente realizado a la persona física, resolviendo en sentencia la confirmación o no de su responsabilidad penal.

Con el mismo espíritu de defender la independencia de la persona jurídica y de las personas físicas en el ejercicio de sus intereses procesales, nos encontramos con la *Sentencia 4728/2016, de 3 de noviembre*, referida a un delito de estafa procesal en grado de tentativa relacionado con la emisión de un pagaré y de

otros documentos ficticios de reconocimiento de deuda por el que finalmente es condenada la persona jurídica confirmando el pronunciamiento previo de la Audiencia de Barcelona pero en el que se no admite la pretendida responsabilidad del administrador de la mercantil condenada al no haberse dirigido contra él acusación y al haber intervenido exclusivamente y en todo momento en el procedimiento penal como representante de la persona jurídica.

La tercera afirmación que encontramos en estos primeros y principales pronunciamientos del TS es la confirmación de la teoría defendida por la FGE relativa a la inimputabilidad de las sociedades pantalla y por tanto, en caso de conflicto de intereses referidos entre representantes no nos encontraríamos ante una indefensión material ya que *"estamos ante una sociedad pantalla como inimputable y ajena por ello al régimen de responsabilidad penal de las personas jurídicas"*.

La cuarta conclusión que podemos obtener de este análisis jurisprudencial se refiere a la concepción del requisito de provecho o beneficio directo o indirecto entendido más allá del exclusivo beneficio económico, valorado en cada caso concreto, y que será objeto de importantes debates al expresar que *"convendría dejar claro desde ahora que ese término de "provecho" (o "beneficio") hace alusión a cualquier clase de ventaja, incluso de simple expectativa o referida a aspectos tales como la mejora de posición respecto de otros competidores, etc., provechosa para el lucro o para la mera subsistencia de la persona jurídica en cuyo seno el delito de su representante, administrador o subordinado jerárquico, se comete."*

Así, el TS se pronuncia, con ocasión de un delito de malversación de caudales públicos, en su *Sentencia 455/2017, de 21 de junio de 2017*, sobre la necesaria concurrencia de la existencia de un beneficio directo o indirecto para el ente jurídico si se pretenden exigir responsabilidades penales a la mercantil y concluye que si, en ese caso en concreto, y *"como señala el Ministerio Fiscal en su informe "los comportamientos de la persona física (acusado), no se realizaron en beneficio directo o indirecto de la sociedad, como exige el artículo 31 bis del CP, sino en todo caso en su perjuicio", con cita de la STS 154/2016"* no puede condenarse a la persona jurídica aunque el delito fuera cometido por sus representante legal.

Otro de los aspectos interesantes (quinta aportación) en los que se detienen estas primeras sentencias es el relativo a la incorrecta aplicación de las reglas de determinación de las penas, *"en concreto la de la disolución de la condenada, cuando esta daba empleo a más de cien trabajadores que habrían de sufrir los graves perjuicios derivados de semejante castigo cuando, además y como ya se ha dicho, los intereses de la persona jurídica, que son también los de ellos, pudieran no haber sido defendidos con la máxima diligencia por aquel que fue llamado a hacerlo."*

El Tribunal dispone que, para la imposición de la pena de disolución, al margen de los casos de multirreincidencia de la regla 5a del art. 66 CP, se requiere que la persona jurídica se utilice instrumentalmente para la comisión de ilícitos penales entendiéndose esto siempre que su actividad legal sea menos relevante que su actividad ilegal y considera oportuno, para situaciones semejantes, aplicar la pena de intervención judicial cuyo objetivo es salvaguardar los derechos de los trabajadores o de los acreedores por el tiempo que se estime necesario, que no podrá exceder de cinco años.

En relación con la adecuada determinación de las penas a las personas jurídicas y en especial, con su extensión, encontramos otros pronunciamientos interesantes como el recogido en la *Sentencia de la Sala Segunda, 583/2017, de 19 de julio de 2017*, siendo magistrado ponente D. Antonio del Moral García:

La sentencia estima en parte los recursos planteados por varias personas jurídicas que resultaron condenadas en primera instancia la Audiencia Nacional y, confirmando la condena a seis empresas por un delito de blanqueo de capitales, sustituye en todos los casos las penas de multa impuestas reduciéndolas a multa de hasta dos años a razón de 100 € diarios, en el mayor de los casos, cierre de locales comerciales y suspensión de actividades de hasta dos años, así como la disolución jurídica y mercantil de una de las entidades.

La sentencia comienza recordando los requisitos por los que procede condenar penalmente a una persona jurídica: actividad delictiva por parte de los administradores y directivos de la entidad; *"sus administradores y directivos, tanto de hecho como de derecho, actuando en representación de la empresa han llevado a cabo una continuada actividad encajable en el art. 301 CP que es precisamente una de las figuras delictivas en que el legislador prevé la imposición de penas para las personas jurídicas"*, consecución de un beneficio directo o indirecto; *"concorre un innegable provecho o beneficio directo para la sociedad al realizar sucesivas inyecciones de dinero a la empresa, para introducir en el circuito económico lícito ganancias provenientes del tráfico de drogas; y adquiere para la Sociedad vehículos y maquinaria con metálico de idéntica procedencia"* y ausencia de implementación efectiva de un modelo de control y prevención de delitos penales o plan de cumplimiento normativo; *"la persona jurídica carecía de un sistema efectivo de control implementado para anular o, al menos, disminuir eficazmente el riesgo de comisión en el seno de la empresa de ese delito"*, pero no se pronuncia sobre los elementos que estos programas de cumplimiento deben contener o cómo podrán ser interpretados al tratarse de empresas que, en ningún caso, disponían de instrumentos semejantes que pudieran haber sido objeto de este análisis.

Como en ocasiones anteriores, el TS se pronuncia sobre la garantía de los derechos de defensa de las personas jurídicas imputadas, la inviolabilidad de domicilio de las personas jurídicas imputadas determinante de la exigencia de mandamiento judicial y otras cuestiones enmientemente procesales como el derecho a la última palabra de los entes colectivos.

Por último, contiene un pronunciamiento específico sobre la extensión de la pena de multa y su duración, al amparo del artículo 31 bis 2 inciso final CP, en la redacción vigente en el momento de los hechos; actual art. 31 ter 4.1 inciso final en consonancia con el 66 bis del CP:

*"En efecto, si ponderamos i) que los bienes blanqueados por los partícipes no lo eran en beneficio propio en muchos de los casos sino en beneficio de la empresa y del jefe de la organización; ii) que el legislador al fijar las multas proporcionales en estos casos en supuestos de codelincuencia obliga a multiplicar de forma un tanto ilógica el referente de la multa, -valor de lo blanqueado- por el número de partícipes; iii) que se impone igualmente una pena pecuniaria a las empresas condenadas como personas jurídicas pese a ser titularidad en toda o buena parte de los también condenados; concluimos que deberían haberse aportado muy buenas razones para superar el mínimo posible en el quantum. Y sobre eso la Audiencia no vuelca argumentación alguna ad hoc. Debe reducirse por ello la cuantía de las multas, tanto de los que se quejan de este punto concreto, como de los no recurrentes en relación a ese elemento, a los que deberá extenderse la eficacia de la estimación parcial ( art. 903 LECrim )."*

*Los motivos en consecuencia son acogibles en exclusiva respecto del particular referente al monto de las multas que deberá reducirse al tanto. El defecto motivacional nos conduce a una modificación de la solución jurídico-penal, lo que es admitido por esta Sala ante déficits motivadores en la individualización penológica ( arts. 50.5 y 72 CP ). De la mano de este motivo corregiremos también en la segunda sentencia algunos errores en la duración de algunas penas interdictivas impuestas a las personas jurídicas ( art. 66 bis CP )."*

En sentido similar, la Sentencia 746/2018 de 13 de febrero de 2019, cuyo magistrado ponente es D. Antonio del Moral García, otorga la razón a la recurrente persona jurídica en relación con el montante de la pena de multa impuesta al no haber "sopesado la posibilidad de moderar las cuantías de las penas pecuniarias cuando se imponen tanto a la persona física responsable como a la persona jurídica por cuya cuenta actúa (motivo quinto).

*La concurrencia de sendas multas impuestas respectivamente al administrador social como autor (art. 31) y a la sociedad a la que representa, en virtud del art. 31 bis, obliga a una modulación de las cuantías según disponía el inciso final del art. 31 bis. 2 CP - (actual art. 31 ter 1) para evitar un total desproporcionado en relación a la gravedad del único hecho castigado.*

*Ese imperativo legal se intensifica cuando el administrador es, a su vez, socio de la entidad. Más aún si es el socio mayoritario o, no llegando a serlo, tiene una posición relevante o significativa."*

### **3.3. Otros pronunciamientos obiter dicta sobre el compliance program**

La Sala Segunda del Tribunal Supremo, con ocasión de la revisión casacional de sentencias relativas a figuras delictivas en las que el legislador no prevé la

imposición de penas para las personas jurídicas como consecuencia al criterio de numerus clausus que impera en nuestro sistema de responsabilidad penal, ha decidido destacar la importancia que juegan los programas de cumplimiento normativo en la prevención de los delitos como instrumento de control del cumplimiento del derecho en el seno de las sociedades mercantiles.

Así, y aunque no podamos otorgarle la eficacia que produciría un pronunciamiento calificado como *ratio decidendi* ni se haya podido evaluar un programa de cumplimiento en concreto ya que todavía no se han planteado casos a los que aplicar la reforma de 2015, es interesante reflejar, en este punto, las conclusiones a las que han llegado los magistrados del TS en cada vez más ocasiones.

La *Sentencia nº 316/2018, de 28 de junio de 2018* de la que ha sido ponente el magistrado D. Vicente Magro Servet, con ocasión del enjuiciamiento de un delito de apropiación indebida y de administración desleal en el seno de una empresa importadora de carbón de Ucrania que ocasionó perjuicios económicos a la misma y a su otro socio, recoge una defensa decidida de la necesidad de implantar en las sociedades mercantiles programas de cumplimiento normativo (*compliance program*) para prevenir la comisión de delitos y que sirvan para controlar el mejor cumplimiento del derecho dentro de las mismas:

*“Por ello, ha sido pieza esencial en la reestructuración del buen gobierno corporativo de las sociedades que se implanten e implementen protocolos de buena gestión de los administradores de las sociedades mercantiles, a fin de que sus gestores actúen con arreglo a unos parámetros que ya se fijaron en el año 1997 en el conocido “Código Olivenza”. Y así, el consejo de ministros, acordó, en su reunión de 28 de febrero de 1997, la creación de una Comisión Especial para el Estudio de un Código Ético de los Consejos de Administración de las Sociedades. Nació así la Comisión Olivencia con un doble encargo: redactar un informe sobre la problemática de los consejos de administración de las sociedades que cotizan en bolsa (Informe sobre el Consejo de Administración); y, en segundo lugar, elaborar un Código de Buen Gobierno de asunción voluntaria por parte de dichas empresas. La finalidad de ambos documentos era la de dar respuesta a una creciente demanda de mayores cotas de eficacia, agilidad, responsabilidad y transparencia en la gestión, en aras a una más elevada credibilidad y una mejor defensa de los intereses de los accionistas; en suma hacer que los consejos sean auténticos dinamizadores de la vida de la empresa.*

*Junto con este Código Olivenza fue capital para el buen gobierno de la administración en las empresas la introducción de los programas de compliance en las mismas que evitarían casos como el que aquí ha ocurrido, ya que el control interno en las empresas mediante la técnica anglosajona del compliance programe como conjunto de normas de carácter interno, establecidas en la empresa a iniciativa del órgano de administración, con la finalidad de implementar en ella un modelo de organización y gestión eficaz e idóneo que le permita mitigar el riesgo de la comisión de delitos y exonerar a la empresa y,*

*en su caso, al órgano de administración, de la responsabilidad penal de los delitos cometidos por sus directivos y empleados.*

*...de ahí, la importancia de que en las sociedades mercantiles se implanten estos programas de cumplimiento normativo, no solo para evitar la derivación de la responsabilidad penal a la empresa en los casos de delitos cometidos por directivos y empleados, que serían los casos de ilícitos penales ad extra, que son aquellos en los que los perjudicados son terceros/acreedores que son sujetos pasivos por delitos tales como estafas, alzamientos de bienes, etc, sino, también, y en lo que afecta al supuesto ahora analizado, para evitar la comisión de los delitos de apropiación indebida y administración desleal, es decir, ad intra. Estos últimos, aunque no derivan la responsabilidad penal a la empresa por no estar reconocido como tales en sus preceptos esta derivación y ser ad intra, sí que permiten obstaculizar la comisión de delitos como los aquí cometidos por los administradores que no dan rendición pautada de cuentas a sus socios o administradores solidarios y que cometen irregularidades, que en algunos casos, como los aquí ocurridos, son constitutivos de ilícitos penales...Por ello, una buena praxis corporativa en la empresa es la de implementar estos programas de cumplimiento normativo que garanticen que este tipo de hechos no se cometan, o dificulten las acciones continuadas de distracción de dinero, o abusos de funciones que un buen programa de cumplimiento normativo hubiera detectado de inmediato."*

La Sala establece una distinción entre los ilícitos penales *ad extra*, que pueden dar lugar a la responsabilidad penal de la persona jurídica y *ad intra*, que no generan este tipo de sanción penal para la mercantil al no estar incluidos en el elenco de delitos previstos por nuestra legislación, pero a los que, en cualquier caso, un programa de cumplimiento normativo permitiría la prevención y detección temprana del riesgo de su comisión y con ello su mitigación y contribuirían sin duda a un comportamiento ético adecuado reflejo de una cultura de respeto al Derecho en el seno de la persona jurídica como fuente de inspiración de la actuación de su estructura organizativa e independiente de la de cada una de las personas físicas que la integran.

Con ocasión de esta reflexión, continua el TS analizando que, si de la comisión de estos ilícitos penales se derivase la exigencia de responsabilidad civil, esta podría estar cubierta por pólizas de seguro, habituales frente a estas eventualidades, que al mismo tiempo podrían exigir la implementación de programas de cumplimiento normativo para aminorar o reducir el riesgo de la aparición de ese deber de indemnizar.

El TS también se pronuncia sobre la manera en la que podrán implantarse estos programas de cumplimiento, no solo al referirse a la posible exigencia previa por parte de las aseguradoras a la hora de contratar los seguros de responsabilidad civil correspondientes, sino al indicar que estos programas, para ser adecuados, podrían externalizarse en empresas especializadas y ser ejecutados por oficiales de cumplimiento profesionales o *compliance officer*, ofreciendo alguna pista de los requisitos que deben cumplir los modelos de organización y gestión para que

puedan calificarse como idóneos o adecuados para prevenir la comisión de delitos del art. 31 bis.2º.1ª:

*"Además, de haber existido un adecuado programa de cumplimiento normativo externalizado no se habrían dado estas circunstancias, o de haberse producido se habrían detectado de inmediato. Lejos de ello, la ausencia de un control adecuado y de una vigilancia ad intra por profesionales compliance officer no hubiera dado lugar al estado actual de la cuestión con perjuicios evaluables y el recurrente renunciando a sus cargos en las escrituras que refirió que no tienen otro efecto más allá de una voluntaria desvinculación de la sociedad, pero sin efectos exoneratorios de responsabilidad penal."*

En sentido similar se pronuncia otra Sentencia de la Sala Segunda del TS, *Sentencia nº 365/2018, de 18 de julio de 2018*, con el mismo ponente que la anterior, al definir los programas de cumplimiento normativo como un *"conjunto de normas de carácter interno, establecidas en la empresa a iniciativa del órgano de administración, con la finalidad de implementar en ella un modelo de organización y gestión eficaz e idóneo les permita mitigar el riesgo de la comisión de delitos y exonerar a la empresa y, en su caso, al órgano de administración, de la responsabilidad penal de los delitos cometidos por sus directivos y empleados."*

Conscientes de que el objeto de estudio del presente trabajo se circunscribe a los pronunciamientos emanados del TS, no podemos dejar pasar esta ocasión para incluir la referencia expresa al Auto de 11 de mayo de 2017, del Juzgado Central de Instrucción de Madrid, con ocasión del Recurso 59/2012, por el que se acuerda, entre otros pronunciamientos, el sobreseimiento de las actuaciones penales seguidas frente a DELOITTE SL en el llamado Caso Bankia, cuando, a pesar de que el motivo fundamental de dicho pronunciamiento residió en la independencia de la responsabilidad los socios en el ejercicio de sus funciones de auditoría, se pronuncia expresamente sobre la presentación por parte de la mercantil de un Manual de Compliance suficiente y un Sistema de Control de Calidad adecuado e idóneo para prevenir o evitar delitos:

*"En cuanto a la exigencia de responsabilidad penal, se debe partir de la base prevista en el artículo 31 bis del Código Penal (LA LEY 3996/1995) , que exige para poder atribuir a una persona jurídica la responsabilidad penal derivada de la comisión de un delito:*

*-Que el tipo delictivo cuya comisión se le atribuya se encuentre dentro de los que el propio Código Penal declara como susceptibles de ser cometidos por personas jurídicas.*

*-Que no concurren las condiciones que suponen una exención de responsabilidad penal para la persona jurídica, y que se concretan en:*

*1ª Que el órgano de administración haya adoptado y ejecutado con eficacia, antes de la comisión del delito, modelos de organización y gestión que incluyen las medidas de vigilancia y control idóneas para prevenir delitos de la misma naturaleza o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión;*

*2ª La supervisión del funcionamiento y del cumplimiento del modelo de prevención implantado haya sido confiada a un órgano de la persona jurídica con*



*poderes autónomos de iniciativa y de control o que tenga encomendada legalmente la función de supervisar la eficacia de los controles internos de la persona jurídica;*

*3ª Que los autores individuales han cometido el delito eludiendo fraudulentamente los modelos de organización y de prevención y*

*4.ª Que no se haya producido una omisión o un ejercicio insuficiente de sus funciones de supervisión, vigilancia y control por parte del órgano al que se refiere la condición 2.ª*

*Y en el presente caso la representación procesal de DELOITTE SL ha aportado a la presente causa la documentación que acreditar sobradamente que la misma cuenta con un "Manual de Compliance" que cumple con los requisitos expuestos, así como que para su gestión se cuenta con las suficientes herramientas, políticas y protocolos, que componen el llamado "Sistema de Control de Calidad" adecuado para exigir al personal de la misma el cumplimiento de las normas profesionales, estableciendo medidas de vigilancia y control idóneas para evitar la comisión de ilícitos."*

#### **4. CONCLUSIONES**

Una vez analizados los principales pronunciamientos del Tribunal Supremo en la materia podemos concluir ofreciendo las siguientes reflexiones, algunas de las cuales arrojan luz sobre los requisitos y condiciones que nuestra legislación penal establece para exigir la responsabilidad penal a las personas jurídicas y otras tan solo confirman el camino adecuado para poder prevenir o evitar dicha sanción penal:

-El Tribunal Supremo confirma la existencia de un modelo de responsabilidad por hecho propio o autorresponsabilidad descartando, a diferencia de la interpretación ofrecida por la FGE, la pervivencia de modelos de heterorresponsabilidad o responsabilidad por transferencia.

-Cualquier pronunciamiento condenatorio de las personas jurídicas habrá de estar basado en los principios irrenunciables que informan el Derecho penal, respetando las garantías procesales de las personas jurídicas y equiparando sin lugar a dudas los derechos procesales de las personas físicas y jurídicas. Se destina especial atención a garantizar los derechos de defensa de las partes y a evitar un posible conflicto de intereses con las personas que forman parte de la organización.

-El delito corporativo se configura como fundamento de la responsabilidad penal de las personas jurídicas y se basa en la ausencia de una cultura de respecto al Derecho en el seno de la organización y en el defecto estructural en los modelos de gestión, vigilancia y supervisión del comportamiento de la persona jurídica. Es necesario que concorra el requisito de constatación de la comisión del delito por parte de la persona física integrante de la organización, consecución de un beneficio directo o indirecto para la entidad

mercantil y ausencia de implementación efectiva de un modelo de control y prevención de delitos penales o plan de cumplimiento normativo.

-Es necesario esperar a los próximos pronunciamientos del TS, en los que se haya aplicado íntegramente la reforma de 2015, para poder conocer de manera más precisa la verdadera importancia de los modelos de organización y gestión que incluyan las medidas de vigilancia y control idóneas para prevenir delitos de la misma naturaleza del enjuiciado o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión pero ya se recoge de manera indubitada la necesidad de implantar en las sociedades mercantiles programas de cumplimiento normativo (*compliance program*) que sirvan para controlar el mejor cumplimiento del derecho dentro de las mismas. Se espera que estos programas puedan ser exigidos por las compañías aseguradoras de responsabilidad civil y son recomendables ante la aparición de cualquier tipo de ilícito penal generador de responsabilidad penal para la mercantil o no.

-La correcta definición del programa de cumplimiento, la manera de identificar las actividades riesgosas o la adecuación de los procesos de formación de la voluntad y toma de decisiones así como la idoneidad de los canales de información en el seno de la empresa de incumplimientos o riesgos al encargado del cumplimiento cuyo enjuiciamiento corresponderá al Alto Tribunal será fundamental para poder diseñar auténticos instrumentos de prevención eficaces frente al fraude.

## **5. BIBLIOGRAFIA**

AGUADO FERNÁNDEZ/JAEN VALLEJO/PERRINO PÉREZ, *Derecho Penal de las personas jurídicas*, Dykinson, 2016.

BAJO FERNÁNDEZ, M. FEIJOO SANCHEZ, BJ. GOMEZ-JARA DIAZ, C. *Tratado de responsabilidad penal de las personas jurídicas*, Thomson Reuters, 2016.

CASTILLO BLACNO, F. (coord) *Compliance e integridad en el sector público*. Tirant lo Blanch, 2019.

DEL ROSAL BLASCO, B., "Sobre los elementos estructurales de la responsabilidad penal de las personas jurídicas: reflexiones sobre las SSTs 154/2016 y 221/2016 y sobre la Circular núm. 1/2016 de la Fiscalía General del Estado" en *La Ley 1569/2016*, pp. 1 y ss.

FEIJO SÁNCHEZ, B., *El delito corporativo en el Código Penal español. Cumplimiento normativo y fundamento de la responsabilidad penal de la empresa*, 2ª ed., Thomson Reuters Civitas, 2016.

GOENA VIVES B., *Responsabilidad penal y atenuantes en la persona jurídica*, Marcial Pons, 2017.

GÓMEZ-JARA DÍAZ, C., *El Tribunal Supremo ante la Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas. El inicio de una larga andadura*. Thomson Reuters Aranzadi, 2019.

- Del mismo, *Compliance y delito corporativo: a propósito del auto de 11 de mayo de 2017 del juzgado central de instrucción número cuatro (Caso Bankia)* Diario La Ley, Nº 9018, Sección Doctrina, 11 de Julio de 2017, Editorial Wolters Kluwer, 2017.

191919

GÓMEZ MARTÍN, V., "Penas para personas jurídicas" ¿ovejas con piel de lobo? en *Prisión y alternativas en el nuevo Código Penal tras la reforma de 2015*, Editorial Dykinson 2016, pp. 247 y ss.

GÓMEZ TOMILLO, M. *Introducción a la responsabilidad penal de las personas jurídicas*, Aranzadi, 2015.

-Del mismo, *Compliance Penal y política legislativa. El deber personal y empresarial de evitar la comisión de ilícitos en el seno de las personas jurídicas*, Tirant lo Blanch, 2016

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

JIMENO BEVIÁ, J., *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*, Thomson Reuters Civitas, 2016

KUHLEN/MONTIEL/ORTIZ DE URBINA GIMENO(eds.) *Compliance y Teoría del Derecho Penal*, Marcial Pons, 2013.

PASCUAL CADENA, A., *El plan de prevención de riesgos penales y responsabilidad corporativa*, Wolters kluwer, 2016.

SILVA SÁNCHEZ, J.M., *Fundamentos de Derecho Penal de la Empresa*, 2ª ed., Edisofer/Bdf, 2016.



# 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 institucionales<sup>1</sup>. 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, respectivamente<sup>2</sup>.

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

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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 mundo<sup>3</sup>.

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 privados<sup>4</sup>. 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 personal<sup>5</sup>.

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 concretos<sup>6</sup>. 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.

---

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> 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](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_13/SR_ethical_frameworks_ES.pdf) (fecha de consulta: 2 de febrero de 2020).

<sup>6</sup> 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 corrupción<sup>7</sup>. 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*<sup>8</sup>, 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 protección<sup>9</sup>, 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 corrupción<sup>10</sup>.

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 fundamental<sup>11</sup>. 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

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> 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.*

<sup>10</sup> 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](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/04/position_paper_proteccion_denunciante.pdf). (fecha de consulta: 15 de febrero de 2020).

<sup>11</sup> 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 activos<sup>12</sup>.

El hecho de que en los ordenamientos jurídicos español y europeo no exista un sistema de incentivos económicos equivalente al cazarrecompensas 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 legal<sup>13</sup>.

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

---

<sup>12</sup> 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*

<sup>13</sup> 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 laborales<sup>14</sup>. 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 denunciar<sup>15</sup>. 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 ágiles<sup>16</sup>.

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

---

<sup>14</sup> 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

<sup>15</sup> 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)

<sup>16</sup> 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 institución<sup>17</sup>. 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

---

<sup>17</sup> 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 identidad<sup>18</sup>.

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 juego<sup>19</sup>.

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

---

<sup>18</sup> 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)

<sup>19</sup> 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 allá<sup>20</sup>.

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 personas<sup>21</sup>.

### 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 corrupción<sup>22</sup>.

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

---

<sup>20</sup> 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.*

<sup>21</sup> 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

<sup>22</sup> 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 continua<sup>23</sup>.

#### 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 entidad<sup>24</sup>.

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 concretos<sup>25</sup>. Todos ellos responden al mismo objetivo de integridad, y deberían promoverse

---

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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.*

<sup>25</sup> 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 integridad<sup>26</sup>.

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](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)

Directrices de Ética del Tribunal de Cuentas Europeo. En línea: [https://www.eca.europa.eu/Other%20publications/ETHICALGUIDE/ETHICALGUIDE\\_ES.PDF](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](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](https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guidance_fraud_risk_assessment_es.pdf) (fecha de consulta: 2 de mayo de 2020)

<sup>26</sup> 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 práctica<sup>27</sup>. 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 integridad<sup>28</sup>.

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 organizaciones<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> 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*

<sup>28</sup> 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)

<sup>29</sup> 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 ineficaz<sup>30</sup>. 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 ética<sup>31</sup>.

### 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*

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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 usuarios<sup>32</sup>.

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 denunciante<sup>33</sup>. 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 cumplimiento<sup>34</sup>.

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 empresa<sup>35</sup>.

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 revancha<sup>36</sup>.

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

---

<sup>32</sup> 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).

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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](http://cincodias.com/cincodias/2008/06/02/empresas/1212413996_850215.html) (fecha de consulta: 15 de febrero de 2020).

<sup>35</sup> 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)

<sup>36</sup> 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 Públicas<sup>37</sup>, 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 denuncia<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> 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).

<sup>38</sup> 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 personal<sup>39</sup>.

#### *-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 institución<sup>40</sup>. 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 actualidad<sup>41</sup>.

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.*

<sup>39</sup> PUYOL (2017) sobre la proporcionalidad y veracidad como principios inspiradores

<sup>40</sup> 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.*

<sup>41</sup> 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 informantes<sup>42</sup>.

#### *-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 denuncia<sup>43</sup>.

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 realizarse<sup>44</sup>. 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.

---

<sup>42</sup> 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).

<sup>43</sup> 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.*

<sup>44</sup> 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 cometidas<sup>45</sup>.

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 contable<sup>46</sup>.

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 eficaces<sup>47</sup>.

#### *-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

---

<sup>45</sup> PUYOL (2017 Capítulo VIII)

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> 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 elementos<sup>48</sup>. 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 aparezcan<sup>49</sup>.

#### 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.

---

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> 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](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

ECHEVERRÍA 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 pública 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 lustel.

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](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](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](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](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](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)





## EL CANAL DE DENUNCIAS PÚBLICO COMO OPORTUNIDAD PARA UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y EL CIUDADANO

Blanca ARES GONZÁLEZ

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

### INTRODUCCIÓN

En un contexto en el que la ciudadanía demanda la prestación de auténticos servicios públicos de calidad y exige comportamientos ejemplares en la gestión de los asuntos públicos, la incorporación de enfoques ajenos a los de los clásicos instrumentos de intervención y la innovación administrativa resultan necesarios para desplegar una auténtica administración del siglo XXI.

El uso inteligente del conocimiento y de la información disponible se torna esencial para mejorar esta relación entre las instituciones y los ciudadanos y, en particular, en el ámbito de las políticas de integridad, los canales de denuncia aparecen como herramientas novedosas capaces de reforzar y fortalecer estos vínculos.

A pesar de que la conocida como Directiva *whistleblower*, a partir de su publicación en el año 2019, generalizó el establecimiento de canales de denuncia en todas las entidades públicas y privadas, su obligatoriedad no se ha trasladado al ordenamiento jurídico español hasta su transposición en 2023. No obstante, la llegada masiva de fondos europeos *Next Generation EU* a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y la consecuente obligación para todas las entidades receptoras o ejecutoras de estos fondos de contar con un Plan de Medidas Antifraude ha supuesto, desde nuestro punto de vista, un gran impulso para su implantación definitiva.

La pretensión de este trabajo de investigación no es otra que la de ayudar a las administraciones públicas en su cometido de diseñar e implantar canales de denuncia de manera eficaz y comprometida al tiempo que se esfuerzan en consolidar una cultura ética de cumplimiento en el seno de sus organizaciones.

Para ello, una vez analizado el marco normativo vigente en España, desde las disposiciones de la Directiva *whistleblower* y la Ley 2/2023, de 20 de febrero, *reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción*, hasta los Planes de Medidas Antifraude del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, extraeremos la experiencia resultante de años de práctica en el sector público, tomando como referencia el trabajo realizado por la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana y en el sector privado a través del trabajo de estandarización de las normas ISO para terminar, sobre la base de todo lo anterior, con la formulación de un catálogo de principios generales de aplicación a cualquier entidad pública en su cometido de diseñar e implantar canales de denuncia eficaces para la prevención y detección de irregularidades y casos de fraude.

### I. MARCO CONTEXTUAL: LA IMPORTANCIA DE LA INNOVACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Las administraciones públicas se encuentran, desde hace décadas, en un proceso continuo de cambio dirigido a mejorar su rendimiento, ofrecer servicios públicos de calidad a la ciudadanía y a crear valor público, económico y social, en entornos cada vez más inestables.

La sociedad actual reclama, no solo una administración pública que sirva con objetividad a los intereses generales y actúe de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, como reza el artículo 103 de la Constitución Española, sino que además sea capaz de actuar de forma ágil y gestionar lo público con eficiencia y transparencia.

En definitiva, una administración responsable e inteligente, libre de conflictos de intereses y de riesgo de corrupción, preocupada por la mejora de la calidad de vida y del bienestar colectivo, cercana y que escucha a los ciudadanos en sus demandas e inquietudes<sup>1</sup>.

Desde hace una década que los estudios sobre reforma de la Administración Pública promovidos por el Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP) nos ilustraban que una gestión inteligente de lo público dirigida a mejorar la prestación de servicios públicos, su eficiencia, cobertura y equidad o a la creación de externalidades positivas en el resto de la economía y de la sociedad implicaba la implementación de mecanismos de innovación administrativa<sup>2</sup>.

RIVERO ORTEGA<sup>3</sup> nos recuerda que esta innovación supone la búsqueda de soluciones creativas o diferentes a los problemas sociales, pudiendo incluir la creación de nuevos servicios, formas de organización, mejoras de procesos o modificaciones de conducta de los ciudadanos.

El principio de innovación, consagrado a nivel europeo, promueve una regulación y unas políticas públicas inteligentes y orientadas al futuro. La actuación de las administraciones públicas debe basarse en una aproximación holística que permita visualizar diferentes contextos de futuro a tener en cuenta para la adopción de decisiones y en una mejor regulación, tal y como marcan los postulados de la gobernanza anticipatoria<sup>4</sup>.

No podemos conformarnos con seguir aplicando viejas recetas en un mundo de vertiginosos cambios y de entornos inestables, necesitamos una auténtica administración inteligente, como nos señalan DÍAZ MÉNDEZ y CUÉLLAR MARTÍN<sup>5</sup>, abierta a procesos de innovación constantes en los que la sociedad desempeñe un papel protagonista. Esta administración se caracteriza por ser sensible a los impactos que provoca su actividad y por aprovechar esta información para mejorar y generar conocimiento. Y añaden que “las administraciones resolutorias y con capacidad de actuación son las que marcan la diferencia: no postergan las decisiones difíciles, sino que las toman buscando las mejores alternativas y tratando de anticiparse a los problemas”<sup>6</sup>.

La administración inteligente necesita incorporar enfoques novedosos que provengan tanto de la gestión pública como de la privada con el objetivo de renovar su capacidad de acción y de innovación y a pesar del riesgo y de la incertidumbre que suponen nuevas formas de actuación.

El concepto *smart governance* —o gobernanza pública inteligente—, analizado en profundidad por CRIADO GRANDE<sup>7</sup> y otros autores dedicados al estudio de la innovación administrativa, recoge los postulados que deben confluir en la gestión pública contemporánea que necesariamente se basan en una gestión pública más abierta, participativa y relacional<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Para conocer en detalle los retos a los que se enfrenta el sector público se puede consultar el Informe: “¿En qué hay que transformar la Administración Pública española? Como afrontar el reto del cambio en el sector público”, consultado el 20 de junio de 2023 en *Transformar Administración Pública [pvc.es]*.

<sup>2</sup> De entre todos los trabajos del INAP destaca el realizado por el Grupo de Investigación en Administración Pública 2032 GIAP, recopilado por ARENILLA SÁEZ (2014).

<sup>3</sup> RIVERO ORTEGA (2017).

<sup>4</sup> Para profundizar en las implicaciones del principio de innovación y su relación con las “regulaciones de futuro” promovidas desde las instituciones europeas, es muy recomendable consultar el documento *The Innovation Principle, European Commission, Research and Innovation Department*, 2019, consultado en [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2022-07/ec\\_rtd\\_factsheet-innovation-principle.pdf](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2022-07/ec_rtd_factsheet-innovation-principle.pdf).

<sup>5</sup> DÍAZ MÉNDEZ y CUÉLLAR MARTÍN (2007).

<sup>6</sup> Los autores se han dedicado al estudio de la gestión pública y a la propuesta de soluciones y fórmulas de mejora a partir del concepto de “Administración Inteligente” como la reflexión contenida en el párrafo de esta nota.

<sup>7</sup> CRIADO GRANDE (2016).

<sup>8</sup> Merece la pena detenerse en el análisis que nos presenta CRIADO GRANDE (2016), donde expone cuatro casos de innovación administrativa en relación con, por un lado, el *crowdsourcing* ciudadano, analizando las plataformas

La clásica distinción de los modos de intervención administrativa que diferenciaba entre modos formalizados (actos, reglamentos, planes o contratos) y la actividad material o técnica se encuentra hoy superada por los profundos cambios socioeconómicos de las últimas décadas y por la irrupción definitiva de la tecnología debiendo considerarse como habituales ya otras formas de intervención como la autorregulación, la colaboración público-privada, las decisiones consensuadas, el *soft law* o las nuevas fórmulas de participación ciudadana, como la gobernanza anticipatoria o *foresight*<sup>9</sup>.

La complejidad de los problemas actuales, denominados retorcidos o *wicked-problems*, requiere plurales puntos de vista y diversas maneras de abordarlos, más allá del clásico análisis organizativo interno de la gestión pública, basadas en el mayor uso posible del conocimiento científico disponible en red, además de interdisciplinarios y abiertos, según BERNSTEIN<sup>10</sup>.

La incertidumbre es quizás la principal característica de la actual sociedad del riesgo, expresión acuñada originariamente por BECK (1999), lo que conduce a la necesidad por parte de las instituciones, organizaciones e individuos de manejar, forma sistemática, los riesgos e inseguridades generados por las transformaciones experimentadas en las sociedades contemporáneas.

Las diversas metodologías de predicción mediante escenarios, utilizadas desde hace varias décadas por el sector privado, sirven para seleccionar futuros potenciales, comprender mejor las circunstancias que pueden devenir e influir estratégicamente sobre ellas. Como señalan SÁNCHEZ MACÍAS y RODRÍGUEZ LÓPEZ<sup>11</sup>, en este contexto de riesgo e incertidumbre, los estándares, los compendios de buenas prácticas, las certificaciones y el conocimiento experto se presentan como soluciones más o menos simplificadas que permiten tomar decisiones razonables y responsables<sup>12</sup>.

La dogmática jurídica debe preocuparse por las consecuencias sociales de las soluciones propuestas, atender a la experiencia comparada, interdisciplinaria y compartida apostando por el “derecho en acción”, como lo denomina ATIENZA RODRÍGUEZ<sup>13</sup>. Una visión centrada en la proactividad hacia el ciudadano, la automatización inteligente, el gobierno del dato o el cambio cultural son algunos de los ejes sobre los que desarrollar este modelo<sup>14</sup>.

“Los datos, su conversión en conocimiento y su difusión en red son presupuestos del concepto de inteligencia, entendida como memoria de trabajo aplicable a la resolución de problemas. Proyectando estas teorías sobre la organización y los procedimientos de la Administración pública, sabremos cómo conseguir la información y convertirla en conocimiento aplicado, para ponerlo en valor” señala RIVERO ORTEGA<sup>15</sup>, si bien lo importante debe ser seleccionar la información más relevante para evitar los errores a los que nos puede inducir el uso masivo de información detallada sin control, como nos apunta el mismo autor en estudios más recientes<sup>16</sup>.

La administración pública tiene, hoy en día gracias a la generalización de las comunidades de aprendizaje y a la puesta en marcha de procesos de innovación social, la posibilidad de utilizar el conocimiento que los usuarios disponen para aumentar el nivel o la calidad de los servicios que prestan, procesar toda la información disponible gracias a la colaboración de personas y entidades fuera de los márgenes organizativos, incorporar las buenas prácticas observadas en otros entornos

---

*Challenge.gov* y *SantanderCityBrain*, y, por otro, la colaboración abierta entre empleados públicos, analizando las plataformas *GitHub* y *NovaGob*.

<sup>9</sup> PONCE SOLÉ (2018) detalla estas nuevas interacciones, si bien para un estudio detallado de la prospectiva en la actividad pública se recomienda acudir a una lectura detenida de SÁNCHEZ SÁNCHEZ (2022).

<sup>10</sup> BERNSTEIN (2015).

<sup>11</sup> SÁNCHEZ MACÍAS y RODRÍGUEZ LÓPEZ (2021).

<sup>12</sup> El estudio, por tanto, de fórmulas de predicción de escenarios en el ámbito público debería basarse en la experiencia previa del sector privado, tal y como proponemos en este trabajo para la implantación de canales de denuncia eficaces y comprometidos.

<sup>13</sup> ATIENZA RODRÍGUEZ (2006).

<sup>14</sup> Así lo recoge MINSAIT (2021).

<sup>15</sup> RIVERO ORTEGA (2017).

<sup>16</sup> RIVERO ORTEGA (2022a y b).

así como analizar los casos de mayor dificultad superada para afrontar los propios problemas transformando toda esta información en conocimiento aplicado<sup>17</sup>.

La participación de los ciudadanos en la vida pública, señala VILLORIA MENDIETA<sup>18</sup>, no solo debe reducirse al proceso electoral, sino que, en cumplimiento del deber constitucional impuesto a los poderes públicos, los ciudadanos también deben estar capacitados para alertar de conductas impropias en el ejercicio de la actividad pública<sup>19</sup>.

En lo relativo a las políticas de integridad, los canales de denuncia pueden convertirse en una herramienta poderosa para recabar, de primera mano, esta información y para procesarla, gracias a la tecnología, tratando no solo de prevenir y detectar los supuestos de posible fraude sino para diseñar fórmulas o parámetros que permitan identificar situaciones de riesgo, antes incluso de que se produzcan e incorporar soluciones para prevenirlas.

La información que se obtiene de los agentes directamente vinculados con el caso concreto y de aquellos que están más cerca de los posibles conflictos es clave. Como ya se ha señalado, la integración de este conocimiento disperso en la sociedad permite identificar y ofrecer soluciones a los problemas públicos. Sin embargo, la formulación de mecanismos de denuncia de irregularidades no ha encontrado todavía en España la aceptación recibida en otros entornos jurídicos y culturales.

El último Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2022 de Transparencia Internacional ha supuesto, en la percepción de los ciudadanos españoles en torno a la corrupción, la bajada de un punto en relación con el 2021. Con esta calificación, España ocupa la posición 35/180 del ranking global del IPC, junto con Botsuana, Cabo Verde y San Vicente y Las Granadinas, y se mantiene en el puesto número 14/27 de la Unión Europea, bajando dos posiciones con respecto al año 2020. De esta forma, aunque estadísticamente no es significativo, Transparencia Internacional concluye que España no progresa en la lucha contra la corrupción y que requiere una llamada a la acción a las autoridades públicas, al sector privado y a la sociedad civil<sup>20</sup>.

Por su parte, el Eurobarómetro especial sobre corrupción de 2022 de la Comisión Europea refleja que, en España, el 89 % de los encuestados considera que la corrupción está extendida en su país cuando la media de la UE es del 68 %, y el 46 % de ellos cree que la corrupción afecta personalmente a su vida diaria en contraste con el 24 % de la media europea<sup>21</sup>.

Además, los datos demuestran que la sociedad española con carácter general aún no acepta la denuncia como mecanismo de prevención y de autoprotección de las organizaciones, a diferencia de lo que ocurre en otras culturas, de lo que se podría deducir que es necesario dedicar más recursos a la difusión de las ventajas sociales que tienen los canales de denuncias de forma que se superen las reticencias culturales que tienen en España estas herramientas, en el sector privado y también en el público<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> A este respecto es interesante recordar cómo la tecnología ha jugado un papel decisivo en la aplicación de este nuevo modelo de gestión pública inteligente. CRIADO GRANDE (2016) nos lo recordaba al enumerar los factores que generan este poder transformador cuando decía que “las capacidades disruptivas de las nuevas tecnologías sociales en el sector público derivan, entre otros, de factores como: 1) la incorporación de los agentes externos de la organización a los procesos de adopción de decisiones, 2) las dinámicas colaborativas que se requieren para poner en marcha determinados proyectos en grupos de trabajo distribuidos (holocracia), 3) la transparencia radical de los procesos de relación con el entorno, 4) la transformación de las dinámicas de intermediación, 5) la reducción de los costes de puesta a disposición de la información, 6) así como la evaluación continuada ligada a la trazabilidad de las acciones en esos nuevos espacios cooperativos digitales”.

<sup>18</sup> VILLORIA MENDIETA (2020).

<sup>19</sup> Esta referencia al trabajo de VILLORIA MENDIETA (2020) es esencial en materia de ética e integridad en las administraciones públicas.

<sup>20</sup> El “Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2022”, de Transparencia Internacional, publicado el 31 de enero de 2023, cuenta con numerosas funcionalidades y se puede consultar en <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.

<sup>21</sup> El conocido como “Eurobarómetro especial sobre la corrupción” es ya una herramienta fundamental para conocer el estado de opinión de la ciudadanía de los diferentes Estados Miembros de la Unión Europea, cuenta con un portal de datos abiertos para la consulta y reutilización de los mismos y se puede consultar en <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2658>.

<sup>22</sup> Todavía queda mucho camino que recorrer en el sector privado español. Según el “Estudio sobre la función de compliance en las empresas españolas”, elaborado por ASCOM, “el hecho de que hay un porcentaje significativo de

Los esfuerzos para prevenir la corrupción todavía se fundamentan, principalmente, en un modelo racional de toma de decisiones por lo que repensar las políticas de integridad desde la perspectiva del comportamiento humano puede ayudar a capitalizar la cultura ética y de integridad promovida desde los poderes públicos<sup>23</sup>.

Las políticas de integridad se basan a menudo en el supuesto de que las personas aprovecharán una oportunidad de conducta indebida siempre y cuando las ganancias superen el riesgo de posibles consecuencias negativas. Este planteamiento genera un refuerzo de los mecanismos de control estrictos, de las sanciones y de la limitación de la discrecionalidad de quienes toman decisiones con el consecuente riesgo de parálisis del sistema e incremento del sentimiento de desconfianza.

Sin embargo, la investigación conductual y la gestión de los entornos de riesgo e incertidumbre de forma heurística, representada en la literatura económica por STIGLITZ<sup>24</sup>, KAHNEMAN, SLOVIC y TVERSKY<sup>25</sup> o THALER y SUNSTEIN<sup>26</sup>, entre otros, cuestiona este análisis estrictamente racional de coste-beneficio e incorpora un enfoque basado en las preferencias sociales y en el conocimiento de los prejuicios del comportamiento y de las limitaciones cognitivas del ser humano. Este enfoque permite abordar, de manera mucho más realista, algunas de las críticas de las políticas anticorrupción tradicionales al tiempo que presenta un argumento para promover, en definitiva, la confianza y una cultura organizacional de integridad<sup>27</sup>.

El reto se encuentra, entonces, en comprender cómo debemos diseñar de estos canales de denuncia para que puedan cumplir, de manera eficaz, su cometido. A lo largo de las siguientes líneas encontrarán una propuesta de principios generales de aplicación que, estamos seguros, arrojarán luz a este dilema.

## II. EL NUEVO MARCO NORMATIVO PARA LOS CANALES DE DENUNCIA: DE LA DIRECTIVA EUROPEA *WHISTLEBLOWER* A LOS PLANES DE MEDIDAS ANTIFRAUDE DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

### 1. La Directiva *Whistleblower*

Como respuesta a la necesidad de reforzar los marcos de integridad y diseñar mecanismos que protejan el papel del denunciante, en el contexto europeo, fue aprobada la Directiva UE 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, *relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión*<sup>28</sup>.

---

empresas, porcentaje que aumenta aún más en las empresas de menor tamaño, que no destinan presupuesto al apoyo digital (bases de datos y aplicaciones informáticas) y a otras herramientas necesarias para ejercer de forma eficaz la función de *compliance* da una idea de que, a pesar de que sí que ha comenzado a implantarse y va avanzando poco a poco, el grado de madurez de la función de *compliance* es aún bajo con carácter general, ya que estas herramientas son esenciales hoy en día para identificar, prevenir y dar respuesta a los riesgos de *compliance*. El 100% de las empresas encuestadas cuentan con un Código Ético, pero solo el 98.5% con un canal de denuncias. Pese a que un elevado porcentaje de compañías manifiesta contar con un canal de denuncias como herramienta del sistema de gestión de Compliance, prácticamente la mitad de estas (51,9%) no ha recibido denuncias en los 12 últimos meses y el 85,7% ha recibido menos de 5 denuncias en 12 meses. Hay, sin embargo, diferencias sustanciales entre las empresas de mayor y menor tamaño, ya que en las más pequeñas estos porcentajes llegan hasta el 76,2% y el 100% y en las grandes se reducen al 32,0% y 70% respectivamente”.

<sup>23</sup> La aplicación de percepciones conductuales en la formulación de políticas públicas de todo tipo es, hoy en día, una realidad en el contexto de la OCDE, de la Unión Europea o del Banco Mundial. En concreto, debemos acudir al informe OCDE (2018), elaborado en el marco de los estudios de la OCDE sobre gobernanza pública, así como al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (2017) para un análisis detallado de sus propuestas.

<sup>24</sup> STIGLITZ (2002).

<sup>25</sup> KAHNEMAN, SLOVIC y TVERSKY (1982).

<sup>26</sup> THALER y SUNSTEIN (2008).

<sup>27</sup> En relación con la aplicación de incentivos basados en el conocimiento para la formulación de políticas públicas, resulta interesante consultar a CEREZO PRIETO y FRUTOS ESTEBAN (2022). Y para un análisis más exhaustivo sobre su aplicación a las políticas de integridad a DUPUY y NESET (2020).

<sup>28</sup> Puede ser consultada en <https://www.boe.es/doue/2019/305/L00017-00056.pdf>.

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 del Derecho de la Unión 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. La enumeración de estos ámbitos de aplicación de la Directiva se entiende 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 misma.

Las disposiciones de la Directiva establecen, por un lado, la obligación de las organizaciones públicas y privadas de implementar canales de denuncia internos y externos para recibir forma veraz y segura la información remitida por los denunciantes y, por otro, reconocen un listado de medidas de protección que las mismas organizaciones deben desplegar para evitar el riesgo de represalias o para poder reaccionar cuando estas ya se han producido. Además, la norma europea impone a los Estados Miembros la función de designar autoridades nacionales que se responsabilicen del cumplimiento de estas disposiciones y garanticen la buena ejecución de las mismas incorporando una serie de obligaciones de información estadística y registro<sup>29</sup>.

Con esta protección cualificada del estatuto del denunciante se trata de compensar el desequilibrio de poder en el que pueden encontrarse las personas denunciadas frente a sus propias organizaciones, así como mitigar el riesgo de sufrir represalias laborales. Por tanto, el despliegue de las disposiciones contenidas en la Directiva exige la existencia de una relación estrecha entre la denuncia y el trato desfavorable sufrido, directa o indirectamente, materializado en actos u omisiones producidas en un contexto laboral y causantes de perjuicios.

Las organizaciones obligadas al establecimiento de estos canales de denuncia son todas las entidades jurídicas del sector privado y del sector público, incluidas las entidades que sean propiedad o estén sujetas al control las mismas, con la única excepción de aquellas que no empleen a más de 50 trabajadores o los municipios de menos de 10.000 habitantes que podrán utilizar, para dar por cumplidas sus obligaciones, los canales de denuncia externos establecidos por la autoridad nacional<sup>30</sup>.

El concepto de denunciante es particularmente amplio en esta Directiva al abarcar tanto a trabajadores, trabajadores no asalariados, accionistas y personas con poder de administración y dirección, voluntarios, trabajadores en prácticas, proveedores, contratistas o subcontratistas y

---

<sup>29</sup> La obligación de crear esta figura es especialmente relevante así, y en relación con la designación de autoridades nacionales responsables de la recepción y seguimiento de las denuncias que podrán ser autoridades judiciales, organismos de regulación o de supervisión competentes en los ámbitos específicos de que se trate, o autoridades con una competencia más general a escala central dentro de un Estado miembro, autoridades encargadas del cumplimiento del Derecho, organismos de lucha contra la corrupción o defensores del pueblo, el considerando 65 dispone: “Como destinatarias de las denuncias, las autoridades a las que se designe como competentes deben tener las capacidades y competencias necesarias para garantizar un seguimiento adecuado, también para valorar la exactitud de las alegaciones formuladas en la denuncia y para ocuparse de las infracciones denunciadas, a través de la apertura de una investigación interna, de una investigación, del enjuiciamiento, de una acción de recuperación de fondos u otras medidas correctoras adecuadas, de conformidad con su mandato. Alternativamente, dichas autoridades deben tener las competencias necesarias para remitir la denuncia a otra autoridad que deba investigar la infracción denunciada, y garantizar que haya un seguimiento adecuado por parte de dicha autoridad. En particular, cuando los Estados miembros deseen establecer canales de denuncia externa a nivel central, por ejemplo, en el ámbito de las ayudas otorgadas por los Estados, los Estados miembros deben establecer las salvaguardias adecuadas para garantizar el respeto de los requisitos de independencia y autonomía establecidos en la presente Directiva. El establecimiento de dichos canales de denuncia externa no debe afectar a las competencias de los Estados miembros o de la Comisión en materia de supervisión en el ámbito de las ayudas estatales, ni tampoco debe afectar a la competencia exclusiva de la Comisión en lo que respecta a la declaración de compatibilidad de dichas ayudas, en particular con arreglo al artículo 107, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Por lo que se refiere a las infracciones de los artículos 101 y 102 del TFUE, los Estados miembros deben designar como autoridades competentes a las mencionadas en el artículo 35 del Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo (35), sin perjuicio de las competencias de la Comisión en este ámbito”.

<sup>30</sup> No obstante, los Estados Miembros pueden establecer la inaplicación de estas excepciones, estableciendo requisitos menos exigentes, cuando o bien estén obligadas a establecerlos en virtud de otras disposiciones del derecho de la Unión o se haya realizado una adecuada evaluación de riesgo y así se determine.

cualquier persona que trabaje bajo el mando de estos como a extrabajadores y personas que se encuentran en un proceso de selección y contratación, facilitadores y terceros vinculados.

Las denuncias pueden presentarse por diferentes vías<sup>31</sup>, 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.

En relación con el anonimato, la Directiva otorga a los Estados Miembros la facultad de exigir o no a las entidades jurídicas afectadas y a las autoridades competentes la admisibilidad de las denuncias presentadas de forma anónima.

La Directiva prioriza el uso de los canales de denuncia internos sobre la base de que, de esta manera, se contribuye a fomentar una cultura de buena comunicación y responsabilidad social empresarial en las organizaciones en la que los denunciantes contribuyen de manera significativa a la autocorrección y la excelencia dentro de la organización.

No obstante, conscientes de que la falta de confianza en la eficacia de las denuncias es uno de los principales factores que desalientan a los denunciantes potenciales, obliga también a las autoridades competentes al establecimiento de canales de denuncia externos adecuados, a que sigan con diligencia las denuncias recibidas y, en un plazo razonable, den respuesta a los denunciantes.

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, las medidas y acciones adoptadas y su justificación en unos plazos determinados por la misma norma<sup>32</sup>.

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.

En concreto, podrán beneficiarse de esta protección los denunciantes que tengan motivos razonables para pensar que la información sobre infracciones denunciadas es veraz en el momento de la denuncia y que hayan denunciado por canales, internos o externos o hayan hecho una revelación pública<sup>33</sup>.

Además, con la finalidad de garantizar la efectividad del régimen de protección recogido en la Directiva, los Estados Miembros están obligados a publicar en sus páginas web toda la información relativa a los canales de denuncia, establecer un régimen de sanciones efectivas, disuasorias y proporcionadas, revisar los procedimientos periódicamente y enviar a la Comisión Europea la información pertinente relativa a la ejecución y aplicación de la misma.

## 2. La Ley española de protección del informante

---

<sup>31</sup> El considerando 53 de la Directiva establece: “más concretamente, los canales de denuncia deben permitir que las personas denuncien por escrito y que lo puedan hacer por correo, a través de un buzón físico destinado a recoger denuncias o a través de una plataforma en línea, ya sea en la intranet o en internet, o que denuncien verbalmente, por línea de atención telefónica o a través de otro sistema de mensajería vocal, o ambos. A petición del denunciante, dichos canales deben también permitir denunciar mediante la celebración de reuniones presenciales en un plazo razonable”.

<sup>32</sup> El Considerando 58 dispone: “un plazo razonable para informar al denunciante no debe exceder de tres meses. Cuando todavía se esté considerando el seguimiento apropiado, el denunciante debe ser informado de ello, así como de cualquier otra respuesta que haya de esperar”.

<sup>33</sup> La Directiva define “revelación pública” como aquella que se produce cuando el denunciante que ha utilizado los canales previstos sin que se produzca una respuesta apropiada pero tiene motivos suficientes para pensar que la infracción puede suponer un peligro inminente y manifiesto para el interés público o que la autoridad nacional no sea capaz de dar un tratamiento efectivo a la infracción por razones de connivencia o riesgo de destrucción de pruebas.

El 23 de septiembre de 2022 fue publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales la configuración definitiva del proyecto de ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción por la que se transpone 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, comenzando de esta manera su tramitación parlamentaria.

La redacción finalmente aprobada, en numerosos aspectos mejorada respecto de su primera versión, ha sido sancionada por el Rey y publicada en el Boletín Oficial del Estado el 21 de febrero de 2023<sup>34</sup>. La entrada en vigor prevista en la Disposición final duodécima recoge la clásica *vacatio legis* de 20 días desde su publicación, si bien, debemos destacar la aplicación progresiva y sin demasiado orden de sus obligaciones<sup>35</sup>.

La norma de protección del informante debería haberse transpuesto a nuestro ordenamiento jurídico antes del 17 de diciembre de 2021 por lo que la primera consideración que debemos realizar es el evidente retraso de nuestro país en el cumplimiento de sus obligaciones con las instituciones europeas lo que ha dado lugar, en enero de 2022, a la incoación de un procedimiento de infracción contra el Reino de España, aunque, en principio, sin consecuencias sancionadoras.

El proceso de elaboración y aprobación de la norma ha estado sometido al examen de numerosos organismos de lucha contra la corrupción y a la fiscalización de las organizaciones de la sociedad civil en defensa de la transparencia y de la cultura del cumplimiento normativo lo que se ha traducido en relevantes aportaciones y mejoras, así como en las denuncias de los aspectos injustificables del proyecto español<sup>36</sup>.

La finalidad de la ley española no es otra que otorgar una protección adecuada frente a represalias a las personas físicas que utilizando los procedimientos previstos en la norma informen de las acciones u omisiones incluidas en su ámbito material de aplicación. Aunque en el curso de la negociación de la ley se incorporó, desde mi punto de vista de manera muy acertada, una segunda finalidad “el fortalecimiento de la cultura de la información, de las infraestructuras de integridad de las organizaciones y el fomento de la cultura de la información o comunicación como mecanismo para prevenir y detectar amenazas al interés público”.

Una de las primeras características de la ley española que nos llaman la atención es el apartamiento en el uso de las clásicas denominaciones “denunciante y canal interno y externo de denuncias” de la Directiva europea que se ven sustituidas por los términos “informante, sistemas internos de información, canales internos de comunicación y canal externo de comunicaciones” a lo largo de todo su articulado. La elección de esta terminología podría derivar de la necesidad de diferenciar estos mecanismos particulares de comunicación impulsados por la normativa europea

---

<sup>34</sup> Se puede consultar en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2023/BOE-A-2023-4513-consolidado.pdf>.

<sup>35</sup> El plazo máximo para el establecimiento de sistemas internos de información o adaptación de los existentes para Administraciones, organismos y empresas se extiende hasta el 13 de junio de 2023, pero para aquellas entidades del sector privado de menos de 249 trabajadores y municipios de menos de diez mil habitantes será el 1 de diciembre de 2023.

Castilla y León ha publicado, en su Boletín Oficial de 15 de mayo de 2023, el Decreto-ley 3/2023, de 11 de mayo, por el que se regula el Sistema Interno de Información de la Administración de la Comunidad de Castilla y León [<https://www.boe.es/buscar/pdf/2023/BOCL-b-2023-90202-consolidado.pdf>] para cumplir con sus obligaciones de adaptación a la normativa indicada. La adaptación de los canales y procedimientos de información externa existentes se deberá producir antes del 13 de septiembre de 2023, pero hasta el 13 de marzo de 2024 podrá aprobarse el real decreto que regule el Estatuto de la Autoridad Independiente de Protección del Informante. Esta autoridad podrá firmar convenios con las Comunidades Autónomas para actuar como órgano externo de comunicaciones si no se opta por crear una autoridad independiente autonómica. El 13 de septiembre de 2024 es la fecha que se marca el Gobierno para aprobar una Estrategia de Lucha contra la corrupción fruto de una evaluación del cumplimiento de los objetivos y con propuestas de mejora para paliar sus deficiencias.

<sup>36</sup> La norma española ha sido duramente criticada por la *Whistleblowing International Network* (WIN) en una misiva enviada a la Comisión Europea, justo antes del trámite de votación de enmiendas en el Senado, en la que podemos encontrar nueve aspectos de necesaria consideración para su adecuación a los criterios y al espíritu de la Directiva. Su texto completo se puede consultar en <https://es.scribd.com/document/624367047/25-01-23-WIN-Letter-EC-Re-Spain-Transposition-fin#>.



de la institución jurídica de la denuncia y de la obligación de denunciar, que únicamente se genera, en nuestro ordenamiento jurídico, en los supuestos y con los requisitos recogidos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal<sup>37</sup>, como señala LEÓN ALAPONT, o en el intento de prestigiar la figura del clásico denunciante con un uso del lenguaje más neutro, como apunta JIMÉNEZ FRANCO<sup>38</sup>.

La norma española ha sido duramente criticada al circunscribir su ámbito material de aplicación únicamente a las comunicaciones de conductas —penales y administrativas, graves o muy graves—, vulnerando, como poco, el espíritu de la Directiva comunitaria a pesar de que su Exposición de Motivos establezca que “la generalización de un Sistema Interno de Informaciones facilitará la erradicación de cualquier sospecha de nepotismo, clientelismo, derroche de fondos públicos, financiación irregular u otras prácticas corruptas”, como resalta JIMÉNEZ FRANCO<sup>39</sup>; luego no lo afronta en su articulado.

Si se pretende incentivar una verdadera cultura de integridad, la protección debería ampliarse a las malas prácticas, tanto administrativas como privadas, como pueden ser los abusos de autoridad, la mala gestión, las conductas discriminatorias o contrarias o lesivas al interés general, especialmente cuando el artículo 7.4, que regula el canal interno de información, prevé que estos estén habilitados para recibir este tipo de comunicaciones pero recordando que quedarán fuera del ámbito de protección dispensado por la norma. En concreto, la información comunicada que despliega los instrumentos de protección de la norma comprende la referida a acciones u omisiones que puedan constituir infracciones del Derecho de la Unión Europea de las contenidas en el Anexo de la Directiva, que afecten a los intereses financieros de la Unión Europea o incidan en el mercado interior así como la referida a aquellas acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave, entendiéndose comprendidas todas las que impliquen quebranto económico para la Hacienda Pública y para la Seguridad Social. Referencia confusa e insuficiente, contraria a los principios que deben inspirar un *compliance* integral.

La protección prevista en la norma, además, tiene límites y no alcanza a las informaciones que afecten a la información clasificada, a los procedimientos de contratación que contengan este tipo de información o hayan sido declarados secretos, al secreto profesional de los profesionales de la medicina y abogacía, al deber de confidencialidad de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ni a las deliberaciones judiciales.

Esta redacción del ámbito material de la norma en términos así de imprecisos generará problemas de interpretación jurídica que, en última instancia, exigirán un estudio previo de comprobación de la tipicidad del hecho denunciado por parte del personal que deberá estar especialmente cualificado, que conducirán a la admisibilidad o no de la denuncia presentada con el consiguiente retraso en su tramitación y desincentivarán, fruto de la indeterminación, la comunicación de estas conductas por parte de los particulares.

Del mismo modo, se prevé la obligación de traslado a la Autoridad Independiente de Protección del Informante de aquellas comunicaciones que reciban otras autoridades que no sean competentes para investigar el supuesto concreto, generando los mismos problemas de interpretación y competencia señalados.

---

<sup>37</sup> LEÓN ALAPONT (2022), quien en línea con el informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el Anteproyecto de 26 de mayo de 2022, señala que “... resulta curioso que el proyectado art. 4.1 del citado Anteproyecto aluda a que «Los sistemas internos de información son el cauce preferente para informar sobre las acciones u omisiones previstas en el artículo 2». Ahora bien, mientras no se produzca una modificación de la normativa procesal penal esto en ningún caso puede entenderse como un requisito de procedibilidad, sino, simplemente de una cláusula de fomento del uso «preferente» de estos mecanismos (internos) antes de acudir a las vías convencionales. Pero, nada más”, en consonancia con lo apuntado por FERNÁNDEZ AJENJO (2022), cuando recuerda que el deber jurídico de denunciar se impone por los ordenamientos con sumo cuidado y bastantes excepciones.

<sup>38</sup> JIMÉNEZ FRANCO (2023), quien incorpora la siguiente reflexión: “Lo más difícil, por ende, es la consecución de un cambio de paradigma en la concepción ética de la figura del informante, que actúa teniendo presente la defensa del interés general y la búsqueda del bien común, y tratarlo más como un «valiente», un «héroe» o una persona con una actitud cívica encomiable, como ocurre en la tradición anglosajona, donde el «whistleblower» es alabado y respetado. En este sentido, el término «informante» es más neutro”.

<sup>39</sup> JIMÉNEZ FRANCO (2023).

En lo relativo a las entidades obligadas a establecer estos sistemas internos de información, que abarcan tanto el canal, el responsable del sistema como el procedimiento, también la norma española se caracteriza por su amplitud ya que será de aplicación a todas las personas físicas y jurídicas de naturaleza privada siempre que tengan contratadas a 50 o más trabajadores y a todas las entidades que integran el sector público.

No se acoge, por tanto, a las excepciones que la Directiva comunitaria permite para los Ayuntamientos de menos de 10.000 habitantes aun cuando para estos se prevé la posibilidad de compartir medios para la recepción de informaciones con otras administraciones que ejerzan sus competencias en la misma Comunidad Autónoma siempre que puedan garantizar la independencia del sistema de gestión y que los canales aparezcan diferenciados entre sí lo que en la práctica significa que cuenten con un responsable propio del sistema interno. Misma posibilidad que ofrece a las entidades con personalidad jurídica propia, adscritas a una administración territorial y de menos de 50 trabajadores.

Del mismo modo y atendiendo a las posibles cargas de gestión que esto puede suponer para las administraciones más modestas se permite la externalización de la gestión material del canal siempre que se acredite insuficiencia de medios propios para realizar esta función, ofrezca con todas las garantías adecuadas y el control de la gestión del sistema se residencie siempre en el ámbito interno de la organización, sin que pueda implicar ejercicio de potestades públicas y/o funciones reservadas a personal funcionario de carrera<sup>40</sup>.

De forma expresa y con independencia del número de empleados obliga a contar con un sistema interno de información a todos los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, así como a las fundaciones creadas por unos y otros, siempre que reciban o gestionen fondos públicos, los órganos constitucionales, los de relevancia constitucional e instituciones autonómicas análogas a los anteriores<sup>41</sup>.

En el supuesto de las entidades del sector privado se mantiene el límite de los 50 trabajadores de la Directiva, aunque las organizaciones que cuenten entre 50 y 249 trabajadores pueden compartir medios. Resulta especialmente significativo, en el caso español en el que las empresas con menos de 50 trabajadores representan el 99,3% del total y el 72% del empleo, frente a la UE donde representan de media el 65% y donde la mayor parte de su tejido productivo está compuesto por pymes y micro pymes<sup>42</sup>, que la obligación de contar con un sistema interno de información no alcance a las empresas de menos de 50 trabajadores por lo que, entendemos, todas las denuncias de irregularidades detectadas en estos entornos deberán canalizarse a través de la Autoridad Independiente de Protección del Informante y su canal externo de comunicaciones.

Son sujetos considerados susceptibles de protección las personas físicas informantes que trabajen en el sector privado o público y que hayan obtenido información sobre infracciones en un contexto laboral o profesional de forma similar a lo establecido en la norma europea<sup>43</sup>.

La adecuada conceptualización de la figura del denunciante, típicamente anglosajona, en la transposición española, es esencial para no comprometer la eficacia ni colisionar con otras

---

<sup>40</sup> Se considera gestión del sistema únicamente la recepción de informaciones, como reconoce expresamente el artículo 6.1 de la norma, excluyendo de estas tareas, por ejemplo, las de investigación de la denuncia o comunicación.

<sup>41</sup> En la redacción inicial del Anteproyecto de Ley se refería expresamente a “la Casa de Su Majestad el Rey, a los órganos constitucionales e instituciones autonómicas análogas creadas por los correspondientes Estatutos de Autonomía”, redacción ahora sustituida por una más general.

<sup>42</sup> La Definición de PYME está recogida en el Anexo I del Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión en el que definen los tipos de empresa y se fija un método transparente para calcular los límites financieros (no superar una cifra de volumen de negocio o de balance general) y el número de empleados.

<sup>43</sup> Con el mismo espíritu que la Directiva Europea, el concepto de “trabajador” se extiende a aquellas personas cuya relación laboral ha finalizado o que aún no ha comenzado pero conocen los hechos en el marco de esta relación pasada o futura. También se extenderá la protección a terceros relacionados con el informante en los términos expresados en su artículo 3.

instituciones próximas que ya forman parte de nuestro sistema jurídico como nos recuerda GARCÍA MORENO<sup>44</sup>.

Sin embargo, como hemos podido comprobar, la norma española no se ha decidido a extender el concepto de informante a aquellas otras personas, físicas o jurídicas, que pueden facilitar información veraz, aunque no se encuentren vinculadas de forma laboral o profesional a la organización ni tampoco ha recogido medidas de lenidad o recompensa a favor de los informantes como ocurre en otros ordenamientos jurídicos. Algunos autores como SENDÍN GARCÍA<sup>45</sup> o JIMÉNEZ FRANCO<sup>46</sup> consideran un error no haber atribuido al informante la consideración de interesado en estos procedimientos y lo consideran una grave contradicción con elementos estructurales de un Estado democrático<sup>47</sup>.

Una vez analizado el ámbito material y personal de aplicación de la norma de protección del denunciante así como las entidades obligadas a disponer de un sistema interno de información, debemos desgranar los tres procedimientos de comunicación de infracciones que la Ley considera válidos para desplegar su protección: en primer lugar y de forma preferente a través de los sistemas internos de información o, en cualquier caso, a través del canal externo de comunicaciones que gestiona la Autoridad Independiente de Protección del Informante y, por último, en forma de relevación pública siempre que respeten una serie de condiciones.

En primer lugar, reconoce que los sistemas internos de información son el cauce preferente para comunicar las infracciones contenidas en su articulado. Estos sistemas pueden integrar varios canales internos de comunicación existentes en una misma organización y deben ser implementados por el órgano de administración o de gobierno de la persona jurídica, previa consulta a los trabajadores.

Entre otras características definidas de forma general en la norma, los sistemas internos de información deben estar diseñados y gestionados de forma segura, ser independientes y aparecer diferenciados de otros sistemas, garantizar el tratamiento confidencial de la identidad del informante, de terceros y de todo el proceso, deben contar con un responsable encargado del procedimiento de gestión de las comunicaciones presentadas verbal y/o por escrito, recoger la política de integridad dándole la suficiente publicidad y establecer las garantías de protección con que cuentan los informantes.

El responsable del sistema, como encargado del procedimiento de gestión de las comunicaciones, es decir, de la recepción de las informaciones y la tramitación de los expedientes de investigación, debe garantizar su tramitación diligente y la observancia de un contenido mínimo y principios como, por ejemplo, identificar los canales internos disponibles e incluir información clara sobre los canales externos de información existentes<sup>48</sup>.

En el caso del sector privado, será un alto directivo nombrado por el órgano de administración que desarrollará de forma independiente y autónoma sus funciones, pudiendo recaer en la persona que ejerza las funciones de *Compliance Officer* o “en otra persona que ejerza otras funciones siempre que se trate de evitar posibles situaciones de conflicto de interés” expresión que, a nuestro juicio, no resulta suficientemente garantista. En el ámbito del sector público, compartimos la recomendación de la Agencia Valenciana Antifraude que anima a todas las entidades a designar un responsable de integridad que asuma las funciones vinculadas a los canales internos de información,

---

<sup>44</sup> Para profundizar sobre los orígenes y el concepto de informante podemos acudir a los numerosos estudios de la autora y, en concreto, a su trabajo de 2021.

<sup>45</sup> SENDÍN GARCÍA (2019).

<sup>46</sup> JIMÉNEZ FRANCO (2023).

<sup>47</sup> Para conocer con mayor profundidad esta cuestión se puede acudir a SENDÍN GARCÍA (2019).

<sup>48</sup> Las administraciones públicas que ya cuentan con un sistema interno de información están atribuyendo a la Inspección de Servicios las tareas de responsable del sistema pero, difícilmente, podrá cumplir algunas de las funciones atribuidas, por ejemplo la de ofrecer información sobre los canales externos existentes, cuando la Ley concede al Gobierno un plazo mayor para su creación, lo que puede generar no solo problemas de aplicación temporal sino de responsabilidad del encargado del sistema (véase el sistema interno de información de la Administración de Castilla y León o del Ministerio de Universidades).

pero también todas aquellas que requiera la ejecución del plan de integridad institucional y/o de cada uno de los marcos de integridad que impone la vigente legislación en materia de transparencia y buen gobierno, tales como: códigos éticos, procedimientos de prevención y control de los conflictos de interés, formación, etcétera<sup>49</sup>.

El anonimato versus la confidencialidad en este tipo de instrumentos ha sido siempre una cuestión polémica en la que encontramos posturas doctrinales contrapuestas<sup>50</sup>. La ley, a lo largo de su articulado, se preocupa por proteger el tratamiento confidencial de la identidad de los sujetos implicados y de la información surgida a lo largo del proceso y bajo esta condición reconoce determinados derechos y obligaciones. Sin embargo, con carácter adicional, establece la posibilidad de permitir el anonimato en las comunicaciones cuando describe sucintamente los canales internos de información que se integran en los sistemas internos y cuando se refiere a la recepción de las comunicaciones por el canal externo al indicar que “las comunicaciones pueden llevarse a cabo de forma anónima”.

Consideramos oportuno advertir que, en los supuestos del uso del anonimato, los derechos de información y seguimiento del procedimiento que se prevén en la norma e incluso la protección especial recogida en su Título VII no serán de aplicación si los informantes no se identifican posteriormente lo que no parecería generar los incentivos suficientes para el uso de esta posibilidad que, desde mi punto de vista, se concibe en cualquier caso como una vía residual<sup>51</sup>.

El tratamiento de los datos de carácter personal que puedan realizar los responsables de los sistemas es un asunto especialmente delicado. De forma preventiva y para garantizar la efectividad de los canales, declara lícito el tratamiento de los datos personales generados en todo el procedimiento de gestión de las comunicaciones, incluso en caso de oposición manifestada por el denunciado<sup>52</sup>.

En segundo lugar, en cumplimiento de las disposiciones europeas y como cauce válido de comunicación de las infracciones, se prevé la existencia de un canal externo de información gestionado por la Autoridad Independiente de Protección del Informante o a través de las autoridades u órganos autonómicos correspondientes. Cualquier persona física puede acudir, ya sea directamente o previa comunicación a través del correspondiente canal interno, al canal externo de información. Una vez presentada la información se registrará en el sistema de gestión de información, contenido en una base de datos segura y de acceso restringido, cumplimentando una serie de datos estandarizados y dando cuenta al informante en un plazo no superior a cinco días.

La ley autoriza la creación de una autoridad administrativa independiente, como ente de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad, dotado de autonomía e independencia orgánica y funcional respecto del Gobierno y del sector público, así como de toda entidad cuya actividad pueda ser sometida a su supervisión y concede el plazo de un año desde su entrada en vigor para la aprobación de su Estatuto. El previsible impacto que este desarrollo normativo generará en la gestión de los canales de denuncia y, por tanto, en la protección de los informantes

---

<sup>49</sup> A favor de que el mismo *Compliance Officer* sea el responsable de la supervisión del canal de denuncias están algunos autores como VEIGA MAREQUE y FERNÁNDEZ DE AVILÉS (2019).

<sup>50</sup> Diferentes autores se han pronunciado sobre la cuestión. Así, GALÁN MUÑOZ (2019) se muestra absolutamente contrario a la posibilidad del uso del anonimato, o GIMENO BEVIÁ (2021) en el que resalta sus riesgos. A favor del anonimato también encontramos a otros autores como ARÁNGUEZ SÁNCHEZ (2020), y de la vía mixta a LEÓN ALAPONT (2023), entre otros.

<sup>51</sup> En concreto, el artículo 35.3 del texto normativo referido a las condiciones de protección al reconocer que “las personas que hayan comunicado o revelado públicamente información sobre acciones u omisiones a que se refiere el artículo 2 de forma anónima pero que posteriormente hayan sido identificadas y cumplan las condiciones previstas en esta ley, tendrán derecho a la protección que la misma contiene”.

<sup>52</sup> En otro caso, debería solicitarse consentimiento expreso e individualizado al afectado en cada uno de los trámites por imperativo del Reglamento General de Protección de Datos europeo lo que, de facto, haría inoperativa la gestión ágil de las comunicaciones y el cumplimiento de los plazos exigidos en la norma.

resulta contradictorio con el régimen transitorio previsto en la propia norma que lo posterga hasta marzo de 2024<sup>53</sup>.

Las principales funciones que se le atribuyen, además de la llevanza de este canal y la adopción de las medidas de protección del informante, informar anteproyectos y proyectos de disposiciones generales, así como la competencia sancionadora en el ámbito de sus competencias y el fomento de la cultura de la información.

En su función de responsable del canal externo de comunicaciones le corresponde la recepción de las informaciones, su admisión, inadmisión o remisión en su caso al competente, la instrucción del procedimiento y su terminación con un informe y la adopción de alguna de las cuatro decisiones permitidas, a saber, archivo; remisión al Ministerio Fiscal; traslado a la autoridad competente o inicio de procedimiento sancionador. En cada una de las fases del procedimiento se debe documentar y registrar todo lo actuado e informar al informante, que haya comunicado su identidad, de los avances realizados.

La redacción finalmente aprobada de la ley compatibiliza la existencia de esta autoridad nacional con la de otras autoridades autonómicas con competencia para gestionar tanto las informaciones sobre infracciones que sean cometidas en el ámbito de las entidades del sector público autonómico y local del territorio de la correspondiente Comunidad Autónoma, como a las relativas a incumplimientos imputables a entidades del sector privado que produzcan efectos únicamente en el territorio de dicha Comunidad Autónoma. La existencia de múltiples autoridades con competencias en la materia exigirá, sin duda, profundos análisis previos de competencia para determinar la autoridad responsable con el consiguiente retraso en la tramitación de los procedimientos de investigación y rigurosos mecanismos de coordinación y cooperación, más allá de las reuniones semestrales previstas en la norma<sup>54</sup>.

Por último, se generará la protección prevista en la norma en los supuestos en los que la información se haya puesto a disposición del público pero el informante haya acudido con carácter previo a canales internos o externos sin que se hayan tomado medidas apropiadas al respecto o tenga motivos razonables para pensar que la infracción puede constituir un peligro inminente o manifiesto para el interés público o, debido a las circunstancias particulares del caso, exista un elevado riesgo de represalias y de ineficacia de la comunicación efectuada a través del canal externo, salvo que se base en el ejercicio de la libertad de expresión y de información veraz previstas constitucionalmente.

Las medidas de protección y apoyo previstas están redactadas de forma especialmente ambigua y cuentan con limitaciones que, a nuestro juicio, hacen peligrar su efectividad: La primera medida de protección que se reconoce para todos los informantes es la prohibición expresa de los actos constitutivos de represalia, su amenaza o tentativa pero siempre que se produzcan durante el procedimiento de investigación o durante los dos años siguientes a su finalización. Los actos administrativos calificados como represalias o que traten de impedir las comunicaciones serán nulos de pleno derecho y darán lugar a responsabilidad administrativa o disciplinaria, siempre en el

---

<sup>53</sup> El Proyecto de Ley presentado a las Cortes Generales sufrió importantes modificaciones en este punto. Inicialmente, como marca la Directiva Europea, se preveía la existencia de una única Autoridad Independiente con competencias en materia de protección del informante responsable de la gestión de un solo canal externo de información. Debemos esperar al desarrollo reglamentario de la figura de la AAI para comprender el verdadero funcionamiento de la agencia nacional, su relación con las autonómicas, su composición, el procedimiento de toma de decisiones, la garantía de independencia o cómo se articulará el régimen sancionador frente a las personas jurídicas públicas o los órganos constitucionales como la Casa del Rey.

<sup>54</sup> Con el mismo sentido crítico, LEÓN ALAPONT (2019) ha señalado que hubiera sido preferible para determinar la competencia entre posibles agencias territoriales optar por alguno de estos otros criterios: (i) Sujeto denunciado (persona física o jurídica). (ii) Naturaleza jurídica (empresa, partido político, sindicato, fundación). (iii) Materias. (iv) Clase de «irregularidad» denunciada. (v) Entidad de la conducta reportada. (vi) Grado de afectación, impacto, repercusión y no por el criterio territorial de la infracción. En todo caso, ante la ausencia de agencia autonómica, las Comunidades Autónomas deben suscribir con la autoridad nacional el oportuno convenio para la tramitación de las informaciones de su competencia ya que su competencia no opera por defecto, lo que resulta de nuevo una anomalía.

ámbito público sin pronunciarse sobre qué ocurre en el caso de que dichas represalias se produzcan en el contexto de una organización del sector privado.

No dará lugar a responsabilidad para el informante la revelación de información restringida salvo que los hechos sean constitutivos de delito o estén castigados por la normativa laboral o de derecho de la competencia lo que amplía notablemente la excepción de la medida de protección.

Se reconocen como medidas de apoyo de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, aunque no se especifica de qué manera se garantiza su prestación, la información y el asesoramiento integral, accesible y gratuito, la asistencia efectiva y el apoyo financiero y, excepcionalmente, psicológico además de la asistencia jurídica gratuita que, en su caso, pudiera corresponder en los procedimientos judiciales que se inicien. De nuevo, habrá que esperar a su desarrollo normativo y a la dotación presupuestaria para poder garantizar los derechos que la norma reconoce al informante.

Por último, de forma muy positiva dentro de las medidas de protección y apoyo, se introducen incentivos clásicos de la política de clemencia, en el ámbito administrativo, para incentivar la comunicación temprana de las irregularidades y el denunciado mantiene, como no puede ser de otra manera, el derecho a la presunción de inocencia, el derecho de defensa, el de acceso al expediente y la garantía de confidencialidad de su identidad, hechos y datos del procedimiento.

Tanto para el caso de sistemas internos de información como para los canales externos de comunicación el proyecto de ley español reproduce las obligaciones europeas de publicidad y difusión de estos mecanismos, que deberán ser accesibles y fácilmente identificables<sup>55</sup> así como de registro de las comunicaciones, de las informaciones recibidas y las investigaciones realizadas.

### **3. Los planes de medidas antifraude del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia**

A pesar del retraso experimentado en la transposición de la Directiva Europea al ordenamiento español y de las dificultades para la directa aplicación de la protección cualificada que acabamos de señalar, la llegada masiva a nuestro país de fondos *Next Generation EU* puede convertirse en un poderoso incentivo para la implantación definitiva de los canales de denuncia en el ámbito público.

El 21 de junio de 2020 el Consejo Europeo aprobó la creación del programa *Next Generation EU* (o Instrumento Europeo de Recuperación) como “el mayor instrumento de estímulo económico jamás financiado por la Unión Europea, en respuesta a la crisis sin precedentes causada por el coronavirus”.

El 10 de noviembre del mismo año, el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron el acuerdo sobre el paquete que incluye los fondos de *Next Generation EU* y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 creando, en el seno de esta iniciativa, el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia (en adelante MRR) como instrumento que pone a disposición de los 27 Estados miembros un total de 672.500 millones de euros con el objetivo de incrementar las inversiones públicas y acometer reformas que contribuyan a la recuperación de la economía, el empleo y aborden los principales retos económicos y sociales post covid-19.

---

<sup>55</sup> Expresamente dispone que “para, las autoridades competentes a las que se refiere el artículo 24 publicarán, en una sección separada, fácilmente identificable y accesible de su sede electrónica, como mínimo, la información siguiente: a) Las condiciones para poder acogerse a la protección en virtud de la presente ley; b) Los datos de contacto para los canales externos de información previstos en el título III, en particular, las direcciones electrónica y postal y los números de teléfono asociados a dichos canales, indicando si se graban las conversaciones telefónicas; c) Los procedimientos de gestión, incluida la manera en que la autoridad competente puede solicitar al informante aclaraciones sobre la información comunicada o que proporcione información adicional, el plazo para dar respuesta al informante, en su caso, y el tipo y contenido de dicha respuesta; d) El régimen de confidencialidad aplicable a las comunicaciones, y en particular, la información sobre el tratamiento de los datos personales de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679, la Ley Orgánica 3/2018, y el título VI. e) Las vías de recurso y los procedimientos para la protección frente a represalias, y la disponibilidad de asesoramiento confidencial. En particular, se contemplarán las condiciones de exención de responsabilidad y los programas de clemencia a los que se refieren los artículos 40 y 41. f) Los datos de contacto de la Autoridad Independiente de Protección del Informante prevista en el título VIII o de la autoridad u organismo competente de que se trate”.

El MRR es un instrumento basado en resultados que desembolsa fondos en función de la consecución de los hitos y objetivos establecidos para las Reformas e Inversiones definidas en los Planes de Recuperación, Transformación y Resiliencia que cada Estado Miembro elabora, somete a evaluación de la Comisión Europea para su aprobación por una decisión de ejecución del Consejo y aprueba<sup>56</sup>.

España, en abril de 2021 aprobó su Plan Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante PRTR) con el que se ha comprometido a cumplir una detallada agenda de inversiones y reformas y ha especificado una serie de metas, objetivos e indicadores para su seguimiento y control, como condición necesaria para la percepción de los fondos europeos<sup>57</sup>.

Los cuatro ejes transversales a través de los que se distribuyen los fondos de este instrumento europeo de gestión directa, que en España ascienden a un total de 140.000 millones de euros entre transferencias y préstamos, se proyectan en 10 políticas palanca que recogen, a su vez, los treinta componentes o líneas de acción que articulan los proyectos de inversiones y reformas regulatorias para modernizar el país.

Su objetivo es el de impulsar la recuperación económica a corto plazo y apoyar un proceso de transformación que aumente la productividad y el crecimiento potencial de la economía española en el futuro. En concreto, la política palanca IV “Una administración para el Siglo XXI” prevé la modernización y transformación de las Administraciones Públicas sobre la idea de que una prestación eficiente de los servicios públicos y su potencial tractor sobre la transformación del tejido productivo supone un factor fundamental de productividad, crecimiento y bienestar<sup>58</sup>.

El PRTR diseñado por el Gobierno de España se alinea además con la hoja de ruta de reformas recogida en la Agenda del Cambio presentada en febrero de 2019, así como con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU en los que la lucha contra la corrupción de los Estados tiene un lugar prioritario.

El PRTR se refiere expresamente a la necesidad de contar con medidas para prevenir, detectar y corregir la corrupción, el fraude y los conflictos de intereses en la utilización de los fondos, para evitar la doble financiación, así como para controlar la existencia de mecanismos claros de comunicación de sospechas de fraude y prevé la creación de un canal específico de denuncias gestionado por el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude adaptado, teóricamente, a la Directiva de protección de denunciantes.

En la práctica y hasta el momento, las administraciones públicas autonómicas y locales con Agencias u Oficinas Antifraude que garanticen la disponibilidad de mecanismos de comunicación de comportamientos contrarios a la ética en funcionamiento son minoritarias, sin embargo, es fácil prever que ahora sí, de aquí a 2027, experimentaremos considerables avances en la materia<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, *por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*, se puede consultar en <https://www.boe.es/doue/2021/057/L00017-00075.pdf>.

<sup>57</sup> El PRTR se puede consultar en [https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan\\_Recuperacion\\_Transformacion\\_Resiliencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf). Además, en paralelo a la elaboración del PRTR y conscientes de la necesidad de contar con una Administración Pública ágil y eficaz, que sea capaz de garantizar el adecuado destino de los fondos del Instrumento Europeo de Recuperación y su correcta ejecución, en diciembre de 2020, se publicó el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, *por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* [<https://www.boe.es/boe/dias/2020/12/31/pdfs/BOE-A-2020-17340.pdf>].

<sup>58</sup> La modernización de la Administración Pública incluye una hoja de ruta de reformas estructurales entre las que encontramos el IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024 que prevé, entre otros objetivos, la transposición de la Directiva de protección del denunciante al ordenamiento jurídico español.

<sup>59</sup> En nuestro país, aunque existen algunas legislaciones autonómicas que han regulado marcos de integridad y canales de denuncia, su implementación generalizada aún no se ha producido. En estos momentos, a nivel autonómico, se encuentran en funcionamiento la Oficina Antifraude de Catalunya, creada por la Ley 14/2008, de 5 de noviembre [<https://www.boe.es/buscar/pdf/2008/BOE-A-2008-19527-consolidado.pdf>]; la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, creada por la Ley 1/2016, de 28 de noviembre [<https://www.boe.es/buscar/pdf/2016/BOE-A-2016-12048-consolidado.pdf>]; la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears, regulada en la Ley 16/2016, de 9 de diciembre

Hemos de recordar, no obstante, que la aplicación de sistemas de gestión de irregularidades y la incorporación de mecanismos de prevención y detección del fraude y la corrupción no es una novedad en el marco de la financiación europea. Incluso, desde el año 2017, los Estados Miembros cuentan con orientaciones sobre la forma de comunicar hechos que puedan ser constitutivos de fraude o irregularidad en relación con proyectos u operaciones financiados total o parcialmente con cargo a fondos procedentes de la Unión Europea, pero, hasta ahora, tan solo con carácter de recomendación<sup>60</sup>.

La verdadera dificultad se encuentra ahora, para las entidades perceptoras o ejecutoras de los nuevos fondos, en conciliar las exigencias de la política antifraude del PRTR con los altos estándares de la Directiva Europea de reciente transposición a nuestro ordenamiento ya que no parece que se hayan diseñado de forma conjunta y coordinada por los Ministerios responsables sino, más bien, parece que se podrían llegar a superponer canales, autoridades y procedimientos<sup>61</sup>.

Con el nuevo Reglamento por el que se establece el MRR, y las disposiciones que trasladan al sistema normativo español sus condiciones en esta materia concreta<sup>62</sup>, se identifica como prioritaria

---

[<https://www.boe.es/buscar/pdf/2017/BOE-A-2017-267-consolidado.pdf>]; la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra, creada por Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo [<https://www.boe.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-7644-consolidado.pdf>]; y la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, creada por la Ley 2/2021, de 18 de junio [<https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-11380-consolidado.pdf>]. A nivel municipal, destacan la Oficina para la Transparencia y las Buenas Prácticas del Ayuntamiento de Barcelona y la Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona, creadas ambas en 2015, y la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid, creada por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 23 de diciembre de 2016 en funcionamiento desde enero de 2018. Encontramos un análisis pormenorizado del caso de Castilla y León en HEREDERO ORTIZ DE LA TABLA (2022).

<sup>60</sup> La Comunicación 1/2017, de 6 de abril, *sobre la forma en la que pueden proceder las personas que tengan conocimiento de hechos que puedan ser constitutivos de fraude o irregularidad en relación con proyectos u operaciones financiados total o parcialmente con cargo a fondos procedentes de la Unión Europea*, tiene por objeto el establecimiento de orientaciones sobre la forma en la que pueden proceder aquellas personas que tengan conocimiento de hechos que puedan ser constitutivos de fraude o irregularidad en relación con proyectos u operaciones financiados total o parcialmente con cargo a fondos procedentes de la Unión Europea, y que deseen ponerlo en conocimiento de la Administración a efectos de que las autoridades competentes puedan realizar las actuaciones necesarias para la investigación o verificación de dichos hechos, y, en su caso, para la tramitación de los procedimientos legalmente establecidos a efectos de exigir las responsabilidades que en cada caso procedan. Se puede consultar en <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-es/snca/Documents/Comunicacion.SNCA06-04-2017Canaldenuncias.pdf>.

<sup>61</sup> El apartado 4.6.8 del PRTR “coordinación en materia de lucha contra el fraude” otorga al Servicio Nacional de Coordinación Antifraude un papel esencial en el modelo, como “órgano estatal encargado de coordinar las acciones encaminadas a proteger los intereses financieros de la Unión Europea contra el fraude en colaboración con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), siendo específicamente designado por el Real Decreto-ley 36/2020, mediante los siguientes elementos: Seguimiento de las sospechas de fraude comunicadas por los órganos gestores, la Autoridad responsable o la Autoridad de control; Fortalecimiento de los medios asignados para la investigación de denuncias a través del canal externo existente; Actuaciones de formación en la materia a los órganos gestores; Coordinación con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y con la Fiscalía Europea en materia de fraude” y le encomienda la gestión de un canal específico de denuncias que podría entrar en colisión, o al menos objeto de solapamiento, con el canal externo atribuido a la Autoridad Independiente de Protección del Informante. O, a título de ejemplo, el formulario de denuncias por riesgo de fraude incluido en el Plan de Medidas Antifraude para la gestión de los Fondos *Next Generation* UE del Ministerio de Universidades exige la identificación del denunciante y su presentación a través de un correo electrónico al buzón de denuncias del Ministerio, con indicación de su tratamiento confidencial y seguro y de la protección frente a represalias garantizada pero sin observar las exigencias y condiciones previstas en la Directiva Europea y en la ley española respecto a la posibilidad del anonimato.

<sup>62</sup> Los tres instrumentos normativos que permiten la implementación de los compromisos asumidos con la Comisión Europea en el PRTR son: El Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; la Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; y la ORDEN HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y las orientaciones para el refuerzo de los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, referidos en el artículo 6.



la necesidad de establecer canales de denuncias eficaces para la prevención, detección y corrección de los riesgos de fraude.

El MRR reconoce la necesidad de “mejorar la eficacia de la Administración Pública y de los sistemas nacionales, incluida la reducción a un mínimo de la carga administrativa, y la eficacia de los sistemas judiciales, así como la prevención del fraude y la supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales y recopilando categorías armonizadas de datos e información que permita prevenir, detectar y corregir irregularidades graves, tales como el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses en lo que respecta a las medidas financiadas por el Mecanismo”.

La necesidad de garantizar el adecuado destino de los fondos y para ello, la mejora en la prevención y lucha contra el fraude por parte de los Estados Miembros es un imperativo. Es por ello que se exige que los Planes Nacionales incluyan una explicación detallada de las medidas propuestas o adoptadas en esta materia<sup>63</sup>.

Así, el PRTR español dedica uno de sus cinco apartados a la “Implementación y Complementariedad del Plan” y, dentro de este, 17 folios de los 348 que conforman el Plan y sus Anexos al “control y auditoria” donde se define un nuevo sistema de control que, además de garantizar el cumplimiento de hitos y objetivos, persigue la finalidad expresa de prevenir, detectar y corregir las irregularidades relativas al fraude, corrupción, conflictos de intereses o doble financiación<sup>64</sup>.

Estas exigencias derivan en el reconocimiento expreso, como principio de buena gestión de las Administraciones Públicas involucradas en la ejecución del PRTR (o principios de consideración obligatoria en la terminología europea) la prevención eficaz de los conflictos de interés, el fraude y las irregularidades<sup>65</sup> y en la atribución a la Intervención General del Estado (IGAE) el papel de Autoridad de Control del MRR y al Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA) las labores de prevención detección e investigación del fraude que sean precisas, manteniendo a estos efectos las relaciones necesarias con los órganos de gestión y control a los que les corresponderá evaluar las acciones desarrolladas para identificar, en su caso, las desviaciones ocurridas y adoptar las correcciones necesarias así como la gestión del canal de denuncias específico creado para tal fin.

---

<sup>63</sup> Su considerando 15, 39 y 40 así lo establecen identificando claramente el nivel de responsabilidades exigidas al entender que “la Comisión debe velar por la protección efectiva de los intereses financieros de la Unión. Si bien es principalmente responsabilidad del propio Estado miembro garantizar que el Mecanismo se ejecute de conformidad con el Derecho de la Unión y nacional pertinente”. En particular, su artículo 22 recoge la obligación ya que “al ejecutar el Mecanismo, los Estados miembros, en su condición de beneficiarios o prestatarios de fondos en el marco del Mecanismo, adoptarán todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión y para velar por que la utilización de los fondos en relación con las medidas financiadas por el Mecanismo se ajuste al Derecho aplicable de la Unión y nacional, en particular en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses”.

<sup>64</sup> El Apartado IV referido a la Implementación y complementariedad del PRTR, en su subapartado 4.6, se dedica a definir los mecanismos de control y auditoria que deben observarse: “El sistema de control global e integrado descansa en la estructura organizativa, los mecanismos y herramientas del control ordinario de los gastos públicos, vinculándose a la estructura presupuestaria y al Sistema de Información Contable, tanto en términos de ejecución financiera como de consecución de hitos y objetivos, pero ajustando estos elementos a los especiales requerimientos del Plan, en especial la prevención, detección y corrección del fraude y la corrupción, el conflicto de intereses y la doble financiación, con tres niveles o líneas de defensa. En primer lugar, el control por los propios gestores y los sistemas de apoyo, con un sistema informático integrado de gestión del Plan, que permitirá el almacenamiento y el seguimiento de toda la información relacionada, así como la articulación con los sistemas de control de la Comisión (ARACHNE), facilitando también el acceso a esta información de los órganos de control de la Comisión, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), fiscalía o Tribunal de Cuentas Europeo. Un segundo nivel encomendado a órganos independientes de la propia gestión (servicio jurídico, IGAE y otros órganos de control interno). Y un tercer nivel, de control ex-post mediante auditorías, siendo la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) la Autoridad de Control del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia”.

<sup>65</sup> El artículo 3. 2. del Real Decreto-Ley 36/2020 de 30 de diciembre recoge los principios de buena gestión que deben observar las Administraciones Públicas para la ejecución del PRTR y el artículo 2.2.d) de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre establece los principios de gestión específicos del PRTR entre los que se incluye el refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude la corrupción y los conflictos de interés.

Es importante recordar que el PRTR es una manifestación de compromisos e intenciones generales presentada a las autoridades europeas que, en muchos casos, para hacerse efectiva deberá contar con un desarrollo específico posterior tanto en su vertiente normativa como operativa y que, en muchos casos, a pesar de la relevancia cuantitativa del mecanismo, esto todavía no se ha producido<sup>66</sup>.

A la vista de las dificultades presentadas y de la complejidad y novedad del mecanismo, una de las primeras decisiones que se adoptaron fue la adaptación de los procedimientos de gestión que utilizaban las Administraciones Públicas con el objetivo de poder cumplir con los requerimientos del MRR y de sus modelos de control para facilitar la tramitación eficaz de las solicitudes de desembolso de fondos a los Servicios de la Comisión Europea, desarrollando un sistema de gestión propio del PRTR<sup>67</sup>.

Este sistema de gestión determina que toda entidad decisora o ejecutora de las medidas del PRTR debe disponer de un Plan de Medidas Antifraude, que le permita garantizar y declarar que los fondos correspondientes se han utilizado de conformidad con las normas aplicables, en particular, en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses. Esta exigencia se justifica al no haber sido contemplados estos principios en la dinámica de la gestión tradicional con el alcance requerido.

En el marco de estas responsabilidades<sup>68</sup>, y sin perjuicio de que cada entidad responsable de la gestión de los fondos puede elegir medidas de prevención y detección específicas atendiendo a sus especiales características y teniendo en cuenta la necesaria garantía de una conveniente protección de los intereses de la Unión, la normativa española establece como actuaciones obligatorias para los órganos gestores: la evaluación de riesgo de fraude, la cumplimentación de la Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses (DACI) y la disponibilidad de un procedimiento para abordar conflictos de intereses.

Para la evaluación de riesgo de fraude, en lo que aquí nos interesa al encontrarse íntimamente relacionada con la implementación de canales de denuncias que permitan comunicar la información relevante, se proporciona una matriz de riesgos o esquema de autoevaluación de diversos aspectos críticos para asegurar un cumplimiento adecuado y homogéneo de los requerimientos establecidos por la normativa comunitaria, sobre la base de una serie de preguntas relativamente sencillas, pero con gran trascendencia.

El análisis se estructura en dos bloques: uno calificado como aspectos esenciales, con la finalidad de identificar la cobertura o no de los mismos en la estructura orgánica y en los procedimientos y, un segundo bloque, sobre cada uno de los aspectos que se consideran críticos con el objetivo de graduar el nivel de adecuación de la estructura orgánica y de los procedimientos disponibles a las

---

<sup>66</sup> En concreto, el Sistema de Información COFFEE (Plataforma Común de Fondos Europeos, módulo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia) que es el sistema de información de gestión del PRTR, clave para ejercer un adecuado control del fraude según el propio PRTR, no se encuentra totalmente desplegado en la actualidad (febrero de 2023) a pesar de que las entidades ejecutoras a las que se les exige la justificación de hitos y objetivos hayan comenzado a recibir fondos en 2021. Toda la información se puede consultar en <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgpmrr/es-es/Paginas/CoFFEE.aspx>. Las últimas críticas recibidas por parte de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) alertan, incluso, de la posibilidad de la pérdida de los fondos MRR concedidos por defectos en su justificación. Véase la noticia en *CRUE alerta de la paralización de la investigación financiada con fondos europeos por la indefinición de los procedimientos* [<https://www.crue.org/2023/06/paralizacion-investigacion-fondos-europeos-por-indefinicion-de-procedimientos/>].

<sup>67</sup> La Exposición de Motivos y el artículo 6 de la ORDEN HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, *por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* [<https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-15860-consolidado.pdf>], se refiere a este aspecto en particular.

<sup>68</sup> Es que el Reglamento del MRR expresa la necesidad de establecer mecanismos reales de control al disponer: “Los responsables y gestores de las medidas deberán asumir el desarrollo de las tareas necesarias para la consecución de los objetivos, en el marco de recursos y costes estimados, el análisis sistemático de la gestión, sustentado en indicadores operativos que faciliten la identificación de los riesgos y la toma de decisiones para el adecuado desarrollo de la actividad”.

necesidades, induciendo una reflexión sobre los aspectos que, a priori, serían determinantes para abordar con solvencia los requerimientos del PRTR.

El procedimiento de autoevaluación termina con la cuantificación del riesgo a partir de las respuestas a los cuestionarios. En caso de que el riesgo sea medio o alto, la entidad afectada debe adoptar medidas orientadas a mejorar los requerimientos que subyacen en las distintas cuestiones que se plantean en los test hasta conseguir una calificación de riesgo bajo en todos los ítems analizados.

La norma establece, además, un procedimiento específico para el caso de detectar un posible fraude o tener una sospecha fundada de ello incluyendo una evaluación de su incidencia y su calificación como puntual o sistémico lo que, además, puede dar lugar a consecuencias correctivas importantes o incluso a la descertificación de los fondos. Es por ello que, dentro de los requerimientos mínimos de todo Plan de Medidas Antifraude, figura la necesidad de contar con mecanismos claros de comunicación de las sospechas de fraude. La implementación de un adecuado canal de denuncias, que proporcione información sistemática y se encargue de su gestión documental, puede ser de gran ayuda<sup>69</sup>.

Las Orientaciones para el Refuerzo de los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses elaboradas por la Secretaría General de Fondos Europeos, dependiente del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de 24 de enero de 2022, ofrecen una guía práctica para la aprobación de los Planes de Medidas Antifraude por parte de las entidades decisoras y ejecutoras de los Fondos del MRR, ayudándonos en este proceso de diseñar “mecanismos claros de comunicación de sospechas de fraude”.

En la fase preventiva, se reconoce directamente la importancia de los canales de denuncia cuando se establece la necesidad de fomentar valores como la integridad, objetividad, rendición de cuentas y honradez y de recogerlos en un código de conducta ante el fraude que pueda incluir aspectos como el conflicto de interés, los obsequios, la confidencialidad debida o los cauces de denuncia (buzón de denuncias y/o enlace al canal de denuncias del SNCA), entre otras. Para ello, las orientaciones recomiendan identificar claramente a los responsables encargados de examinar y comunicar las denuncias de posibles fraudes o irregularidades y practicar una publicidad eficaz del canal de denuncias para garantizar su accesibilidad y uso<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Artículo 6.5 de la Orden recoge, entre otros, requerimientos mínimos que deben contener los Planes de Medidas Antifraude: “a) Aprobación por la entidad decisoras o ejecutora, en un plazo inferior a 90 días desde la entrada en vigor de la presente Orden o, en su caso, desde que se tenga conocimiento de la participación en la ejecución del PRTR; b) estructurar las medidas antifraude de manera proporcionada y en torno a los cuatro elementos clave del denominado «ciclo antifraude»: prevención, detección, corrección y persecución; c) prever la realización, por la entidad de que se trate, de una evaluación del riesgo, impacto y probabilidad de riesgo de fraude en los procesos clave de la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su revisión periódica, bienal o anual según el riesgo de fraude y, en todo caso, cuando se haya detectado algún caso de fraude o haya cambios significativos en los procedimientos o en el personal; d) definir medidas preventivas adecuadas y proporcionadas, ajustadas a las situaciones concretas, para reducir el riesgo residual de fraude a un nivel aceptable; e) prever la existencia de medidas de detección ajustadas a las señales de alerta y definir el procedimiento para su aplicación efectiva; f) definir las medidas correctivas pertinentes cuando se detecta un caso sospechoso de fraude, con mecanismos claros de comunicación de las sospechas de fraude; g) establecer procesos adecuados para el seguimiento de los casos sospechosos de fraude y la correspondiente recuperación de los Fondos de la UE gastados fraudulentamente”.

<sup>70</sup> Orientación 6.1: Identificación de una unidad/servicio/órgano o unidades/servicios u órganos de la entidad decisoras/ejecutora a la que se le asigna las funciones que se derivan de la elaboración, aplicación y seguimiento del Plan Antifraude y de las medidas en él contenidas, encargada de realizar la evaluación de fraude, examinar las denuncias, evaluar situaciones que puedan ser constitutivas de fraude o corrupción y, en su caso, comunicarlas a las entidades que corresponda, así como proponer medidas correctoras.

Informar al personal de la organización, mediante su publicación en la web de la entidad decisoras o ejecutora, para general conocimiento, de la existencia del canal de denuncias externo habilitado por el SNCA (infofraude), para la comunicación de información sobre fraudes o irregularidades que afecten a fondos europeos, el cual dispone de un apartado específico relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Comunicación 1/2017, de 6 de abril, sobre la forma en la que pueden proceder las personas que tengan conocimiento de hechos que puedan ser constitutivos de fraude o irregularidad en relación con proyectos u operaciones financiados total o parcialmente con cargo a fondos procedentes de la Unión Europea.

Por su parte, en la detección de los posibles casos de fraude se confirma la importancia de los canales de denuncia cuando reconocen la necesidad de establecer mecanismos adecuados y claros para informar de las posibles sospechas de fraude por quienes los hayan detectado. Para ello, las orientaciones recomiendan el establecimiento de un procedimiento documentado de banderas rojas como instrumento para la identificación y tratamiento de los posibles casos de irregularidad o fraude<sup>71</sup>.

Y, por último, en lo relativo a la corrección y persecución, su relevancia se constata con la referencia a la necesidad de comunicación de los hechos al Servicio Nacional de Coordinación Antifraude para su valoración y eventual comunicación a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, iniciar una información reservada para depurar responsabilidades o incoar un expediente disciplinario o denunciar los hechos ante la fiscalía y los tribunales competentes. Para ello, las orientaciones recomiendan que los órganos responsables realicen una valoración preliminar sobre la existencia de intencionalidad o no para su remisión a las autoridades competentes sin perjuicio de la posibilidad de utilizar canales de denuncia externos por parte de cualquier ciudadano o empleado público<sup>72</sup>.

No hay duda, por tanto, que los canales de denuncias y la información que con ellos se recopila y gestiona, juegan un papel esencial en las cuatro fases del ciclo antifraude: prevención, detección, corrección y persecución, y que su establecimiento se presenta como un elemento capital de la buena gestión de los fondos europeos, aunque no existe un catálogo de principios, requisitos y condiciones que deba observarse en el diseño e implementación de estos canales de denuncia, por ahora<sup>73</sup>.

### III. MARCO RELACIONAL: LAS BUENAS PRÁCTICAS

Si queremos contribuir a un mejor funcionamiento del sistema jurídico debemos incorporar el mayor uso posible del conocimiento científico disponible, tanto empírico como conceptual, enfocar su análisis de forma interdisciplinar y mostrar interés por las consecuencias sociales de las soluciones dogmáticas.

Por ello, una vez analizado el marco normativo vigente de los canales de denuncias o canales internos y externos de comunicaciones, resulta necesario incorporar a nuestro estudio las aportaciones que nos ofrece la experiencia del sector público, a través del trabajo que realizan las redes de agencias anticorrupción a nivel nacional y europeo y las mejores prácticas del sector privado, recogidas en la estandarización de normas que realiza la Organización Internacional de Normalización (ISO).

---

<sup>71</sup> Orientación 6.2: Elaboración de un catálogo de banderas rojas o indicadores de riesgo para la lucha contra el fraude y la corrupción en el ámbito de actuación de la entidad decisora/entidad ejecutora, con definición del procedimiento a seguir en el caso de que se detecten alguna de esas banderas rojas. Las banderas rojas son señales de alarma, pistas o indicios de posible fraude. La existencia de una bandera roja no implica necesariamente la existencia de fraude, pero sí indica que una determinada área de actividad necesita atención extra para descartar o confirmar un fraude potencial.

<sup>72</sup> Orientación 6.3: No obstante, en el ámbito estricto de sus funciones, los órganos administrativos deben realizar, sobre la base de la documentación de que dispongan, una valoración preliminar sobre la posible existencia de tal intencionalidad o, en su caso, sobre la ausencia de la misma, de cara a decidir si una determinada conducta debe ser remitida a dichos órganos jurisdiccionales o al Ministerio Fiscal para que sea investigada y, en su caso, sancionada penalmente. En relación con la comunicación del SNCA, se ha de recordar que tanto los ciudadanos como los empleados públicos, en caso de indicios de fraude que afecten a fondos europeos, por debilidades o falta de operatividad en los sistemas de comunicación interna, podrán comunicar los indicios de fraude o los hechos presuntamente fraudulentos al SNCA a través del Canal de denuncias externo Infofraude para su valoración y eventual comunicación a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.

<sup>73</sup> Resulta interesante citar en este punto la visión sistémica de FERNÁNDEZ AJENJO (2022) del ciclo de lucha antifraude que, partiendo de una nueva denominación de las cuatro fases clásicas, como fase de prevención, inteligencia, investigación y represión, establece una red interrelacionada de instrumentos organizativos y operativos como una maquinaria engrazada de forma rotaria.

## 1. La experiencia de las agencias encargadas de la lucha contra el fraude en el contexto de la cooperación nacional y europea

En España, contamos con varias oficinas y agencias antifraude a nivel nacional, autonómico y municipal y con órganos, con mayor o menor nivel de independencia y autonomía, encargados de la lucha contra el fraude y la corrupción y de la gestión de los canales de denuncia.

En junio de 2018, se constituyó una red nacional, como marco estable de colaboración entre todas las agencias creadas en España hasta ese momento<sup>74</sup>, con la que poder diseñar estrategias compartidas en la lucha contra el fenómeno de la corrupción, unificar criterios de actuación con pleno respecto a la independencia de cada institución, compartir metodologías de formación y prevención y experiencias concretas con las que reforzar la eficacia de sus actuaciones así como, en última instancia presionar con propuestas e iniciativas para conseguir la puesta en marcha de un plan nacional contra la corrupción.

El último encuentro de la Red, en abril de 2023 en Sevilla, los miembros actuales acordaron elevar una propuesta de enmiendas al proyecto de Ley reguladora de la protección de personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción que, en gran parte de su contenido, fue tomado en consideración por el legislador<sup>75</sup>.

En el ámbito europeo, de manera especializada, también contamos con foros independientes para la cooperación institucional, el intercambio de experiencias y la recopilación de buenas prácticas en materia de lucha contra la corrupción.

En 2008, el Consejo de la Unión Europea crea la Red Europea de Puntos de Contacto contra la Corrupción (EANC por sus siglas en inglés) con el objetivo de prevenir y combatir la corrupción. Esta red engloba a todas las autoridades y agencias encargadas de la lucha contra el fraude de los Estados Miembros, incluida la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), y en la misma participan la Comisión Europea, Europol y Eurojust como asociados y la Fiscalía Europea Anticorrupción como observador.

La EANC funciona de forma coordinada con otra red preexistente en el ámbito europeo, los Socios Europeos Contra la Corrupción (EPAC según sus siglas en inglés) creada en 2004 por autoridades anticorrupción y órganos de vigilancia policial de países miembros del Consejo de Europa<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Las agencias y entidades anticorrupción españolas existentes en aquel momento acordaron, en un encuentro celebrado en la sede de la Oficina Antifraude de Cataluña el 29 de junio de 2018, la creación de esta red. Este primer encuentro, que se ha ido repitiendo anualmente y que ha incorporado nuevos socios, reunió a los máximos responsables de la Oficina Antifraude de Cataluña, Miguel Ángel Gimeno, al director de la Oficina Antifraude de Cataluña, Miguel Ángel Gimeno; el Director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana, Joan Llinares, al director de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Islas Baleares, Jaime Far, al Conselleiro del Consejo de Cuentas de Galicia, Constantino Carreiras, al director de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid, Carlos Granados, y a las responsables de la Oficina para la Transparencia y las Buenas Prácticas del Ayuntamiento de Barcelona: la directora de servicios de Control de Gestión, María del Mar Giménez-Salinas, y la directora de servicios de Análisis de la misma institución, Rosa María Sánchez.

<sup>75</sup> Toda la Información sobre el resultado del encuentro, así como la relación actualizada de representantes que participan activamente en la red, se puede consultar en <https://www.antifraude.es/la-red-estatal-de-oficinas-y-agencias-antifraude-se-reune-en-sevilla-para-analizar-la-aplicacion-de-la-nueva-ley-2-2023-de-proteccion-de-personas-denunciantes-de-corrupcion/>.

<sup>76</sup> La EPAC o la *European Partners against Corruption*, en estos momentos, es la red más grande de Europa en materia anticorrupción, reúne a 90 autoridades anticorrupción y órganos de supervisión policial del Consejo de Europa y de Estados Miembros de la Unión Europea y es una organización especial porque aglutina a diferentes tipos de servicios, agencias, organizaciones, las cuales representan los sistemas de lucha contra la corrupción de cada país.

La membresía en los Socios Europeos contra la Corrupción (EPAC) está abierta a las organizaciones de competencia nacional y/o amplia jurisdicción dentro de los Países Miembros del Consejo de Europa que se ocupan de la supervisión independiente de la policía y de la prevención y la lucha contra la corrupción. También pueden ser miembros organizaciones y redes europeas con objetivos similares. Las autoridades anticorrupción y los organismos de supervisión policial de otros países europeos, así como las organizaciones y redes europeas con objetivos similares, pueden calificarse como observadores. La red europea de puntos de contacto contra la corrupción (EACN) reúne a cerca de 60 autoridades anticorrupción de los Estados miembros de la Unión Europea y a la OLAF. Toda la información se puede consultar en <https://www.epac-eacn.org/about>.

Así, con el objetivo general de fortalecer la cooperación, la EPAC/EACN proporciona una plataforma para que los profesionales intercambien experiencias, información e inquietudes en la esfera de la anticorrupción y la vigilancia policial, se ayuden mutuamente y cooperen más allá de las fronteras nacionales, tanto a nivel de conocimientos teóricos como de experiencias prácticas y sobre la base de estándares éticos que aseguren el respeto por el estado de derecho y los derechos humanos.

Uno de los socios más activos en ambas redes es la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana (AVAF). La AVAF, es la segunda agencia más antigua en España y participa activamente desde su creación en las iniciativas nacionales y europeas. Además, destaca por su excelente política de comunicación y difusión lo que permite que tanto su labor como su experiencia práctica sean totalmente accesibles a la ciudadanía y a los poderes públicos<sup>77</sup>.

Es por ello que, a modo representativo y en aras de facilitar el análisis de la experiencia de las diferentes oficinas y agencias, vamos a destacar su trabajo en materia de canales de denuncias, no solo como inspiración para la formulación de los principios generales que deben observarse en el diseño e implantación de canales de denuncia en el ámbito público sino como ejemplo de buenas prácticas que en el contexto nacional y europeo han conseguido resolver los principales dilemas jurídicos y procedimentales que se plantean en esta materia.

En 2018 se crea el buzón de denuncias de la AVAF<sup>78</sup> y se pone a disposición de la ciudadanía en general, y de las personas al servicio de las administraciones públicas en particular, con el objetivo de facilitar la comunicación de posibles casos de uso o destino irregular de fondos públicos y de conductas contrarias a la integridad, cuando se refieran o afecten a entidades e instituciones

---

<sup>77</sup> La Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana se creó mediante Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, modificada por la Ley 27/2018, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat [<https://www.boe.es/buscar/pdf/2016/BOE-A-2016-12048-consolidado.pdf>], se encuentra adscrita a las Cortes y se configura como entidad con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar. Su personal es exclusivamente funcionario de carrera procedente de las diferentes administraciones públicas por mandato legal y, en el caso de tener atribuidas competencias inspectoras, gozan de la condición de autoridad pública para el ejercicio de sus funciones.

La Agencia es un instrumento de prevención, investigación y combate del fraude y la corrupción, con capacidad para proteger a las personas denunciantes que comenzó su actividad en julio de 2017 con una plantilla inicial de 32 funcionarios de carrera.

El ámbito de actuación de la Agencia Valenciana Antifraude, que es exclusivamente público, alcanza a: (i) la administración de la Generalitat, el Consell, su Presidencia y las Consellerias; (ii) el sector público instrumental de la Generalitat: organismos autónomos de la Generalitat, entidades públicas empresariales de la Generalitat y otras entidades de derecho público entre las que se encuentran sociedades mercantiles, fundaciones de sector público y consorcios adscritos a la Generalitat; (iii) Les Corts Valencianes, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes, el Consell Valencià de Cultura, la Acadèmia Valenciana de la Llengua, el Comité Econòmic i Social, el Consell Jurídic Consultiu y cualquier otra institución estatutaria análoga que se pueda crear en el futuro, con relación a su actividad administrativa y presupuestaria; (iv) las entidades integrantes de la administración local de la Comunitat Valenciana y las entidades del sector público vinculadas o dependientes; (v) las universidades públicas valencianas y las entidades del sector público vinculadas o dependientes; (vi) las corporaciones de derecho público, en cuanto a las actividades sujetas a derecho administrativo; (vii) las asociaciones constituidas por las administraciones públicas, los organismos y las entidades públicas; (viii) las actividades de personas físicas o jurídicas que sean concesionarias de servicios o receptoras de ayudas o subvenciones públicas, a los efectos de comprobar el destino y el uso de las ayudas o las subvenciones; (ix) las actividades de contratistas y subcontratistas que ejecuten obras de las administraciones públicas y de las entidades del sector público instrumental de la Generalitat o que tengan atribuida la gestión de servicios públicos con relación su gestión contable, económica y financiera y con las otras obligaciones que se derivan del contrato o de la ley; (x) los partidos políticos, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales; y (xi) cualquier entidad, independientemente de la tipología o la forma jurídica, que esté financiada mayoritariamente por las administraciones públicas o esté sujeta al dominio efectivo de éstas.

Toda la información sobre la AVAF se puede consultar en <https://www.antifraucv.es/que-es-la-agencia-valenciana-antifraude/>.

<sup>78</sup> Se puede consultar en la Resolución de 25 de abril de 2018, del director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, por la que se crea el Buzón de Denuncias de la Agencia y se regula su funcionamiento [2018/4529] [[https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2021/03/2018\\_4529.pdf](https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2021/03/2018_4529.pdf)].

del sector público de la Comunidad Valenciana. El buzón también se configura como la oficina virtual del empleado público, para permitir a este personal, de forma confidencial, comunicar irregularidades administrativas de las que puedan tener conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

Además, con el objetivo de facilitar la implementación y puesta en marcha del canal interno de información exigido por la Ley 2/2023, la AVAF ofrece a las entidades incluidas en su ámbito de actuación la posibilidad de suscribir protocolos de colaboración para asesoramiento, colaboración en su implementación y utilización gratuita del software libre de gestión que utiliza la Agencia para sus buzones de denuncias al ser tecnologías que cumplen todos los requisitos requeridos por la nueva normativa<sup>79</sup>.

El buzón de denuncias de la AVAF funciona como canal externo de denuncias relacionadas con el sector público valenciano y funcionará como canal de externo de comunicaciones previsto en la Ley de protección del informante, aunque, recordemos, su actividad no se extiende a las conductas detectadas en el sector privado.

Aun cuando las denuncias son voluntarias, la ley de creación de la Agencia establece un deber para los empleados públicos afectados de poner en conocimiento los hechos, de forma inmediata, sin perjuicio de las obligaciones de notificación propias de la legislación procesal penal y sin que esto suponga que se adquiere, sin más, la condición de interesado. De esta manera se está tratando de reforzar el establecimiento de una cultura ética y de integridad en el seno de las administraciones públicas a la vez que se deja constancia de la independencia de esta vía respecto de las clásicas establecidas en la legislación penal o administrativa preexistentes.

Es importante recordar que la Agencia no tiene competencias en las funciones y materias que corresponden a la autoridad judicial, el Ministerio Fiscal y la Policía Judicial, ni puede investigar los mismos hechos que han sido objeto de sus investigaciones o que impliquen al sector privado. Junto al escrito de denuncia, se debe adjuntar una declaración expresa y responsable del denunciante de que sobre los mismos hechos no se ha presentado denuncia ante las autoridades judiciales, el Ministerio Fiscal o la Policía Judicial, ni se tiene constancia de la existencia de investigaciones judiciales o policiales sobre los mismos para evitar los supuestos de la referida prejudicialidad penal.

Las denuncias podrán presentarse con identificación de los datos del denunciante o de forma anónima y, en ambos casos, se procederá al análisis del contenido y comprobación de la verosimilitud de la comunicación practicando para ello las actuaciones necesarias.

Por cada comunicación realizada, el buzón asigna un código alfanumérico a través del cual la persona informante puede acceder al sistema e interactuar con el personal funcionario encargado de la gestión y tramitación del expediente. El uso de un *software* libre o canal seguro de comunicación electrónica adaptado a las necesidades de confidencialidad y anonimato es clave para garantizar el éxito del sistema de gestión<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> La Guía para la aplicación de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, publicada el 28 de marzo por la AVAF, se puede consultar en [https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2023/03/GULA-AVAF-LEY-2\\_2023\\_\\_.pdf](https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2023/03/GULA-AVAF-LEY-2_2023__.pdf).

<sup>80</sup> En <https://www.antifraucv.es/comunicaciones-anonimas/> encontramos toda la información necesaria sobre como el anonimato de la comunicación en el entorno digital, también de la dirección IP, que puede identificar a la persona que navega por Internet, se garantiza utilizando una red de anonimización. Según AVAF, “la herramienta más utilizada es la red TOR, un software gratuito y de código abierto que permite mejorar la privacidad y seguridad en Internet. Al conectarse a Internet con TOR, la conexión pasa a través de una serie de túneles cifrados antes de ser encaminada hasta su destino lo que dificulta rastrear la fuente de la información. Así, la identidad de la persona que se conecta al Buzón de Denuncias está protegida. El uso de la red TOR para acceder al buzón es aconsejable o indispensable cuando se tiene el convencimiento o la certeza de riesgo, porque garantiza el anonimato de la persona en el momento de la recepción de la comunicación. No obstante, hay que recordar que quien informa debe preservar, también, el anonimato en el momento de la emisión. En muchas administraciones públicas y redes corporativas en general, los administradores de dichas redes impiden el acceso a la página de descarga de TOR o filtran el tráfico dirigido a ella. Por ello, para utilizar este software puede ser necesario hacerlo desde un ordenador de uso personal. La forma más sencilla de utilizar esta red es descargar e instalar el navegador Tor Browser, que se puede obtener desde la página <https://www.torproject.org/download/download-easy.html.es>”.

Es por ello que, en base a la obligación dispuesta en el artículo 157.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, *de Régimen jurídico del sector público*, la AVAF pone a disposición de todas las administraciones interesadas su herramienta de software libre, testada y diseñada a medida para este cometido, para su reutilización evitando así la necesidad de acudir al uso de otras tecnologías privadas comercializadas.

Todas las comunicaciones que se presenten serán tramitadas, salvo aquellas que incurran en falsedad evidente o notoria, y se investigarán aquellas que contengan una descripción suficiente que permita identificar el hecho o la conducta y que estén dentro del ámbito de actuación de la Agencia pudiendo recabarse información adicional a través de este canal seguro de comunicaciones.

No obstante, queda claro que las comunicaciones efectuadas no comportan el inicio de un procedimiento administrativo, ni tampoco producen el efecto de presentación en el registro de entrada de la Agencia, no suponen ejercicio de derecho de petición ni constituyen la presentación de recurso administrativo o reclamación alguna. A la persona que informa o comunica los hechos no le corresponde la condición de persona interesada en un procedimiento administrativo que, como ya hemos visto, es una cuestión criticada por parte de la doctrina.

Con independencia del tratamiento anónimo o no de las denuncias, las actuaciones de la Agencia están sujetas al deber de confidencialidad y secreto y deben asegurar la máxima reserva siendo así que no se podrá facilitar información a las personas que no tengan la condición legal de interesados, ni revelar información sobre las actuaciones realizadas, preservando las garantías del denunciado y el buen fin de los procedimientos judiciales o administrativos a los que pueda dar lugar.

Las comunicaciones deben cumplir una serie de requisitos y estar basadas en la certeza razonable de que la información tiene una especial trascendencia para lograr la integridad y buen gobierno del sector público o bien ayuda a evitar el fraude en el empleo de dinero público<sup>81</sup>.

En el supuesto de denuncias falsas, se acordará el archivo de las actuaciones pudiendo incluso derivarse responsabilidades disciplinarias o penales y dar lugar a una sanción si esta ha generado graves perjuicios para la persona denunciada.

Las denuncias o comunicaciones también pueden ser inadmitidas por falta de competencia, archivadas, remitidas al Ministerio Fiscal o autoridad judicial en el caso de presuntos delitos o, por último, determinar la apertura de actuaciones de investigación, siempre de oficio, por resolución del Director de la Agencia.

El procedimiento de investigación de la Agencia no podrá exceder de seis meses desde que se adoptó la resolución de inicio, pudiendo ampliarse como máximo otros seis meses más, cuando las circunstancias o la complejidad del caso así lo aconsejen y de forma motivada. Para el intercambio de datos e información relevante se firman acuerdos de colaboración con otros órganos e instituciones de supervisión y control y se trabaja de forma coordinada con las instituciones europeas.

La investigación termina con el emisión de un informe motivado de conclusiones que se remite al órgano competente para proceder; con la formulación de recomendaciones o requerimientos concretos para mejorar la detección y prevención del riesgo de conductas irregulares identificadas; con el archivo de las actuaciones; con el inicio de un procedimiento sancionador; con la propuesta al órgano competente de la apertura de procedimiento disciplinario o sancionador; con el traslado al Ministerio Fiscal o autoridad judicial en caso de presuntos delitos; o con la remisión al Tribunal

---

<sup>81</sup> La denuncia debe proporcionar la máxima información de la que disponga la persona denunciante o facilitar las fuentes donde poder obtenerla. En concreto debe contar con una narración clara y cronológica de los hechos y circunstancias que motivan la denuncia, la identificación de la administración o entidad del sector público a la que se refieren o afectan los hechos denunciados; la identificación de la persona o personas presuntamente responsables de los hechos denunciados o que hayan presuntamente participado o colaborado de alguna manera en los mismos; una explicación breve de los pasos ya realizados previamente en relación con los hechos denunciados, como procedimientos o recursos administrativos tramitados, quejas interpuestas ante las administraciones, expedientes disciplinarios, etc.; cualquier otra información que se considere que pueda ser útil para el conocimiento de los hechos denunciados y los posibles responsables. Se facilita un formulario para la presentación de las denuncias, que se puede consultar en <https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2021/03/MODELO-DENUNCIA-v1.0.pdf>.



de Cuentas en caso de presunta responsabilidad contable o con la presentación a la comisión parlamentaria del correspondiente informe, que puede incluir constancia expresa del incumplimiento injustificado del deber de colaboración, si la relevancia social o la importancia de los hechos lo requieren.

La Dirección de Análisis e Investigación de la Agencia será la responsable de realizar todas estas tareas, en particular la de ejercer la dirección técnica superior del análisis, la investigación y la inspección, además de las de supervisar y velar por el buen funcionamiento del buzón de denuncias. De todas estas actuaciones se realizará un seguimiento, las resoluciones finales de investigación se harán públicas en la web de la Agencia y se dará cuenta a las Cortes en su memoria anual o en el informe extraordinario que se eleve a la comisión parlamentaria correspondiente.

Por último y de forma complementaria a la garantía de un procedimiento seguro de comunicación de irregularidades, debemos referirnos a la protección que se brinda a los informantes a través del estatuto de la persona denunciante por el que las personas que alertan prácticas corruptas reciben de forma inmediata el amparo necesario para evitar represalias de cualquier tipo como aislamiento, persecución o empeoramiento de las condiciones laborales o profesionales o cualquier otra medida que implique cualquier forma de perjuicio o discriminación.

La Dirección de Asuntos Jurídicos de la Agencia presta asesoría legal sobre los hechos relacionados con la denuncia y los procedimientos que se interpongan en su contra con motivo de la misma, velando la protección de las personas denunciadas, informantes y alertadoras, proponiendo la adopción de medidas que garanticen su protección, y en particular para preservar su indemnidad personal y profesional, incluso, una vez terminada la fase de investigación que corresponde a la Agencia.

Sin duda, la confianza que genera el canal de denuncias de irregularidades de la AVAF se sustenta, por un lado, en la autonomía y profesionalidad de su personal y, por otro, en el uso de una tecnología segura que garantiza la confidencialidad y el anonimato de las comunicaciones. Ambas condiciones deberían figurar como condiciones esenciales a la hora de implementar los canales que se introducen como obligatorios en la normativa española.

## **2. La estandarización de las normas como resultado del consenso sobre las mejores prácticas**

La estandarización, normalización o autorregulación no surge del cumplimiento de una obligación legal si no que su esencia radica en la identificación y recopilación de las mejores prácticas del sector privado. Ayuda a resolver grandes debates teóricos sobre aspectos jurídicamente novedosos, armoniza los estándares internacionales y ofrece un modelo uniforme al que las entidades pueden recurrir con gran ahorro de costes de información y de cargas administrativas que, además, les permite diferenciarse fácilmente de las incumplidoras<sup>82</sup>.

Hoy en día, gracias a la intensa capacidad de innovación de los ecosistemas industriales, es cada vez más común la estandarización de procedimientos y el acercamiento entre el Derecho y la técnica<sup>83</sup>. La Unión Europea, consciente de los beneficios que la estandarización genera, acaba de

---

<sup>82</sup> Como acertadamente señalan SÁNCHEZ MACÍAS y RODRÍGUEZ LÓPEZ (2021), “también es necesario que las organizaciones cumplidoras sean reconocidas como tales y puedan diferenciarse de otras que no actúan guiadas por estos valores. En caso contrario, los potenciales problemas de selección adversa pueden esterilizar el intento. Precisamente, ese es el papel llamado a desempeñar por las certificaciones de sistemas de gestión de *compliance*”.

<sup>83</sup> A título de ejemplo, podemos referirnos a la estandarización como algo habitual en el sector químico: combustibles basados en hidrocarburos y biocombustibles así como adhesivos, protectores de la madera, explosivos para uso civil, etc.; construcción e ingeniería civil: estructuras, productos, materiales, equipos pero también resistencia al fuego, geotextiles, etc.; bienes domésticos, deporte y ocio: juguetes, gimnasia, equipamiento deportivo y de las áreas de juego, textiles y fuegos artificiales, etc.; medio ambiente: calidad del agua y del aire, vertederos y eco-etiquetado, etc.; alimentación: análisis de los ingredientes de los alimentos, alimentos para animales, aseguramiento de la calidad, embalaje y logística, etc.; normas generales: acreditación, certificación, ensayos e iluminación, acústica y vibración, etc.; sanidad: productos sanitarios, implantes, productos de diagnóstico y materiales y productos ópticos y dentales, etc.; salud y seguridad: Equipos de protección individual (oídos, ojos y vías respiratorias), etc.; calefacción, refrigeración, ventilación: aparatos a gas, aparatos que utilizan petróleo y combustible sólido, bombas de refrigeración y de calor,

publicar la Estrategia de Normalización de la UE surgida con el objeto reforzar su competitividad a escala mundial, facilitar una economía resiliente, ecológica y digital y consagrar los valores democráticos en las aplicaciones tecnológicas<sup>84</sup>.

La incidencia de las formas de autorregulación normativa en el Derecho, a través de las normas técnicas, se plantea hoy como una oportunidad para los marcos de integridad públicos de la misma manera que ya ha ocurrido en otros ámbitos como, por ejemplo, en el derecho penal económico ya que propicia el cambio cultural a favor del cumplimiento, contribuye a la mejora de la productividad, la competitividad y el crecimiento económico, enriquece el diseño de las políticas públicas y es un ejemplo de éxito de colaboración pública-privada<sup>85</sup>.

La concepción actual de un *compliance* integral, más allá del mero respecto a las leyes y reglamentos, exige un cumplimiento proactivo sometido tanto a controles externos o legales, como internos o basados en compromisos empresariales, éticos o sociales. Este nivel cualificado de cumplimiento se garantizará mediante un adecuado análisis y control de los riesgos y la implementación de una cultura que, insertada en su estrategia, represente el compromiso de la organización<sup>86</sup>.

Una de las mejores maneras de llevar a cabo este *compliance* integral, basado en el control y en la cultura, en el seno de todas las organizaciones es a través de la implantación de los llamados sistemas de gestión<sup>87</sup>. No es casualidad que la norma española reguladora de la protección del informante utilice el concepto de sistema interno de gestión que engloba los diferentes canales de comunicaciones que operan en el seno de la misma organización en lugar de referirse a canales de denuncias internos como elementos aislados del resto del modelo.

Los sistemas de gestión se definen como un conjunto de herramientas básicas para la mejora de la calidad que, perfeccionados a partir de la identificación y depuración de mejores prácticas y sobre la base de las estrategias de mejora continua, con la metodología del ciclo PDCA (Planificar, Hacer, Verificar, Actuar) se vieron consagrados en 1987 con la elaboración por parte de la Organización Internacional de Normalización o Estandarización (ISO) de la primera versión de la norma o estándar ISO 9001 Sistemas de gestión de la calidad<sup>88</sup>.

---

etc.; sociedad de la información: tecnologías de la información y comunicación, el programa eEurope, etc.; materiales: acero, cobre, aluminio, plomo, cinc, y estaño o papel, cuero, textiles y plástico, etc.; ingeniería mecánica: normas de seguridad para maquinaria, especificaciones para equipos a presión, calderas, tuberías, tanques, etc.; medición: contadores de agua, gas y energía térmica o manómetros, etc.; servicios: propósitos contractuales y de formación en transporte, turismo y servicios postales, etc.; transporte y embalaje: interoperabilidad de ferrocarriles convencionales y de alta velocidad, aeronáutica y espacio, transporte de mercancías peligrosas por carretera y por ferrocarril, embalajes y residuos de embalajes, etc.; empresas suministradoras y energía: suministro de gas y agua, ingeniería energética, cogeneración, aguas residuales y sistemas solares térmicos, etc.

<sup>84</sup> La estrategia europea de normalización y su programa de trabajo anual para 2022 se puede consultar en <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48598/attachments/2/translations/en/renditions/native> y <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48601/attachments/3/translations/en/renditions/native>.

<sup>85</sup> Es interesante el enfoque de MONTANER FERNÁNDEZ (2018).

<sup>86</sup> RODRÍGUEZ LÓPEZ y SÁNCHEZ MACÍAS (2021) profundizan en estos conceptos.

<sup>87</sup> Un sistema de gestión puede definirse, según el apartado 3.1 términos y definiciones de la norma UNE-ISO 37002, como un conjunto de elementos de una organización interrelacionados o que interactúan para establecer políticas y objetivos, así como procesos para lograr estos objetivos. Este mismo concepto es utilizado por las normas que adaptan los sistemas existentes a las exigencias del PRTR recientemente publicadas y analizadas en profundidad en el epígrafe anterior.

<sup>88</sup> La Organización Internacional de Normalización (ISO) es una organización no gubernamental internacional con sede en Ginebra, constituida en el año 1947 a partir de la iniciativa de 67 comités técnicos de 25 países del mundo expertos en diferentes disciplinas. Es quizás el organismo de desarrollo de normas más completo y complejo y con mayor reputación. Hoy en día cuenta con 165 miembros, Organismos Nacionales de Normalización habilitados por designación legal en su país.

Su principal función es crear normas o estándares a partir del trabajo de sus comités técnicos compuestos por personal propio y expertos de empresas, organizaciones no gubernamentales, agencias públicas, universidades, centros de investigación y grupos de interés que participan voluntariamente y que buscan obtener el máximo consenso posible. Además, ISO produce otros documentos basados en el consenso y en las buenas prácticas como los documentos de especificaciones técnicas (ISO/TS), informes técnicos (ISO/TR), especificaciones públicamente disponibles

El éxito del planteamiento formulado por ISO radica en que incorporó un enfoque basado en la gestión de los procesos más que en la revisión de los resultados, otorgando de esta manera un papel predominante a la vertiente preventiva o cultural frente a la correctiva o de inspección y en su carácter de modelo de recomendaciones o requisitos para llevar a cabo determinados procesos. Estas directrices no se refieren al mero cumplimiento de obligaciones legales, sino que se elaboran a partir de la consolidación de las mejores prácticas en la materia y, una vez que el sistema es certificado por un organismo externo confiable, permite afirmar que la organización cumple con los más altos estándares, ganándose la confianza de los mercados en los que opera.

En el ámbito específico de los sistemas de gestión de *compliance*, las diferentes normas ISO elaboradas hasta el momento, dado su carácter recopilador de las mejores prácticas en el ámbito de la lucha eficaz contra la corrupción, consensuadas y, además, susceptibles de certificación, no solo generan ventajas reputacionales en el tráfico jurídico a las organizaciones que las implantan, sino que, además, tiene un importante valor social al suponer la instauración de una cultura de integridad.

La primera norma internacional en materia de *compliance*, la ISO 19600 Sistemas de gestión de *compliance*. Directrices, publicado en 2014 y adoptada al catálogo español como UNE-ISO 19600, proporcionaba recomendaciones con el objetivo principal de lograr un cambio en la cultura de cumplimiento de las organizaciones. Varios años después de su publicación, y respondiendo a las necesidades del mercado, en julio de 2021, se vio sustituida por la Norma ISO 37301 Sistemas de gestión de *compliance*. Requisitos, conteniendo una orientación para su uso, que va un paso más allá estableciendo requisitos y configurándose por tanto como una norma de tipo certificable. Esto permite a las organizaciones demostrar ante sus partes interesadas su compromiso de cumplir y su capacidad de reducir al máximo los riesgos a través de una certificación por una tercera parte independiente.

La Norma ISO 37301 complementa otras normas que abordan ámbitos específicos del *compliance*, como la ISO 37001 Sistemas de gestión antisoborno. Requisitos, con orientación para su uso, de abril de 2017, y las certificables UNE 19601 para el *compliance* penal, de mayo de 2017, y la UNE 19602 para el *compliance* tributario, de febrero de 2019, al tiempo que se alinea con la Agenda 2030 de Naciones Unidas, en particular con el ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas, contribuyendo significativamente a dos de sus metas: reducir la corrupción y el soborno en todas sus formas y crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.

La Norma ISO 37002 Sistemas de gestión de la denuncia de irregularidades. Directrices, aprobada en octubre de 2021 por el comité internacional ISO/TC 309 Gobernanza de las organizaciones, en el que participa España, impulsa los canales de denuncias como herramienta fundamental para el control y la generación de una cultura de *compliance*, ayudando a las

---

(ISO/PAS), acuerdos internacionales de taller (IWA) y guías para difundir su actividad o para ayudar a comprender la actividad que realiza en sectores específicos.

Todos los elementos de las normas ISO responden a una misma estructura (Estructura de Alto Nivel o HLS) para facilitar la implantación de diferentes normas de gestión y necesariamente comprende: objeto y campos de aplicación; referencias normativas; términos y definiciones; contexto de la organización; liderazgo; planificación; apoyo; operación; evaluación del desempeño; y mejora.

Las normas internacionales ISO sobre sistemas de gestión pueden ser de tipo A (especificaciones), con requisitos de carácter certificable, o de tipo B (líneas directrices), con recomendaciones no certificables. En ambos casos se trata de normas de implementación voluntaria por parte de las organizaciones y concebidas como instrumentos de autorregulación.

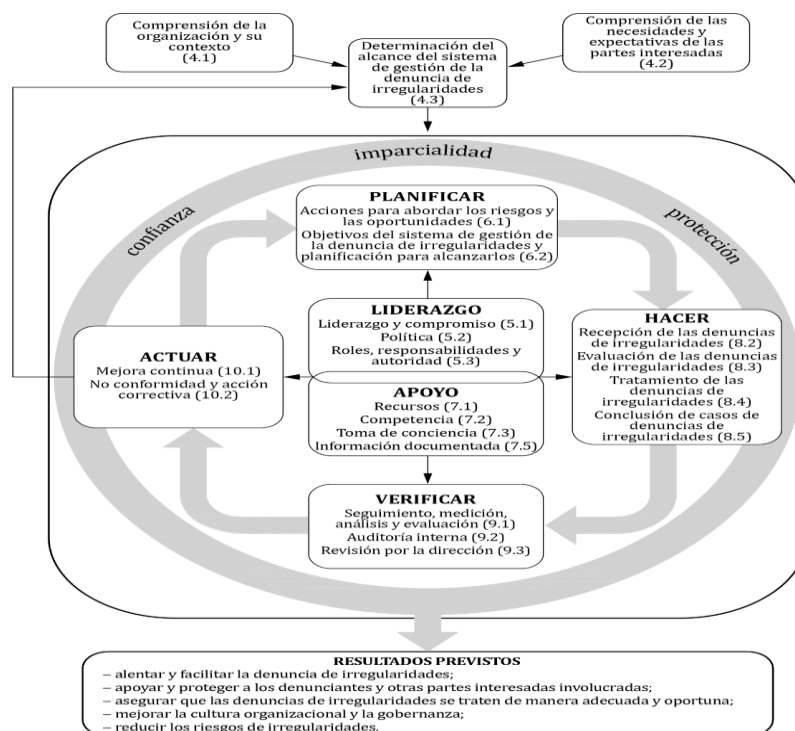
En España, la Asociación Española de Normalización AENOR, desde 1985, y a partir de 2017, Una Norma Española UNE, resultante de la división de AENOR en dos entidades distintas para realizar funciones independientes de normalización y certificación, es el organismo nacional habilitado para participar como miembro de ISO y para funcionar como Organismo de Desarrollo de Normas según la designación realizada por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad como organismo nacional de normalización.

organizaciones a establecer una sólida cultura de integridad y cumplimiento, contribuyendo así a su éxito y sostenibilidad<sup>89</sup>.

Los estudios y la experiencia demuestran que una gran proporción de irregularidades llega al conocimiento de la organización afectada a través de la información que proporcionan las personas de dentro de la organización o cercanas a la misma<sup>90</sup>.

Siguiendo el modelo de normas internacionales ISO y de la práctica norteamericana, especialmente prolífica en la materia, la ISO 37002 rehúye a utilizar conceptos estrictamente jurídicos recurriendo a conceptos de tipo organizativo con el objetivo de dotar de una mayor eficacia a la hora de su aplicación y, con ello, acudir a la fórmula jurídica que mejor encaje en cada caso<sup>91</sup>. Además, es adaptable y su uso variará con el tamaño, naturaleza, complejidad o jurisdicción de las actividades de la organización.

La Norma ISO 37002 ofrece a las organizaciones orientaciones para introducir o mejorar sus sistemas de gestión de denuncias de irregularidades que, basados en los principios de confianza, imparcialidad, protección y retroalimentación, tienen como objetivo alentar y facilitar las denuncias, asegurar que estas se tratan de manera adecuada y oportuna, apoyar y proteger a los denunciantes y reducir el riesgo de que las irregularidades se produzcan a la vez de mejorar la cultura organizacional, la gobernanza y la reputación de las instituciones<sup>92</sup>.



<sup>89</sup> Nuestro país participa activamente a través de los órganos técnicos de normalización CTN/165 SC 1 Gobernanza y canales de denuncia y CTN/165 SC 3 Sistemas de gestión del cumplimiento y sistemas de gestión anticorrupción, cuya secretaría desempeña UNE. Además, parece que la 37002 podrá ver potenciada su eficacia con la futura Norma ISO 37008 Investigaciones internas de las organizaciones. Orientación, que ofrecerá buenas prácticas sobre los principios que han de regir una investigación en todas y cada una de sus fases.

<sup>90</sup> Un análisis más detallado puede verse en nuestro trabajo ARES GONZÁLEZ (2021).

<sup>91</sup> Por ejemplo, acudiendo a la referencia “organización” en lugar de persona jurídica o “función” en lugar de compliance manager se consigue esta aplicación universal de las normas ISO según CASANOVAS YSLA (2018).

<sup>92</sup> Debemos tener en cuenta que con esta misma finalidad encontramos otros instrumentos, como por ejemplo y para el Derecho norteamericano, la Guía del Departamento de Justicia de los Estados Unidos editada para la evaluación de los programas de cumplimiento, de 30 de abril de 2020, establece una serie de criterios a tener en cuenta para validar la eficacia de los programas de cumplimiento normativo y que, en el particular de los canales de denuncia establece la necesidad de que se ocupen de la recepción de irregularidades y otras conductas, a través de procedimientos rigurosos, que respeten la confidencialidad y eviten la posibles represalias y cuenten con personal cualificado, objetivo e imparcial. Se puede consultar en <https://www.justice.gov/criminal-fraud/page/file/937501/download>.

## I. Descripción general de un sistema de gestión de denuncias de irregularidades.

Fuente: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:37002:ed-1:v1:es>

El sistema de gestión de denuncia de irregularidades, para que sea eficaz, debe distinguir necesariamente cuatro fases perfectamente planificadas: recepción, evaluación, tratamiento y conclusión de los casos de denuncias de irregularidades.

Para la Norma ISO, la irregularidad puede incluir desde el incumplimiento de la ley, fraude, corrupción, mala administración o abuso de autoridad hasta incumplimiento del código de conducta de la organización. La determinación del tipo de irregularidades que se pueden abordar a través del sistema de gestión de denuncias, así como la relación existente con otros procesos y sistemas que puedan estar previstos para resolver conflictos son dos aspectos importantes para determinar su alcance y efectividad.

La política de denuncia de irregularidades debería formar parte de la política de integridad de la organización y ser aprobada por la alta dirección, desarrollarse con participación del personal y otras partes interesadas y, por supuesto, estar fácilmente disponible, comunicarse periódicamente y revisarse a intervalos planificados.

Los beneficios potenciales que se perciben con la implantación de sistemas de gestión de la denuncia de irregularidades —o canales de denuncias o canales internos de comunicaciones— están relacionados con la identificación temprana de posibles irregularidades y reacción ágil frente a las mismas minimizando o evitando los daños económicos, sociales y reputacionales; la demostración del compromiso sólido al más alto nivel con la cultura de cumplimiento ético y de integridad y la generación, retención y atracción del mejor talento en la organización.

Como ya ocurrió con la Norma ISO 19601, con la que se “ayuda a las organizaciones a desarrollar sistemas de gestión de *compliance* penal con contenidos razonables para prevenir, detectar y gestionar conductas ilícitas generando así la cultura organizativa del cumplimiento de la legalidad que pueda fundamentar, en última instancia, la exoneración de su responsabilidad, aunque siendo conscientes que en el caso de la legislación española, el cumplimiento de esta norma UNE no asegura la exoneración o atenuación automática de la responsabilidad penal de la persona jurídica”, la Norma ISO 37002 puede contribuir a implementar de manera adecuada los canales de denuncia en el ámbito público aunque su contenido se base, por ahora, en meras recomendaciones y no en requisitos<sup>93</sup>.

## IV. PRINCIPIOS GENERALES PARA UN ADECUADO DISEÑO DEL CANAL DE DENUNCIAS PÚBLICO

Teniendo en cuenta las circunstancias descritas en las páginas precedentes y como consecuencia de la indefinición injustificada de algunos aspectos de la reciente normativa publicada y del no siempre efectivo enfoque tradicional, consideramos crucial identificar la manera en que debemos diseñar los canales de denuncias en el ámbito público para que puedan cumplir de manera eficaz su cometido<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Para RAGUÉS I VALLÉS (2021), “un nuevo avance en la estandarización de los modelos de prevención de delitos: la ISO 37002 sobre gestión de sistemas de denuncia” se trata de un “referente de primer orden tanto para las organizaciones y sus asesores en el momento de implantar el sistema, como para los abogados, jueces y fiscales en caso de que alguna persona jurídica sea procesada penalmente y su modelo de prevención deba ser sometido a revisión a los efectos de valorar la responsabilidad penal de dicha entidad. Si bien la ISO no es un texto de obligado seguimiento, no cabe duda de que el prestigio de la entidad que ha formulado este estándar constituye una garantía de que, en caso de aplicarse correctamente, la organización sometida a escrutinio penal deberá ser vista favorablemente por las autoridades, al menos en este punto concreto del modelo de prevención”.

<sup>94</sup> La denominación “canal de denuncias” se utiliza, en aras de una mejor comprensión del contenido de los principios formulados, como un término paraguas. En cada caso concreto y en función de la normativa o ámbito de aplicación de referencia, deberíamos acudir a las denominaciones “sistema interno de información”, “canal interno o externo de información”, “canal de denuncias interno o externo” o “sistema de gestión de denuncias de irregularidades”.

Con esta finalidad, a continuación presento un catálogo de nueve principios formulado sobre la base de las pautas y procedimientos establecidos en la norma técnica ISO 37002 y de la experiencia reportada por las agencias antifraude que cooperan en redes nacionales y europeas de lucha contra la corrupción, además de, por supuesto, lo contenido en la Directiva de protección de los denunciantes, en la Ley reguladora de protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción o en los requerimientos exigidos por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para percibir fondos *Next Generation*, que entendemos que deberían observarse para una adecuada implantación del canal de denuncias, especialmente, en las organizaciones públicas. Estos principios son los que estudiamos a continuación.

## 1. Implicación y compromiso al más alto nivel

La implementación del canal de denuncias no solo debe justificarse en el cumplimiento de una obligación legal, sino que debe reconocerse como un mecanismo eficaz para detectar irregularidades y para generar entornos seguros y confiables en los que se fomente una verdadera cultura de cumplimiento. En el diseño e implementación del canal de denuncias resulta esencial la implicación desde la cúpula de la organización (*tone from the top*) definiendo los límites.

El compromiso con la política de integridad y, en concreto, con el sistema de gestión de irregularidades o canal de denuncias, debe demostrarse de forma indubitada, interna y externamente, por el órgano de gobierno y la alta dirección para que produzca el resultado esperado<sup>95</sup>.

## 2. Integración del canal de denuncias en la política de integridad

El órgano de gobierno y la alta dirección, de forma coherente con los propósitos de la entidad y con los riesgos a los que se enfrenta, establecen los objetivos que persigue en particular el canal de denuncias, atribuyen roles y responsabilidades a personas determinadas, con la autonomía e independencia necesarias para llevar a cabo la función de gestión y diseñan los procedimientos oportunos para su implementación y revisión<sup>96</sup>.

El canal de denuncias es un elemento más del sistema formado por el código ético, la política de ausencia de conflicto de intereses o de gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas, entre otras, en el que debe resaltar la consistencia de la política de integridad general y interrelación entre sus distintos componentes<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> El Apartado 5.1 de la ISO 37002: Liderazgo y compromiso, implica, entre otras funciones de la alta dirección, la de aprobar la política de denuncia de irregularidades y la de comunicar mensajes claros acerca de la existencia, importancia y uso del canal de denuncias. La ley española de protección del informante atribuye en su artículo 5.1 la responsabilidad de la implantación del sistema interno de información al órgano de administración o de gobierno de la entidad y a lo largo de la exposición de motivos de la norma apela al principio de liderazgo.

En el mismo sentido se pronuncian las Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre integridad pública relativa al compromiso —“demostrar compromiso al más alto nivel político y gerencial en el sector público para mejorar la integridad y reducir la corrupción”— y al liderazgo —“invertir en liderar la integridad para que el organismo público demuestre su compromiso”—.

Por su parte, el liderazgo eficaz es uno de los conceptos que deben considerarse en la puesta en marcha de planes de integridad públicos, según la Guía AVAF: El Plan de integridad pública: Hoja de Ruta y Anexos Facilitadores y la implicación de los órganos de gobierno demostrando el compromiso político de la organización es clave para establecer adecuadas dinámicas de implementación según su apartado 2.6.

<sup>96</sup> El Apartado 5.3: roles, responsabilidades y autoridades, el apartado 6.2: objetivos del sistema de gestión de denuncias de irregularidades y planificación para alcanzarlos y el apartado 8.1: planificación y control operacional hacen referencia a la planificación dirigida al más alto nivel, de la ISO 37002 hacen referencia a estos conceptos. En el mismo sentido, pero de manera más esquemática, el artículo 8 de la Ley española de protección del informante se refiere a la figura del responsable del sistema, su designación, funciones y responsabilidades y el artículo 9 describe el procedimiento de gestión de las informaciones.

<sup>97</sup> El Apartado 6.1 de la ISO 37002: Acciones para abordar riesgos y oportunidades, refleja el principio de consistencia de la política de integridad general y el principio de coherencia entre la política de denuncia de irregularidades y el propósito de la organización. Por su parte, la Ley de protección del informante y de lucha contra la corrupción, en su artículo 1, contempla el fortalecimiento de las infraestructuras de integridad en las organizaciones

### 3. Determinación de los riesgos y definición del alcance de la protección

Una vez valorados todos los riesgos potenciales, la organización debe definir con claridad y precisión las conductas susceptibles de ser comunicadas a través del canal de denuncias y los agentes que pueden o deben participar en este proceso de comunicación<sup>98</sup>.

Los sistemas de gestión de la denuncia de irregularidades o canales de denuncias sólo serán eficaces si se extienden a todas las actividades, procesos y miembros de la organización. Resulta esencial determinar, desde el primer momento y con este cometido, todos los riesgos potenciales a los que se enfrenta la entidad, a través de los llamados mapas de riesgos, priorizando sobre ellos las medidas de prevención, detección y reacción o gestión.

Los canales de denuncias deben concebirse como instrumentos tanto para la comunicación de las irregularidades detectadas como para el planteamiento de inquietudes ya que el objetivo de los sistemas de gestión también comprende el cambio cultural y la generación de confianza organizacional<sup>99</sup>.

### 4. Publicidad, difusión y participación

Para garantizar el éxito del canal de denuncias, las personas que trabajan en la organización deben conocer de forma detallada la política de denuncia de irregularidades, sus objetivos, los mecanismos de protección a su alcance y su contribución a la eficacia del sistema o, por el contrario, las implicaciones del incumplimiento. Esta información debe estar documentada y ser fácilmente accesible, además de comunicarse periódicamente en los idiomas, lenguajes y formatos adecuados y transmitirse a todo el personal a través de capacitaciones o formaciones a medida<sup>100</sup>.

---

como una de sus finalidades y en la definición inicial del Sistema interno de Información que hace el artículo 5.2 de la Ley 2/2023, se hace constar la necesidad de contar con una política o estrategia en la materia.

La Guía AVAF: El Plan de integridad pública: Hoja de Ruta y Anexos Facilitadores recomienda, en su apartado 2.4, la fijación del marco conceptual del plan de integridad institucional, como marco de integridad que forma parte de un enfoque estratégico basado en evidencias empíricas y contraste de riesgos y además, en su apartado 2.5, identifica la necesidad de que estos planes, que incluyen los canales de comunicación y los canales de denuncias de irregularidades, deben ser parte integrante de toda la estrategia de integridad de la entidad pública.

<sup>98</sup> El Apartado 4.3 de la ISO 37002: determinación del alcance del sistema de gestión de la denuncia de irregularidades, hace referencia a la necesidad de establecer los límites y la aplicabilidad del sistema de gestión de denuncias de irregularidades por parte de la alta dirección para determinar su alcance. Esto implica considerar el contexto de la organización, las partes interesadas, el ámbito subjetivo y objetivo del canal y los resultados de la evaluación inicial de riesgos.

<sup>99</sup> Este principio se ve claramente comprometido con la concepción del ámbito material de la Ley de protección del informante, en su artículo 2, y con su confusa redacción al incluir no solo las conductas recogidas en la Directiva sino a los ilícitos penales y administrativos graves y muy graves pero, por el contrario, no atender a las irregularidades que pudieran comprometer la integridad de la organización como conductas susceptibles de protección. Es así que el apartado 4 del artículo 7, permite que los canales internos puedan estar habilitados para la recepción de otras comunicaciones o informaciones pero indicando expresamente que en estos casos no se dispone de la protección dispensada por la norma.

La AVAF expresamente reconoce, apartado 2.6.3 de su Guía, la necesidad de que los canales de denuncias integren las comunicaciones de cualquier otro suceso que pueda comprometer cualquier fondo público con independencia de su financiación a pesar de lo que manifiesta la Directiva *whistleblower*. Además, debemos recordar que, en concreto, el buzón de denuncias de la AVAF se configura también como oficina virtual del empleado público, para permitir a este personal, de forma confidencial, comunicar irregularidades administrativas de las que puedan tener conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

<sup>100</sup> El apartado 5.2 y el apartado 7.4 y 7.5 de la ISO 37002 hacen referencia a los requisitos de difusión y comunicación de la política de denuncia de irregularidades y el apartado 7.3 identifica como necesaria la toma de conciencia y formación de todas las personas que realizan trabajos bajo el control de la organización, extendiéndose por tanto más allá del personal propio. El título IV de la Ley de protección del informante se dedica a la publicidad de la información y registro de las informaciones y en su artículo 25 se establece, sin más detalle, la obligación de informar de manera clara y accesible sobre el uso del canal interno y los principios esenciales del procedimiento de gestión refiriéndose a que esta información debe estar en la página de inicio de las web existentes pero omitiendo cualquier otra indicación sobre los cauces de publicidad, comunicación o difusión que serían procedentes.

Además, para que esta política sea defendida y practicada por todos los afectados, es conveniente que todas las personas puedan participar en el proceso de formación de la voluntad de la organización y de toma de decisiones, cada uno en los niveles, fases o responsabilidades que le correspondan y que han sido previamente asignadas<sup>101</sup>.

## 5. Suficiencia de recursos

La entidad debe diseñar un canal de denuncias que comprenda cuatro fases diferenciadas: (i) recepción, (ii) evaluación, (iii) tratamiento y (iv) conclusión<sup>102</sup>. Y garantizar que, en todas ellas, las personas responsables cuentan con la autoridad, competencia, integridad e independencia necesarias<sup>103</sup>. Entre otras consideraciones, las personas que ejercitan funciones de inspección tienen que contar con la condición de autoridad para el ejercicio eficaz de su misión.

Es absolutamente necesario que la entidad ponga a disposición recursos materiales suficientes para implementar, operar y mejorar el sistema<sup>104</sup>.

## 6. Tratamiento seguro de la información

La atribución por la alta dirección de las responsabilidades que deben asignarse para el correcto desarrollo de la función de gestión de la denuncia de irregularidades<sup>105</sup> y la determinación de un

---

Según AVAF, apartado tercero de su Guía para la implementación de la Ley 2/2023, las entidades públicas y privadas obligadas por la Ley deberán contar con una política o estrategia que enuncie los principios generales en materia de sistema interno de información y defensa del informante y que sea debidamente publicitada en el seno de la entidad u organismo. La importancia de la información y de la formación práctica a todos los niveles organizativos es destacada en el apartado 2.6.2 de la Guía.

<sup>101</sup> Las matrices RACI (*Responsible, Accountable, Consulted, Informed*) son un ejemplo de esta metodología para la toma de decisiones participada que utiliza ISO en todas sus recomendaciones pero que, sin embargo, son desconocidas en el planteamiento expresado en la norma española. Por su parte, la Guía AVAF sí que recoge este principio cuando reconoce la importancia de la escucha activa a la ciudadanía y la necesaria implicación de todos los actores en los procesos de toma de decisiones en sus apartados 2.6.5 y 2.6.6 de la Guía.

<sup>102</sup> El apartado 1 de la ISO 37002: objeto y campo de aplicación, afecta a las cuatro fases diferenciadas del ciclo de planificación y el control operacional de forma similar a las cuatro fases que experimentan las comunicaciones realizadas a través del canal externo de comunicaciones ante la Autoridad Independiente de Protección del Informante que se recogen en el Título III de la Ley 2/2023.

<sup>103</sup> El apartado 7.2 de la ISO 37002 se refiere a las características de fiabilidad, inteligencia emocional, diplomacia, imparcialidad, integridad, liderazgo, confidencialidad y buen juicio, que deben presentar los responsables de la protección, apoyo e investigación en el sistema de gestión de denuncias.

La norma española dedica un artículo al régimen de personal de la autoridad independiente, el artículo 45, con referencia a los principios que deben inspirar su proceso de selección y a la formación específica que deben recibir una vez incorporados.

Desde la Agencia Valenciana Antifraude animan a todas las entidades a designar un responsable de integridad que asumirá las funciones vinculadas a los canales internos de información pero también todas aquellas que requiera la ejecución del plan de integridad institucional y/o de cada uno de los marcos de integridad que impone la vigente legislación en materia de transparencia y buen gobierno, tales como: códigos éticos, procedimientos de prevención o control de los conflictos de interés, formación, como recogen las recomendaciones para la aplicación de la Ley 2/2023 en las entidades valencianas obligadas.

<sup>104</sup> El apartado 7.1 de la ISO 37002 hace referencia a los recursos necesarios (financieros y humanos, soluciones de TI, habilidades especializadas, infraestructura organizacional, material y experiencia) que deben integrar el apoyo de la organización.

De forma tangencial, el artículo 8.4 de la ley de protección del informante se refiere a que el responsable del sistema deberá disponer de todos los medios personales y materiales para llevar a cabo sus tareas frente a la adecuada dotación de recursos humanos que señala la Guía AVAF en su apartado 2.6.1. como aspecto fundamental dentro de todo plan de integridad pública que se quiera poner en marcha.

<sup>105</sup> Aunque debemos recordar que la función de gestión puede delegarse, en su totalidad o en parte, en personas externas a la organización siempre que su actividad sea susceptible de control y seguimiento por los responsables tal y como recoge el apartado 5.3.3 de la ISO 37002: características de la toma de decisiones delegada y de su control y permite el artículo 15 de la ley de protección del informante para las entidades que integran la Administración Local siempre que acrediten insuficiencia de medios y solamente con carácter instrumental.

Con respecto a la gestión indirecta del sistema interno de información por un tercero, desde la AVAF advierten que, en todo caso, su control debe residenciarse en el ámbito interno de la organización. La externalización, previa



proceso trazable y auditable, previamente aprobado, que garantice un trato imparcial y objetivo, en el que se identifique cómo se recibe la información, de qué manera se evalúa, qué medidas de protección se adoptan y para quién y qué recomendaciones o decisiones deben adoptarse al respecto una vez concluida la investigación, resultan esenciales<sup>106</sup>.

El canal de denuncias debe generar, además, incentivos suficientes para que la comunicación de las informaciones que pueden suponer riesgos para la organización se realice de forma segura. La alta dirección debe asegurar que, en las diferentes fases del procedimiento, se garantiza la protección del denunciante frente a posibles represalias a través del tratamiento confidencial de su identidad, la protección de datos personales y la puesta a disposición de medidas específicas de apoyo pero también la de los investigados frente a los comportamientos de mala fe que puedan desvirtuar el modelo<sup>107</sup>. El uso de una herramienta de software que garantice todas estas condiciones es esencial para el buen funcionamiento del canal de denuncias.

## 7. Documentación de los datos y de los resultados

La información generada por el canal de denuncias debe documentarse y controlarse en todas las fases del procedimiento, estar disponible de forma idónea para su uso, protegerse y conservarse y garantizar su tratamiento confidencial para evitar identificaciones que puedan desalentar las comunicaciones al mismo tiempo que permita la retroalimentación a las partes implicadas.

A pesar de estas cautelas, el denunciante tiene derecho a recibir comunicaciones del resultado de la investigación y de cualquier circunstancia relevante durante el procedimiento<sup>108</sup>.

---

justificación de la insuficiencia de medios propios, únicamente podría ser de carácter instrumental y sin que pueda implicar ejercicio de potestades públicas reservadas al personal funcionario de carrera en consonancia con el artículo 105 de la Constitución Española. Así aparece recogido en el apartado cuarto de la Guía para la implementación de la Ley 2/2023.

<sup>106</sup> El apartado 6.1 de la ISO 37002 se refiere a la responsabilidad de diseñar estos procesos de tratamiento y gestión de la información recibida y el apartado 8.1 recoge los pasos operativos del sistema de gestión. De forma bastante superficial, el artículo 9 de la ley de protección del informante recoge el contenido mínimo del procedimiento de gestión de informaciones pero no especifica o detalla cómo se deben llevar a cabo tales indicaciones.

La AVAF, en su Guía para la implementación de la Ley 2/2023, apartado séptimo, considera que las entidades del sector público deban velar por la implementación de todas las garantías y mecanismos necesarios para que en el procedimiento de recepción de informaciones sobre infracciones se puedan detectar eventuales posibles conflictos de interés entre el tercero y las personas informantes, prevenir y contener los riesgos de fuga de información institucional y los e o garantizar la protección de datos personales de las personas informantes, a título de ejemplo.

<sup>107</sup> El apartado 8.4 de la ISO 37002 recoge los instrumentos utilizados habitualmente en el tratamiento de las denuncias de irregularidades desde la protección y apoyo al denunciante, el tratamiento de la conducta perjudicial detectada, la protección de los sujetos de denuncia y de las partes interesadas pertinentes.

Por su parte, la norma española hace referencia en su artículo 5.2b) a la garantía de seguridad en el diseño de los sistemas internos de información, con independencia de su fórmula de gestión y en su artículo 17.3 al sistema de registro seguro y de acceso restringido que debe utilizarse en la fase de recepción de las informaciones. En lo referente tanto el canal interno como externo de comunicaciones, el artículo 26 recoge las obligaciones de registro de las informaciones recibidas e investigaciones realizadas garantizando los requisitos de confidencialidades previstos en la ley y el artículo 33 las relacionadas con la protección de datos.

La AVAF manifiesta en su Guía para la aplicación de la Ley 2/2023 que “la configuración del sistema interno de información debe reunir determinados requisitos, entre otros, su uso asequible, las garantías de confidencialidad, las prácticas correctas de seguimiento, investigación y protección del informante” y destaca que se permite la comunicación anónima ofreciendo el uso gratuito del software libre de gestión que utiliza la Agencia para sus buzones de denuncias, al tratarse de tecnologías que cumplen todos los requisitos requeridos por la Ley 2/2023 para el canal interno de información. Además, podemos referirnos a los dos sistemas de buzones digitales más conocidos y ampliamente utilizados como son *GlobalLeaks* —desarrollado por el Centro Hermes para la Transparencia y los Derechos Humanos y adaptado por AVAF para su canal de denuncias de irregularidades— y el sistema *SecureDrop* de la Fundación para la Libertad de Prensa.

<sup>108</sup> El nivel de detalle proporcionado al denunciante sobre las acciones tomadas por la organización puede, no obstante, verse limitado para evitar comprometer cualquier investigación según recoge el apartado 8.1 de la ISO 37002.

En diferentes apartados de la norma española, como en el artículo 9.2.c), se recogen las obligaciones de información al denunciante en el marco del sistema interno de información y en el artículo 17.4, 18.2, 19.2, 20.3 del título III cuando se tramitan comunicaciones ante el canal externo, todo ello en cumplimiento de las indicaciones de la Directiva *whistleblower*.

## 8. Medición y rendición de cuentas

La evaluación del desempeño del canal de denuncias es una parte esencial del sistema de gestión y, con el objetivo de analizar su eficacia, corresponde a las entidades la planificación de cómo, cuándo y por quién se va a realizar la medición y el análisis de sus resultados<sup>109</sup>.

La selección de un conjunto de indicadores, cuantitativos y cualitativos, que guíen estas tareas de seguimiento y evaluación, así como el desarrollo de auditorías internas planificadas permitirán comparar el desempeño del sistema de gestión de denuncias en diferentes periodos, fases y resultados<sup>110</sup>.

## 9. Revisión periódica y mejora continua

El canal de denuncias debe revisarse de forma periódica a través del análisis de los resultados obtenidos, las necesidades y expectativas generadas, los cambios de contexto que se hayan podido producir y las oportunidades surgidas de la práctica. Los resultados de este proceso de revisión y los datos estadísticos generados del análisis propician la actualización, verificación puntual y sobrevenida y la mejora del sistema<sup>111</sup>.

Los estándares sobre gestión de denuncias de irregularidades exigen la mejora continua de estos canales. Esta actividad debe realizarse de forma planificada por el órgano de gobierno y a propuesta de la alta dirección, periódicamente y, en todo caso, cuando se haya detectado una necesidad que afecte a la idoneidad, adecuación o eficacia del sistema de gestión<sup>112</sup>.

## V. CONCLUSIONES

Mejorar la cultura ética y de integridad y reforzar los vínculos existentes con la ciudadanía se plantean como prioridades de la gestión pública contemporánea. La incorporación de nuevos enfoques procedentes de las ciencias sociales, unido al poder transformador de la tecnología, aparecen como revulsivos para la consolidación de una gestión de los asuntos públicos más inteligente, responsable y transparente.

Los canales de denuncias en el ámbito público se presentan como una oportunidad para la promoción de ambos objetivos. Por un lado, permiten un mejor uso de la información disponible

---

<sup>109</sup> El apartado 6.2 de la ISO 37002 hace referencia a que los objetivos del sistema de gestión de denuncia de irregularidades deben ser medibles, objeto de seguimiento y evaluación y ser actualizados o revisados según los casos.

En la Disposición Adicional tercera de la Ley de protección del informante se recoge la obligación de elaborar una memoria anual en los tres primeros meses del año de la que se dará cuenta de las actuaciones desarrolladas durante el año anterior pero sin embargo no prevé esta obligación de rendición de cuentas para las entidades obligadas a implantar canales internos de informaciones.

Por su parte, la AVAF da cuenta de todas sus actuaciones y realiza un seguimiento de las mismas, las resoluciones finales de investigación son publicadas en la web y anualmente acude a las Cortes a presentar su memoria anual o, en el caso que así proceda, el informe extraordinario que se eleva a la comisión parlamentaria correspondiente.

<sup>110</sup> El apartado 9.1.2 de la ISO 37002 recoge un listado no exhaustivo de indicadores que pueden ser utilizados con estos fines como, por ejemplo, el número de denuncias recibidas por país, región y departamento, la naturaleza de la irregularidad, el tiempo de acoso de recibo de la denuncia inicial de irregularidades o la proporción de denuncias que quedan fuera del alcance del Sistema o aquellas en que la Información era deliberadamente falsa. En el mismo sentido, encontramos el Anexo IX de la Guía AVAF: El Plan de integridad pública.

<sup>111</sup> El apartado 9.3 de la ISO 37002 se refiere a la revisión que debe realizarse y trasladarse al órgano de gobierno para la adopción de decisiones mientras que la norma española prevé, en su artículo 22, que cada tres años se revisará y modificará el procedimiento de gestión de informaciones de la autoridad independiente para su mejora continua.

El plan de integridad, y dentro del mismo el canal de denuncias, debe configurarse como una herramienta flexible y sujeta a revisión y actualización, según el apartado 2.11 de la Guía AVAF por lo que se recomienda definir con claridad y precisión el procedimiento y órgano que lo impulse.

<sup>112</sup> La ISO 37002 hace referencia, cuando habla de mejoras continuas, a la reacción de la organización en caso de “no conformidades” entendidas como aquellos supuestos en los que se constata el incumplimiento de un requisito y la necesidad de incorporar acciones correctivas o mecanismos para eliminar el origen del incumplimiento y prevenir la recurrencia, cuando la normativa española establece la revisión de los procedimientos al menos una vez cada 3 años.

facilitada por las personas directamente vinculadas al caso concreto mitigando así los problemas de información en la toma de decisiones y, por otro, fomentan la participación directa de la ciudadanía en la identificación de los riesgos y las reacciones ante los incumplimientos colaborando, como actores principales, en la construcción de una cultura de cumplimiento de la organización.

A pesar de que la implantación de canales de denuncias, en su denominación más general, o de sistemas internos de información, canales internos o canales externos de información en la denominación particular por la que ha optado el legislador español, es preceptiva para todo el sector público a partir de la transposición a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva *whistleblower* y que los fondos MRR han otorgado cierta relevancia a los aspectos éticos en las entidades que gestionan fondos públicos, las omisiones, incoherencias y los defectos de técnica de la nueva normativa nos han animado a trabajar en una guía, en forma de principios generales de aplicación, al servicio de las administraciones públicas.

Organizaciones dedicadas a la lucha contra el fraude de ámbito municipal, regional, estatal o europeo, atesoran una vasta experiencia en la gestión de canales de denuncias y sus contribuciones, advertencias y recomendaciones son especialmente interesantes en esta tarea. Del mismo modo, en el sector privado, desde la reforma del Código Penal del año 2015 las empresas han estado trabajando en la puesta en marcha de mecanismos para evitar o reducir la responsabilidad penal en la que pudieran incurrir sus organizaciones y sus mejores prácticas en materia de canales de denuncias se ven recopiladas en las normas técnicas ISO de alcance internacional.

Un análisis cuidadoso y reflexivo del marco teórico indicado y de las mejores prácticas del sector público y privado a partir de las dos experiencias citadas llevan a proponer en este trabajo un catálogo de nueve principios generales de aplicación que, pensamos, puede servir de guía a las administraciones públicas en su tarea de diseñar e implementar canales de denuncias que cumplan de manera eficaz su cometido: la implicación y compromiso al más alto nivel; la integración del canal de denuncias en la política de integridad; la determinación de los riesgos y definición del alcance de la protección; la publicidad, difusión y participación; la suficiencia de recursos; el tratamiento seguro de la información; la documentación de los datos y de los resultados; la medición y rendición de cuentas y la revisión periódica y mejora continua.

En definitiva, las administraciones públicas deben estar comprometidas con la implantación de una política de integridad real y efectiva, a medida de los riesgos de sus actividades y que cuente con herramientas, como los canales de denuncias, para su identificación y reacción. Además, deben poder demostrar este compromiso con la implicación directa de la cúpula de cada entidad en la aprobación del sistema, la designación de responsabilidades y la garantía de medios técnicos seguros y humanos suficientes para llevar a cabo su implementación. Y, en última instancia, deben saber comunicar, tanto dentro como fuera de cada entidad, los resultados de esta implicación a través de la publicidad y difusión del sistema y de sus logros, la adecuada formación de todo su personal y la evaluación y actualización de su funcionamiento.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALOISI, A., DE STEFANO, V. (2022): *Your boss is an algorithm. Artificial Intelligence, Platform Work and Labour*. London: Hart.
- ARÁNGUEZ SÁNCHEZ, C. (2020): “El diseño de programas de prevención de delitos para personas jurídicas”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n.º 22-20.
- ARENILLA SÁEZ, M. (2014): *Teclas para transformar la Administración Pública española. Grupo de Investigación en Administración Pública 2032*. Madrid: INAP [<http://www.gigapp.org/images/stories/Teclas-GLAP2032-V1-1.pdf>].
- ARES GONZÁLEZ, B. (2021): “El Estatuto del denunciante y el canal de denuncias en el ámbito público”. En: RODRÍGUEZ-GARCÍA, N., RODRÍGUEZ LÓPEZ, F. (eds.): *Compliance y responsabilidad de las personas jurídicas*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE COMPLIANCE (2020): *Estudio sobre la función de compliance en las empresas españolas*. Madrid: ASCOM.
- ATIENZA RODRÍGUEZ, M. (2006): *El Derecho como argumentación. Concepciones de la argumentación*. Barcelona: Ariel.
- AVAF (2023): *Guía para la aplicación de la Ley 2/2023, de 20 de febrero* [[https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2023/03/GULA-AVAF-LEY-2\\_2023\\_.pdf](https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2023/03/GULA-AVAF-LEY-2_2023_.pdf)].
- BACHMAIER WINTER, L. (2019): “Whistleblowing europeo y compliance: La Directiva EU de 2019 relativa a la protección de personas que reporten infracciones del Derecho de la Unión”. *Diario La Ley*, n.º 9539.
- BALLESTEROS SÁNCHEZ, J. (2020): “Pautas y recomendaciones técnico-jurídicas para la configuración de un canal de denuncias eficaz en organizaciones públicas y privadas. La perspectiva española”. *Derecho PUCP*, n.º 85.
- BARCELÓ MOYANO, M. (2023): “Obligaciones de reporte al Ministerio Fiscal en la nueva Ley de protección de whistleblowers”. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, n.º 61.
- BECK, U. (1999): *World Risk Society*. Oxford: Policy Press.
- CAMPOS ACUÑA, C. (2017): “Encaje del SALER en el nuevo marco legal de lucha contra la corrupción: una herramienta de compliance”. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, n.º 5.
- CAMPOS ACUÑA, C. (2020): “Guía práctica de compliance en el sector público”. *El Consultor de los Ayuntamientos*.
- CAMPOS ACUÑA, C. (2022): “Canales de denuncia y protección del denunciante en el ámbito local. Algunas dificultades propias de la administración local y propuestas de solución”. En: GIMENO BEVIÁ J., LÓPEZ DONAIRE, M. B. (dirs.): *La protección de denunciantes: Propuesta de regulación para España tras la Directiva Whistleblowing*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- CAMPOS ACUÑA, C. (2023): “Las 15 claves del Sistema Interno de Información («Whistleblower»)””. *Carta Tributaria. Revista de Opinión*, n.º 95.
- CASANOVAS YSLA, A. (2017): *Compliance penal normalizado: el estándar UNE 19601*. Pamplona: Aranzadi.
- CASANOVAS YSLA, A. (2018): “La Norma UNE 19601 y los requisitos del Código Penal”. En: GÓMEZ JARA DÍEZ, C (coord.): *Persuadir y razonar: Estudios Jurídicos en homenaje a José Manuel Maza Martín*. Pamplona: Thomson-Reuters Aranzadi.
- CASTAÑEDA CRESPO, C. E. (2022): “Public compliance”. En: RAMÍREZ BARBOSA, P. A. (dir.): *Responsabilidad empresarial y cumplimiento corporativo*. Bogotá: Tirant lo Blanch.
- CEREZO PRIETO, M., FRUTOS ESTEBAN, F. J. (2022): “Los nudges como herramienta al servicio de la gobernanza anticipatoria”. En: SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z. (dir.): *Regulación con prospectiva de futuro y de consenso gobernanza anticipatoria y prospectiva administrativa*. Pamplona: Aranzadi.
- COLVIN N., GALIZZI B., NAD, V. (2020): *Cómo proteger mejor a los alertadores: Guía práctica para transponer la Directiva europea* [<https://www.blueprintforfreespeech.net/es/noticias/guia-practica-para-la-transposicion-de-la-directiva-de-la-ue-sobre-los-alertadores>].
- COMISIÓN EUROPEA (2019): *The Innovation Principle, European Commission, Research and Innovation Department* [[https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2022-07/ec\\_rtd\\_factsheet-innovation-principle.pdf](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2022-07/ec_rtd_factsheet-innovation-principle.pdf)].
- COMISIÓN EUROPEA (2022): *An EU Strategy on Standardisation Setting global standards in support of a resilient, green and digital EU single market* [<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48598/attachments/2/translations/en/renditions/native>].
- COMISIÓN EUROPEA (2022a): *Eurobarómetro especial sobre la corrupción* [<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2658>].
- COMISIÓN EUROPEA (2022b): *Informe sobre el Estado de Derecho en 2022. La situación del Estado de Derecho en España* [[https://commission.europa.eu/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_en](https://commission.europa.eu/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en)].

- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2017): *Dictamen sobre «Integrar los nudges en las políticas europeas»* [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IE1333>].
- CRIADO GRANDE, J. I. (2016): “Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública”. *Revista de Estudios Políticos*.
- DÍAZ MÉNDEZ, A., CUÉLLAR MARTÍN, E. (2007): *Gestión pública inteligente*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- DOMÉNECH PASCUAL, G. (2022): “Las regulaciones experimentales”. *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*.
- DUPUY K., NESET, S. (2020): *La psicología cognitiva de la corrupción. Explicaciones del comportamiento no ético a nivel micro*. Oslo: CMI.
- FERNÁNDEZ AJENJO, J. A. (2019): “Problemas y soluciones frente al uso populista del Estado de Derecho: Agencias Anticorrupción y Servicios de Coordinación Antifraude”. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*.
- 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., RODRÍGUEZ LÓPEZ, F. (eds.): *Compliance y justicia colaborativa en la prevención de la corrupción*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- FERNÁNDEZ AJENJO, J. A. (2022): *Instituciones de investigación administrativa y auditoría forense para la prevención del fraude y la corrupción en las Administraciones Públicas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- FORTUNY, M. (2020): “La nueva guía DOJ para evaluar la eficacia de un programa de cumplimiento: un horizonte de legitimidad más allá del *paper compliance*”. *La Ley Compliance Penal*, n.º 2.
- GALÁN MUÑOZ, A. (2019): “*Whistleblowing* anónimo y *compliance* penal tras la aprobación de la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos personales y de garantía de los derechos digitales: una decisión político-criminal a revisar”. En: COLOMER HERNÁNDEZ, I. (dir.): *Uso y cesión de evidencias y datos personales entre procesos y procedimientos sancionadores o tributarios*. Cizur Menor: Thomson-Reuters Aranzadi.
- GAMERO CASADO, E. (2021): “*Compliance* (o cumplimiento normativo) de desarrollos de Inteligencia Artificial para la toma de decisiones administrativas”. *Diario La Ley*, n.º 50.
- GARCÍA MORENO, B. (2020): *Del whistleblower al alertador. La regulación europea de los canales de denuncia*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- GARCÍA MORENO, B. (2021): “El concepto de alertador (o *whistleblower*). Consideraciones a la luz de la Directiva (UE) 2019/1937”. En: RODRÍGUEZ-GARCÍA, N., RODRÍGUEZ LÓPEZ, F. (coords.), *Compliance y responsabilidad de las personas jurídicas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- GARCÍA MORENO, B. (2022): “La figura del *whistleblower*”. En: LÓPEZ DONAIRE, B., GIMENO BEVIÁ, J. (dirs.): *La directiva de protección de los denunciantes y su aplicación práctica al sector público*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- GIMENO BEVIÁ, J. (2021): “*Whistleblowing* y proceso penal: una lectura desde las garantías procesales”. En: OLAIZOLA NOGALES, I., SIERRA HERNÁIZ, E., LÓPEZ LÓPEZ, H. (dirs.): *Análisis de la Directiva UE 2019/1937 whistleblower, desde las perspectivas penal, procesal laboral y administrativo-financiera*. Cizur Menor: Thomson-Reuters Aranzadi.
- GIMENO FELIÚ, J. M. (2022): “Los fondos *Next Generation* y el rol de los órganos de control externo. Auditoría y control de la respuesta al Covid-19 y de la implementación de la iniciativa *Next Generation UE*”. En: VV.AA.: *XIV Encuentros Técnicos de los OCEX*. Santiago de Compostela: Thomson-Reuters Aranzadi.
- GOÑI SEIN, J. L. (2021): “Canal de denuncias en la empresa y protección de datos”. En: OLAIZOLA NOGALES, I., SIERRA HERNÁIZ, E., LÓPEZ LÓPEZ, H. (dirs.): *Análisis de*

- la Directiva UE 2019/1937 whistleblower, desde las perspectivas penal, procesal laboral y administrativo-financiera*. Cizur Menor: Thomson-Reuters Aranzadi.
- GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, M. (2022): “Las normas UNE-ISO y su referencia a los canales de denuncia”. En: GIMENO BEVIÁ J., LÓPEZ DONAIRE, M. B. (dirs.): *La protección de denunciantes: Propuesta de regulación para España tras la Directiva Whistleblowing*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- HEREDERO ORTIZ DE LA TABLA, L. (2022): “La construcción de un sistema de integridad institucional en la Administración de Castilla y León (2007-2021)”. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, n.º 28.
- IGLESIAS REY, P. (2022): “El desafío del sector público ante la aplicación de la Directiva de protección del informante. Los canales de denuncia”. *Revista Galega de Administración Pública (EGAP)*, n.º 64.
- IGLESIAS REY, P. (2023): “Implicaciones de la nueva ley de protección del informante: la exigencia de los canales de denuncia en el sector público como un elemento nuclear de los sistemas de integridad”. *Revista Auditoría Pública*, n.º 81.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2022): “Integridad pública y prevención. A propósito del diseño y aplicación de las medidas de prevención en los planes antifraude en la gestión de fondos europeos”. En: VV.AA.: *XIV Encuentros Técnicos de los OCEX*. Santiago de Compostela: Thomson-Reuters Aranzadi.
- JIMÉNEZ FRANCO, E. (2022): “Prospectiva administrativa y la futura Ley de protección de los informantes”. En: SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z. (dir.): *Regulación con prospectiva de futuro y de consenso gubernanza anticipatoria y prospectiva administrativa*. Cizur Menor: Aranzadi.
- KAHNEMAN, D. (2011): *Thinking, Fast and Slow*. London: Penguin Books.
- KAHNEMAN, D., SLOVIC, P., TVERSKY, A. (eds.) (1982): *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*. Cambridge: Cambridge University Press
- 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.
- LEÓN ALAPONT, J. (2020): *Compliance penal. Especial referencia a los partidos políticos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- LEÓN ALAPONT, J. (2022): “Los canales de denuncia y la protección del informante en las entidades del sector privado: a propósito de la trasposición de la Directiva (UE) 2019/1937, de 23 de octubre”. *UNED. Revista de Derecho Penal y Criminología*, n.º 28.
- LEÓN ALAPONT, J. (2023): *Canales de denuncia e investigaciones internas en el marco del compliance penal corporativo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- LÓPEZ DONAIRE, M. B. (2022): “Marcos de integridad y los canales de denuncia. El derecho a la buena administración”. En: GIMENO BEVIÁ J., LÓPEZ DONAIRE, M. B. (dir.): *La protección de denunciantes: propuesta de regulación para España tras la Directiva Whistleblowing*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- MAGRO SERVET, V. (2020): “¿Por qué es recomendable un canal de denuncias interno en la empresa?”. *Diario La Ley*, n.º 9586.
- MAGRO SERVET, V. (2023): “Denuncia anónima, el confidente, el canal de denuncias y la Ley 2/2023 de 20 de febrero de protección del «alertador» ante la corrupción”. *Diario La Ley*, n.º 10239.
- MINSAIT (2021): *Boosting Intelligence Governance: la gestión pública del mañana*. Madrid: INDRA [<https://www.minsait.com/es/actualidad/insights/las-claves-del-gobierno-inteligente-en-las-administraciones-publicas>].
- MONTANER FERNÁNDEZ, R. (2018): “La exención de responsabilidad penal de las personas jurídicas: Regulación jurídico-penal vs. UNE 19601”. *La Ley Penal*, n.º 132.

- MUNDORF, S., VILLAREJO GALENDE, H. (2015): “El interés público y la supervisión de la auditoría. ¿Cómo debe vigilar el vigilante?”. *AECA: Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, vol. 111.
- MUÑOZ JUNCOSA, A. (2023): “La influencia del modelo de control interno de la UE en el control de los fondos *Next Generation*”. *El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 3.
- OCDE (2018) *La integridad pública desde una perspectiva conductual. El factor humano como herramienta anticorrupción*. Paris: OCDE [<https://www.oecd.org/publications/la-integridad-publica-desde-una-perspectiva-conductual-9789264306745-es.htm>].
- PÉREZ TRIVIÑO, J. L. (2018): “Los canales de denuncia en las organizaciones deportivas. Un análisis pesimista”. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, n.º 8.
- PONCE SOLÉ, J. (2018): “Derecho administrativo, ciencias conductuales y *nudging* en la gestión pública”. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n.º 15.
- PWC (2012): *¿En qué hay que transformar la Administración Pública española? Como afrontar el reto del cambio en el sector público*. Madrid: PwC [<https://www.pwc.es/es/publicaciones/sector-publico/assets/transformar-administracion-publica-esp.pdf>].
- PWC (2020): *Administración 2030: Una visión transformadora. Propuestas para la próxima década*. Madrid: PwC [<https://www.pwc.es/es/publicaciones/sector-publico/assets/observatorio-pwc-esade-administracion-2030.pdf>].
- RAGÜES I VALLÉS, R. (2021): “Un nuevo avance en la estandarización de los modelos de prevención de delitos: la ISO 37002 sobre gestión de sistemas de denuncia”. *La Ley Compliance Penal*, n.º 7.
- RIVERO ORTEGA, R. (2007). *Derecho Administrativo económico*. Madrid: Marcial Pons.
- RIVERO ORTEGA, R. (2017): “Gestión pública inteligente, innovación e información: oportunidades y riesgos del *big data* administrativo”. En: FERNANDO PABLO, M. M., FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., RIVERO ORTEGA, R., TERRÓN SANTOS, D. (eds.): *Liber Amicorum Salmanticensis Profesor Ángel Sánchez Blanco (cuarenta años de ordenamiento constitucional)*. Salamanca: Ratio Legis.
- RIVERO ORTEGA, R. (2021): “La controvertida gestión de los fondos de recuperación en España: exigencias europeas y consenso futuro”. *REDE: Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 80.
- RIVERO ORTEGA, R. (2022a): “La Administración del futuro: Gobierno de la prevision”. En: SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z. (dir.): *Regulación con prospectiva de futuro y de consenso gobernanza anticipatoria y prospectiva administrativa*. Cizur Menor: Thomson-Reuters Aranzadi.
- RIVERO ORTEGA, R. (2022b): “¿Cumplen el Derecho Europeo y Estatal las normas autonómicas sobre la gestión de los Fondos de Recuperación?”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 58.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, F. (2000): “Introducción al análisis económico de la corrupción”. En: FABIÁN CAPARRÓS, E. A. (ed.): *La corrupción: aspectos jurídicos y económicos*. Salamanca: Ratio Legis.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, F., SÁNCHEZ MACÍAS, J. I. (2021): “Normalización y certificación en *compliance*, de la autorregulación al valor social”. En: RODRÍGUEZ-GARCÍA, N., RODRÍGUEZ LÓPEZ, F. (eds): *Compliance y responsabilidad de las personas jurídicas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- RODRÍGUEZ-GARCÍA, N. (2023): “*Compliance* y sistema penal español: potencialidades y retos”. En: ARANGÜENA FANEGO, C., HOYOS SANCHO, M., PILLADO GONZÁLEZ, E., FREITAS, P. M. (eds.): *El proceso penal ante una nueva realidad tecnológica europea*. Cizur Menor: Thomson-Reuters Aranzadi.
- SÁEZ HIDALGO, I. (2022): “Claves para la implantación en el sector público de los canales de denuncias internas”. *Actualidad Administrativa*, n.º 5.

- SÁEZ HIDALGO, I. (2023): “El ámbito objetivo de aplicación de la Ley 2/2023. ¿Qué comunicaciones pueden justificar el derecho a protección frente a las represalias?”. *Diario La Ley*, n.º 10274.
- SÁNCHEZ MACÍAS, J. I., LEO CASTELA, J. I. (2020): *Compliance tributario para pymes según la Norma UNE 19602*. Madrid: AENOR Ediciones.
- SÁNCHEZ MACÍAS, J. I., RODRÍGUEZ LÓPEZ, F. (2021): “Estudio preliminar”. En: RODRÍGUEZ-GARCÍA, N. (dir.): *Tratado angloiberoamericano sobre compliance penal*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ R. M. (2020): “Sistemas de *compliance* y canales de denuncia en la Administración Pública. Una referencia al Ayuntamiento de Barcelona y a su buzón ético y de buen gobierno”. *La Ley Compliance Penal*, n.º 2.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z. (dir.) (2022): *Regulación con prospectiva de futuro y de consenso. Gobernanza anticipatoria y prospectiva administrativa*. Cizur Menor: Aranzadi.
- SENDÍN GARCÍA, M. A. (2019) “Régimen jurídico de la denuncia, indefensión del denunciante e interpretación del derecho por la Administración pública”. *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)*, n.º 57.
- STIGLITZ, J. E. (2002): “Information and the Change in the Paradigm in Economics”. *American Economic Review*, vol. 92, n.º 3.
- TERRÓN SANTOS, D. (2021): “Reformas institucionales para la ejecución de los Fondos *Next Generation EU*”. En: RASTROLLO SUÁREZ, J. (dir): *Guía para la planificación, gestión y ejecución de los fondos del Plan para la Recuperación Transformación y Resiliencia*. Cizur Menor: Thomson-Reuters Aranzadi.
- THALER, R. H., SUNSTEIN, C. R. (2008): *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*. Yale: Yale University Press.
- THÜSING G., FORST, G. (2015): *Whistleblowing. A Comparative Study*. New York: Springer.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2023): *Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2022* [<https://www.transparency.org/en/cpi/2022>].
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2018): *A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation* [<https://www.transparency.org/en/publications/best-practice-guide-for-whistleblowing-legislation>].
- U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE CRIMINAL DIVISION (2020): *Evaluation of Corporate Compliance Programs* [<https://www.justice.gov/criminal-fraud/page/file/937501/download>].
- VEIGA MAREQUE, J. A., FERNANDEZ DE AVILÉS, G. (2019): *Compliance para pymes. Paso a paso*. Madrid: Colex.
- VILLEGAS GARCÍA, M. A., ENCINAR DEL POZO, M. A. (2018): “*Compliance*, protección del informante e investigaciones internas”. En: GÓMEZ JARA DIEZ, C. (coord.): *Persuadir y razonar: Estudios Jurídicos en homenaje a José Manuel Maça Martín*. Pamplona: Thomson-Reuters Aranzadi.
- VILLORIA MENDIETA, M. (2020): *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Madrid: Tecnos.
- WHISTLEBLOWING INTERNATIONAL NETWORK (WIN) (2023): *Carta dirigida a la Comisión Europea* [<https://es.scribd.com/document/624367047/25-01-23-WIN-Letter-EC-Re-Spain-Transposition-fin#>].
- XNET (2023): *Urgente: Enmiendas al Anteproyecto de Ley de Protección de Informantes/Alertadores/Whistleblowers, de 17 de marzo de 2022*. Barcelona: Xnet [<https://xnet-x.net/es/xnet-enmendar-anteproyecto-ley-proteccion-informantes-ministerio-justicia/>].



