El canal externo de información sobre infracciones normativas: de la Directiva 2019/1937/UE, de 23 de octubre, a la Ley 2/2023, de 20 de febrero[1]

Humberto Gosálbez Pequeño
Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Córdoba

SUMARIO. 1. A título introductorio: la institución del "canal de denuncia" en la nueva normativa comunitaria y española. 2. El canal externo de información: principios y caracteres generales. 2.1. Canal externo y autoridad externa: una unión indisoluble. 2.2. ¿Subsidiariedad del canal externo? A propósito de la preferencia del legislador por el canal interno. **3. El funcionamiento del canal externo y el procedimiento administrativo de la denuncia externa.** 3.1. La iniciación. *3.1.1. El presupuesto de la legitimación del informante. 3.1.2. La presentación de la denuncia por el informante.* 3.1.2.1. Las modalidades formales de las denuncias. 3.1.2.2. El contenido de la denuncia. En especial, la identidad del informante. *3.1.3. La recepción formal de la denuncia y su acuse de recibo. 3.1.4. La (in)admisión a trámite de la denuncia.* 3.2. La instrucción y los derechos procedimentales. 3.3. Terminación. **4. Bibliografía.**

1. A título introductorio: la institución del "canal de denuncia" en la nueva normativa comunitaria y española

La Directiva 2019/1937/UE, de 23 de octubre, de protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión (y la ley española

1. Proyecto de Excelencia de la Junta de Andalucía (PROYEXCEL_00903): "La Nueva Seguridad Pública, Derecho Administrativo Sancionador y Estado de Derecho en Europa" (2022-2025). Grupo de investigación SEJ-196, Junta de Andalucía.

de transposición al ordenamiento nacional: Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción[2]) regula —como así se infiere de su mismo título— la protección de los informantes de lo que la norma llama "infracciones del Derecho de la Unión" (denominadas "infracciones normativas" en la Ley 2/2023). Es decir, el *leitmotiv* de la norma comunitaria está constituido por el amparo establecido en favor de los denunciantes de esas infracciones normativas, siendo el canal de denuncias el instrumento procedimental de la transmisión de esa información.

Y tan relevante como la tipificación misma de la institución del canal de denuncias es la dualidad clasificatoria de canales que instaura la Directiva y que, por tanto, deben asumir los ordenamientos nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea: canales internos y canales externos. Su artículo 5 ya se refiere a estas dos modalidades, aunque indirecta e implícitamente al no denominarlas "canales de denuncia"[3]; ciertamente, su apartado 4 define la llamada "denuncia interna" y su apartado 5 la "denuncia externa"[4]; de esta forma, el legislador comunitario define el canal interno de denuncias como el canal de cada "entidad jurídica de los sectores privado o público", y el canal externo como el canal de cada una de "las autoridades competentes"; en otras palabras, el canal interno es el canal de cada persona jurídica —del sector privado o del sector público— en la que el denunciante "presta sus servicios", y el externo es el canal de una institución pública del Estado miembro, en los términos que seguidamente veremos.

2. El canal externo de información: principios y caracteres generales

2.1. Canal externo y autoridad externa: una unión indisoluble[5]

La justificación del canal externo de denuncia está presente sucintamente en el preámbulo de la Directiva, en su considerando 63. Por ello, el artículo 11.1 declara preceptiva la implementación del canal externo de denuncias[6],

2. Un interesante análisis de los orígenes de la norma ha mostrado recientemente Tardío Pato (2023: 21-33).

3. En cambio, sí emplea la expresión "canales de denuncia" en preceptos posteriores: "canales internos" y "canales externos" en el artículo 6.1.b), "canales de denuncia interna" en los artículos 7 y 8, "canales de denuncia externa" en los artículos 10-12, etc.

4. Nótese, no obstante, que la Directiva contempla una tercera modalidad de denuncia: la llamada "revelación pública".

5. Así lo destacó tempranamente Piñar Mañas (2020: 105): la preceptiva creación del canal externo es, sin duda, "una de las novedades más destacadas de la Ley, pues *implica* la creación de una Autoridad Independiente de tutela de los denunciantes".

6. Deber legal que, por cierto, no está dispensado en la Directiva en caso alguno.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

denuncia externa que —recuérdese— se refiere a la comunicación "ante las autoridades competentes" (artículo 5.5 de la Directiva).

Y ¿quiénes son estas autoridades competentes? El artículo 5.14) de la norma comunitaria las define así: "toda autoridad nacional designada para recibir denuncias de conformidad con el capítulo III —esto es, denuncias externas— y para dar respuesta a los denunciantes, y/o designada para desempeñar las funciones previstas en la presente Directiva, en particular en lo que respecta al seguimiento". Pero nada más dispone el articulado de la Directiva, que, por tanto, no establece qué tipología de autoridades de los Estados miembros deben ser esas autoridades que gestionan los canales externos, sino que, por el contrario, reconoce explícitamente la competencia de cada Estado para "determinar qué autoridades son competentes para recibir la información sobre infracciones que entren en el ámbito de aplicación de la presente Directiva y seguir adecuadamente las denuncias" (considerando 64), si bien explícitamente ofrece a los legisladores nacionales una amplia heterogeneidad de potenciales autoridades a elegir[7]: "Dichas autoridades competentes podrían 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" (considerando 64)[8]. "Autoridades competentes", pues (y no cualquier órgano administrativo o entidad pública), que, además, deben contar con los "recursos adecuados"[9].

Y el legislador español naturalmente elige la naturaleza jurídica de esa autoridad, pero lo hace rechazando —sin explicación alguna— que sea una autoridad judicial, constitucional (Defensor del Pueblo) o administrativa[10] anticorrupción[11], y optando por una autoridad administrativa *ad hoc* inde-

7. Una síntesis de las atribuciones competenciales realizadas por los países de nuestro entorno en favor de unas y otras autoridades estatales ha realizado Cerrillo i Martínez (2023: 157-158).

8. Una notable diversidad potencialmente asumible por el legislador español que ya fue resaltada por Sierra Rodríguez (2020b: 67).

9. Los Estados no solo deben designar esas autoridades, sino que están impelidos a crearlas (o transformar las existentes), dotándolas de los medios necesarios y apropiados para ejercer sus funciones (artículo 11.1 de la Directiva).

10. Ya examinando la entonces Propuesta de Directiva, se manifestó por un modelo similar al del Tribunal de Cuentas Europeo Benítez Palma (2018: 33-34).

11. Tempranamente, comentando la Propuesta de la norma comunitaria, admitió entonces la opción de las autoridades judiciales o, incluso, fiscales, Rodríguez-Medel (2019: 232): "De este modo, en el actual marco legal español, las previsiones de la propuesta de Directiva en lo que a denuncias externas se refiere podrían ser de aplicación a instituciones como el Tribunal de

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

pendiente y de nueva creación[12]: la llamada Autoridad Independiente de Protección del Informante (A.A.I.), regulada en los artículos 42 y siguientes de la Ley 2/2023. En su preámbulo la ley "justifica" esta forma organizativa de esa autoridad porque así se garantiza la "independencia y autonomía exigidas por la norma europea"[13], olvidando que estas inexcusables garantías están también presentes en las otras opciones organizadoras indicadas en la norma comunitaria[14], no constituyendo, pues, criterios suficientemente justificativos de la elección de uno u otro modelo de organización gestora del canal externo.

En todo caso, conforme a lo dispuesto en la Directiva, el artículo 43.1 de la Ley 2/2023 atribuye a la Autoridad Independiente de Protección del Informante[15] la función de la "gestión del canal externo de comunicaciones",

Cuentas o el Defensor del Pueblo, pero también a las autoridades policiales, al Ministerio Fiscal o a los Juzgados de Instrucción (en cuanto que reciben denuncias por hechos delictivos que se enmarcan en el ámbito de aplicación de la propuesta de Directiva)".

12. Explícitamente se pronunció sin reservas en favor de la constitución de una autoridad estatal independiente Bueno Sánchez (2021: 216-238).

13. Resulta sorprendente esta declaración del legislador cuando en el artículo 42, tras prescribir su "plena autonomía e independencia orgánica y funcional respecto del Gobierno" (apartado 1), decreta su "vinculación" con el Ministerio de Justicia (apartado 2). Esta explícita vinculación ha merecido la crítica de Jiménez Franco (2023: 352), "dado que la AIPI es la institución garante del sistema de información tanto del sector público estatal como del sector privado (artículo 61.2) y su actividad es susceptible de afectar a los derechos de las personas para protegerlos frente a la actuación de los poderes públicos, por lo que debería haberse excluido esa 'vinculación'", máxime cuando esta "tiene efectos en la ausencia de autonomía normativa en cuanto a la aprobación de su Estatuto y de su Reglamento de funcionamiento interno (artículos 44, 57 y Disp. final undécima), y también de la autonomía financiera al tramitarse su anteproyecto de presupuesto por el Ministerio de Hacienda y Función Pública (artículo 49.1) y depender de los créditos presupuestarios del Ministerio de Justicia hasta contar la AIPI con un presupuesto propio (Disp. Transitoria tercera)", y, por todo ello, "el legislador estatal, quizás, hubiera debido seguir la tendencia autonómica de la ubicación institucional en las Cortes Generales y no en el Ejecutivo para otorgar a la AIPI una independencia más efectiva y mayor legitimidad democrática".

14. Opciones que, por cierto, podrían amparar atribuciones competenciales a distintos organismos externos, como parece postular Jiménez Franco (2022: 221) examinando el entonces proyecto de ley, y defender una "multiplicidad de canales externos de información y libertad de elección por el informante del canal más conveniente".

15. Sin embargo, la A.A.I. no es el único organismo competente en la gestión del canal externo, pese al extenso ámbito subjetivo competencial atribuido a su favor en el artículo 24.1, incluyendo no solo los órganos constitucionales y los órganos de relevancia constitucional, sino también, en principio, todo el sector público y el sector privado, cuando la infracción o el incumplimiento informado afecte o produzca sus efectos en el ámbito territorial de más de una comunidad autónoma. El artículo 24.2 de la Ley 2/2023 prescribe que las comunidades autónomas podrán crear sus respectivas autoridades independientes, y serían competentes respecto de las informaciones que afecten a las instituciones de la comunidad autónoma, al sector público autonómico y local de su respectivo territorio (salvo que exista convenio en contrario sujetándose a la competencia de la autoridad estatal, según lo dispone el artículo 24.1.d] de la ley), así como sobre las entidades que formen parte del sector privado, "cuando el incumplimiento comunicado se circunscriba al ámbito territorial de la correspondiente comunidad autónoma",

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

canal que, por imperativo comunitario, debe reunir unas características comunes y propias de todo canal de denuncia, y también unas características específicas acordes a la funcionalidad especial asignada por la Directiva y conforme también con las otras funciones asignadas a la autoridad pública gestora del canal externo[16].

En efecto, ya desde su inicio la Directiva —en el considerando 3— enuncia los requisitos básicos que deben tener los llamados canales de denuncia: ser "efectivos, confidenciales y seguros y garantizando la protección efectiva de los denunciantes frente a represalias", desarrollando estas condiciones en su considerando 73. Por tanto, no es poco lo que dispone la norma comunitaria ya en su mismo preámbulo.

Por ello, el artículo 11.2.a) de la Directiva prescribe que los propios Estados miembros "velarán por que las autoridades competentes: establezcan canales de denuncia externa independientes y autónomos para la recepción y el tratamiento de la información sobre infracciones". Este canal externo, pues, ha de gozar de una real independencia respecto de todas las entidades —públicas y privadas— que disponen de canales internos. Pero ¿cuándo es independiente el canal externo? Para evitar la tentación de que cada Estado establezca esa autoridad nacional[17] y ese canal externo con independencia formal y no efectiva, la Directiva impone estas condiciones en su artículo 12.1. Parece, pues, que basta que el canal sea seguro y garantice la protección de la identidad del denunciante, aparte de permitir la conservación de la información que obre en él. Pero la Directiva, como veremos más adelante, dispone más reglas inherentes a la configuración institucional del canal externo como un canal de recepción, de seguimiento y de respuesta a la denuncia presentada, funcionalidades estas declaradas en el artículo 11.1 de la norma.

ámbito territorial este cuya delimitación misma no siempre será evidente, como advierte Cerrillo i Martínez (2023: 161), como, "por ejemplo, en el caso en que una entidad privada tenga varios centros distribuidos en diferentes comunidades autónomas o tenga la sede central en una comunidad autónoma y una representación en otra", que, por otra parte, podría demandar una reforma de la respectiva ley autonómica reguladora de su autoridad anticorrupción, en el caso de que la comunidad autónoma no creara una nueva autoridad independiente *ad hoc* y optase, en cambio, por atribuir estas competencias en favor de su ya existente organismo anticorrupción y antifraude (Cerrillo i Martínez, 2023: 162).

16. Atribuidas en el artículo 43: "2. Adopción de las medidas de protección al informante previstas en su ámbito de competencias", y "4. Tramitación de los procedimientos sancionadores e imposición de sanciones por las infracciones previstas en el título IX".

17. Por cierto, considerando el amplio ámbito subjetivo de aplicación de la Directiva, el legislador español podía haber optado por un sistema dual; una autoridad externa (y canal) específica para el sector público, y otra independiente para el sector privado; así lo subraya Tardío Pato (2023: 36-37), aduciendo el modelo italiano.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

2.2. ¿Subsidiariedad del canal externo? A propósito de la preferencia del legislador por el canal interno

Tipificados uno y otro canal en la Directiva y en la Ley 2/2023, es preciso abordar si una o/y otra norma: a) permiten el uso simultáneo de uno y otro canal de denuncia o, por el contrario, disponen que el uso de uno de ellos impide usar el otro; b) imponen algún orden de preferencia por uno u otro tipo de canal de denuncia o, en cambio, admiten el uso indistinto de ambos canales; c) admiten el uso sucesivo de ambos canales de denuncia o, por el contrario, solo admiten el uso de uno de ellos; d) prescriben criterios determinantes del uso de ambos canales o, en cambio, otorgan al denunciante algún derecho de opción o elección[18].

La Directiva no ofrece una regulación suficientemente explícita. En el considerando 33, pese a reconocer la habitualidad de los denunciantes por usar los canales internos, declara que "el denunciante debe poder elegir el canal de denuncia más adecuado en función de las circunstancias particulares del caso"[19]. Sin embargo, el apartado 1 de su artículo 7 señala que, "como principio general [...], la información sobre infracciones podrá comunicarse a través de los canales y procedimientos de denuncia interna previstos en el presente capítulo"; así pues, el canal interno es la regla general dispuesta por la disposición comunitaria, regla que se confirma en el apartado 2 al prescribir lo siguiente: "Los Estados miembros promoverán la comunicación a través de canales de denuncia interna antes que la comunicación a través de canales de denuncia externa, [...]"[20].

Pero ¿este mandato a los legisladores nacionales priorizando las denuncias internas obliga al denunciante a usar primero el canal interno? No

18. En los textos iniciales de la Propuesta de la Directiva se establecía preceptivamente la vía del canal interno como previa a la vía del canal externo, previsión normativa que se modificó durante la tramitación de la Propuesta, como ha subrayado García Moreno (2020: 317-318).

19. Y no debe extrañar, porque, como subrayara Pérez Monguió (2019: 109), los canales internos "han sido los tradicionales pero no han tenido un gran éxito y han provocado una gran desconfianza por muchos motivos como son la falta de transparencia, el corporativismo o la ausencia de garantías que han provocado un rechazo del mismo"; asimismo, más recientemente lo ha subrayado Capdeferro Villagrasa (2023: 113): "en casos de funcionamiento irregular generalizado, o en que estén implicados buena parte de altos cargos de la organización, difícilmente podrían prosperar las denuncias de irregularidades; o incluso podrían ser vistas como alertas previas que permitan alterar o destruir posibles medios de prueba antes de que la denuncia acabe en un organismo externo con facultades para investigar la actuación de la empresa".

20. Esta preferencia "en el plano declarativo" por el canal interno podría explicarse "probablemente por la naturaleza preventiva de los canales internos que posibilitan la detección en el seno de la propia organización, de manera que si se actúa con diligencia se podrán solventar internamente los incumplimientos detectados" (Parajó Calvo, 2022: 54).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

parece. Es cierto que el artículo 10 señala que "los denunciantes comunicarán información sobre infracciones por los canales y los procedimientos descritos en los artículos 11 y 12, tras haberla comunicado en primer lugar a través de los canales de denuncia interna, […]"; pero el mismo precepto añade lo siguiente: "[…] o bien comunicándola directamente a través de los canales de denuncia externa". ¿Consagra entonces la Directiva un derecho de elección del denunciante? Parece que sí, al admitir el uso del canal externo sin haber usado antes el interno[21].

Un último precepto de la norma comunitaria debemos referir. El citado artículo 7.2 introduce al final una adición normativa importante en relación con la preferencia por la denuncia interna que prescribe, añadiendo: "siempre que se pueda tratar la infracción internamente de manera efectiva y siempre que el denunciante considere que no hay riesgo de represalias"[22]. Por tanto, no hay un verdadero derecho de opción del denunciante explícitamente declarado en la norma, al prescribir el precepto la denuncia externa como segunda vía, salvo que exista —a juicio del denunciante, cierto es— el riesgo de represalia[23] y, además, salvo que el canal interno sea efectivo[24].

Pero esta excepción de la "efectividad" de la denuncia interna es aún más difícil de constatar (y comprender incluso) que la otra, porque ¿quién decide que la infracción denunciada internamente se puede tratar o no de manera efectiva?; ¿el denunciante?; ¿su entidad empleadora? Una vez más hemos de acudir a los considerandos para interpretar los preceptos. El considerando 47 declara lo siguiente: "[…] por principio, debe animarse a los denunciantes a utilizar en primer lugar los canales de denuncia interna e informar a su empleador, si dichos canales están a su disposición y puede

21. Obsérvese, por otra parte, que la norma prescribe algo más: a) la no simultaneidad de los dos tipos de canales, debiendo usarse uno u otro canal, pero no ambos al mismo tiempo; b) el uso sucesivo del canal interno, en primer lugar, y, en segundo lugar, el uso del canal externo; y c) la preterición implícita de usar primero el canal externo y luego el interno, al contemplarse el canal interno como canal que precede al externo (y no al revés), de tal forma que la vía directa del canal externo precluye la vía del canal interno.

22. Quizás las dudas sobre la efectividad y las garantías de los canales internos en comparación con los canales externos expliquen estas cautelas condicionantes del legislador comunitario. Dudas que ha ilustrado Sierra Rodríguez (2020b: 69) ampliamente, y que Cerrillo i Martínez (2023: 153) estima justificadas ante la "mayor protección" que ofrece el canal externo y el temor del informante a las represalias por usar el canal interno.

23. Por cierto: ¿riesgo que tendrá que explicar en la denuncia externa que formule sin haber presentado antes la denuncia interna? Parece que sí, al ser una explícita condición habilitante del uso directo del canal externo excepcionando la preferencia general del canal interno. En sentido contrario, sin embargo, se han pronunciado tanto Cerrillo i Martínez (2023: 154) como Capdeferro Villagrasa (2023: 112).

24. Sáez Lara (2020: 179) estimó adecuada esta previsión habilitante del uso del canal externo, porque atiende a "la perspectiva de los diversos derechos e intereses legítimos en conflicto".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

esperarse razonablemente que funcionen. Tal es el caso, en particular, cuando los denunciantes piensen que la infracción puede tratarse de manera efectiva dentro de la correspondiente organización y que no hay riesgo de represalias. […]"; de esta forma, sí se aprecia un cierto derecho de opción del denunciante, aunque limitado y condicionado en lo referente al uso directo del canal externo, y, en consecuencia, es un derecho de elección relativa[25].

A la vista de todas estas previsiones de la Directiva, sorprenden favorablemente las referencias del legislador español tanto en el preámbulo como, sobre todo, en el articulado de la Ley 2/2023, por cuanto ofrece una regulación clarificadora y congruente en sí misma. En primer lugar, el artículo 16.1 reconoce en términos inequívocos el derecho de opción al denunciante: puede presentar la denuncia interna primero y luego la externa, o bien puede directamente presentar la denuncia externa ("Toda persona física podrá informar ante la Autoridad Independiente de Protección del Informante, […] ya sea directamente o previa comunicación a través del correspondiente canal interno")[26].

Pero, en segundo término, asumiendo íntegramente la norma comunitaria, en su artículo 4.1 establece las dos condiciones impuestas por el artículo 7.2 de la Directiva respecto de la prioridad del canal interno y, por tanto, las dos condiciones del ejercicio mismo del derecho de opción del denunciante que consagra el artículo 16.1 de la ley española. De esta forma, también nuestro legislador —con mejor técnica normativa ciertamente— modula y limita el derecho de elección del denunciante imponiéndole primeramente el uso del canal interno, salvo que estime que la infracción no pueda ser resuelta internamente de manera efectiva o salvo que aprecie riesgo de represalias por usar el canal interno. La Ley 2/2023 no reconoce, así, un derecho de total elección del denunciante, sino un derecho de opción condicionada[27].

25. Naturalmente, esta doble vía (interna y externa) —y ese derecho de opción del denunciante— no siempre la impone la norma, por cuanto la Directiva no obliga a todas las entidades privadas a disponer del canal interno, sino que solo deben implementarlo cuando dispongan de 50 o más empleados (artículo 8.3).

26. El preámbulo es más explícito incluso, al referirse al canal externo "ante el que podrán informar las personas físicas a las que se refiere el artículo 3 de la ley, ya sea directamente, ya con posterioridad a la previa formulación de información ante el canal interno". Obsérvese también que la ley, en concordancia con la Directiva: 1) impide el uso simultáneo de los dos tipos de canales; 2) admite el uso sucesivo de los dos solo cuando el denunciante usa primero el canal interno.

27. En distinto sentido se ha pronunciado Capdeferro Villagrasa (2023: 113), al afirmar que la norma "crea el derecho (incondicionado) a denunciar tanto interna como externamente, y este es un derecho que la ley busca garantizar con la creación de dos vías para la denuncia cuyo uso puede ser alternativo o acumulativo, a elección de la persona denunciante".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

No obstante, merece reseñarse que el preámbulo de la ley no es tan nítido y acertado como el articulado. Primero, porque sorprendentemente no explicita las citadas dos condiciones comunitarias en sus debidos términos, sino solo una de ellas, cuando declara que "el informante puede elegir el cauce a seguir, interno o externo, según las circunstancias y los riesgos de represalias que considere"; ¿a qué circunstancias se refiere el legislador?; ¿por qué obvia aquí la inexcusable condición de la efectividad del canal interno? Y segundo —y es aún más llamativo—, porque justifica la preferencia del canal interno con una declaración no solo ausente en la Directiva, sino dudosamente amparada por sus mismos principios y fines esenciales, que no son otros sino la adecuada y eficiente investigación de las infracciones normativas denunciadas, y, en el caso, de ser apreciadas, su cese y la adopción de medidas internas evitadoras de su repetición: "El Sistema interno de información debería utilizarse de manera preferente para canalizar la información, pues una actuación diligente y eficaz en el seno de la propia organización podría paralizar las consecuencias perjudiciales de las actuaciones investigadas. […]".

3. El funcionamiento del canal externo y el procedimiento administrativo de la denuncia externa

El título III de la Ley 2/2023 regula el canal externo de información de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, entidad pública a la que —recuérdese— el artículo 43.1 de la ley encomienda específicamente la función de la "gestión del canal externo de comunicaciones". Por ello, lo que prevé esencialmente este título III en sus artículos 16 a 24 no es sino un cierto procedimiento administrativo tramitado y "resuelto" por esta autoridad administrativa independiente, tipificando específicos trámites administrativos (recepción de la información comunicada, admisión a trámite, instrucción y terminación: artículos 17-20), así como los derechos procedimentales del informante (artículo 21).

3.1. La iniciación

3.1.1. El presupuesto de la legitimación del informante

No toda persona está legitimada para formular la denuncia, sino solo las personas físicas, como dispone expresamente el artículo 16.1 de la Ley 2/2023. Y es que la misma Directiva, en su artículo 5.7), ya establece un concepto restrictivo de denunciante —no coincidente, por cierto, con la amplia concepción subjetiva dispuesta en el artículo 62 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

(LPAC)—[28], al definirlo como "una persona física que comunica o revela públicamente información sobre infracciones [...]".

Obsérvese, pues, que la Directiva excluye como denunciantes a las personas jurídicas (y a los entes sin personalidad jurídica), como también hace la misma Ley 2/2023 desde su artículo 1 y su artículo 2.1 ("La presente ley protege a las personas físicas que informen, a través de alguno de los procedimientos previstos en ella [...]")[29].

Pero no es esta restricción subjetiva la única presente en la legitimación activa en el ejercicio del derecho de denuncia regulado en la Directiva y en la Ley 2/2023, sino que también se aprecia una específica restricción objetiva derivada del vínculo laboral o profesional requerido por ambas normas. En efecto, es relevante la restricción que realiza la Directiva al origen mismo de la obtención de la información comunicada con la denuncia: el "contexto laboral" del denunciante[30]. Resulta llamativo que la norma comunitaria, en su artículo 4.1, solo considere denunciantes a quienes tengan (o hayan tenido o puedan tener: artículo 4.2 y 3, respectivamente) una relación profesional, laboral o asimilada con la persona denunciada.

En efecto, la Ley 2/2023 así lo confirma en su artículo 3.1. Es decir, este novedoso régimen protector del denunciante está limitado a los empleados de la entidad objeto de la denuncia; no cualquier persona, por tanto, puede denunciar y tener este nuevo régimen protector, aunque la ley española (no la Directiva que meramente habilita al Estado miembro) prevé un singular supuesto excepcional de legitimación *ab initio* como informante sin, en cambio, otorgarle la protección prevista, como veremos más adelante. Eso sí, al menos la norma ofrece un concepto amplio de "trabajadores" o, más exactamente, de "personas que se encuentren en el contexto de su actividad laboral" (Fernández Ramos, 2023: 70), al disponer que, "como mínimo", son denunciantes tanto los trabajadores por cuenta ajena (incluidos los empleados públicos) como los "trabajadores no asalariados" o autónomos, así

28. Este precepto permite denunciar a "cualquier persona", esto es, una persona física y también una persona jurídica, sea esta de naturaleza jurídico-privada o de naturaleza jurídico-pública.

29. En todo caso, esto no quiere decir que las personas jurídicas (privadas y públicas) no puedan denunciar infracciones normativas, sino solo que no podrán denunciar con el régimen específico tipificado en la Directiva y la Ley 2/2023; es decir, podrán denunciar conforme al régimen general previsto en el artículo 62 de la LPAC y, en su caso, el régimen especial dispuesto en la normativa sectorial aplicable.

30. "De hecho, esta necesaria conexión con un 'contexto laboral' parece que está en el fundamento de la exigencia de la Directiva de que el 'denunciante' sea una persona 'física' (art. 5.7 [...]" (Fernández Ramos, 2023: 69).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

como también otras personas[31] en cierta situación de dependencia o vinculación con la entidad denunciada[32].

3.1.2. La presentación de la denuncia por el informante

3.1.2.1. Las modalidades formales de las denuncias

El artículo 12.2 de la Directiva dispone una regla similar a la prevista para la forma de denunciar en el canal interno, consagrando un principio antiformalista, al admitir no solo las dos formas comunes de comunicación (por escrito o verbalmente), sino también distintas modalidades de la comunicación verbal, a la que, por tanto, se le presta mayor atención. Así pues, el artículo 17.2 de la Ley 2/2023 (y también su artículo 21.2.º) reconoce el derecho a formular la denuncia por escrito o verbalmente en los términos dispuestos en la norma comunitaria, refiriéndose, además, a las dos modalidades de la forma escrita de presentación: "a través de correo postal o a través de cualquier medio electrónico habilitado al efecto dirigido al canal externo de informaciones de la Autoridad Independiente de Protección del Informante"[33].

31. Específicos exámenes de las heterogéneas categorías subjetivas han realizado Fernández Ramos (2023: 72-76) y Coello Martín (2023: 24-30).

32. En suma, la Directiva (y la Ley 2/2023) "extiende la noción de persona denunciante más allá de las relaciones laborales, incluso en sentido amplio (con independencia de la naturaleza jurídica del vínculo) a otras indirectas" (Fernández Ramos, 2023: 72). Por ello, Fernández Ramos subraya que "de este modo, si bien en algún momento esta figura pudo estar vinculada al estatuto del trabajador y de sus representantes sindicales, desde la Directiva 2019/1937 ya no es así"; es más, concluye contundentemente afirmando que "no es ya una cuestión de derecho laboral, sino de derecho público, en la medida en que la finalidad última es, no tanto proteger a los trabajadores, como garantizar el interés público"; afirmación que compartimos en lo referente a su acertada delimitación en pro de la naturaleza jurídica de derecho público de la actual normativa, aunque resaltamos su indisoluble unión con la evidente finalidad esencial justificadora —esto es, la protección del denunciante inserto en el contexto laboral del denunciado ante el riesgo de padecer represalia por haberlo denunciado— que, sin duda, forma parte del interés público que persigue uno y otro legislador. Y es que, como afirmara García Moreno (2020: 94), el principal riesgo por denunciar proviene "de su relación de dependencia o de subordinación con la organización en la que se ha cometido la infracción", porque "cuando el *whistleblower* es un empleado las represalias laborales, los obstáculos a la promoción e incluso el despido, representan el riesgo más importante".

33. Pero siendo esta autoridad una entidad pública, en virtud del artículo 16.4 de la LPAC, el informante podrá también presentar la denuncia en cualquiera de los lugares/registros previstos en esta norma general, debiendo naturalmente el órgano administrativo receptor de la denuncia remitirla a la Autoridad Independiente de Protección del Informante. La misma Directiva establece esa obligación de remisión informativa en su artículo 12.3 ("Cuando se reciba una denuncia por canales que no sean los canales de denuncia a que se refieren los apartados 1 y 2 o por los miembros del personal que no sean los responsables de su tratamiento, las autoridades competentes garantizarán que los miembros del personal que la reciban […] remitan con prontitud la denuncia, sin modificarla, a los miembros del personal responsables de tratar denuncias"); deber de colaboración interadministrativa que asume y desarrolla la Ley 2/2023 en su artículo 23.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

Pero lo que presenta mayor interés en ambas normas (la comunitaria y la española) es la previsión de la denuncia presentada en forma verbal. Tanto el artículo 12.2 de la Directiva como el artículo 17.2 de la Ley 2/2023, no solo admiten la presentación de la denuncia oral ante el personal de la autoridad competente gestora del canal externo en una "reunión presencial"[34], sino que también admiten la denuncia verbal formulada "por vía telefónica o a través de sistema de mensajería de voz".

En todo caso, sea cual sea la modalidad de formulación de la denuncia verbal (telefónicamente, por mensajería de voz o mediante reunión presencial), el artículo 17.2 de la Ley 2/2023, acorde a lo dispuesto en el artículo 18.4 de la Directiva, impone su grabación o transcripción conforme a unas específicas condiciones técnicas al efecto de su debida constancia y acreditación, al referirse a "una grabación de la conversación en un formato seguro, duradero y accesible", y a "una transcripción completa y exacta de la conversación realizada por el personal responsable de tratarla"[35], en cuyo caso se debe informar al informante de su derecho a "comprobar, rectificar y aceptar mediante su firma la transcripción del mensaje"[36]. En cualquier modalidad de comunicación verbal se advertirá al informante de que, previamente a declarar, la comunicación será grabada (o transcrita, en su caso)[37].

34. Eso sí, la Directiva (y la Ley 2/2023) no permite la personación del denunciante en la oficina pública de la autoridad al efecto de presentar verbalmente su denuncia, sino que requiere de la persona que pretenda denunciar presentar previamente una expresa y específica solicitud de "una reunión presencial" con el personal de la autoridad al efecto de entonces formular la denuncia verbal. La forma oral de la denuncia no es, pues, espontánea ni inmediata, sino que precisa previamente un cierto mini "procedimiento administrativo" no formalizado: a) en primer lugar, una solicitud de cita presencial, solicitud que, por cierto, al no establecerse nada en la norma, podrá formularse, asimismo, por escrito, o, verbalmente, por teléfono o sistemas de mensajería de voz (o incluso oralmente mediante la personación física en la oficina misma); b) una posterior "resolución" de la solicitud de la reunión presencial, concediéndola al solicitante para una fecha y hora determinada, resolución que debe ser naturalmente notificada al solicitante antes de un plazo máximo "razonable", porque el mismo artículo 12.2 de la Directiva requiere que la reunión presencial concedida —esto es, la ejecución efectiva de la resolución concediéndola— se efectúe "dentro de un plazo razonable", plazo que determina el artículo 17.2 de la Ley 2/2023 como "plazo máximo de siete días"; en suma, solo después de esa "notificación de la resolución" podrá el solicitante de la cita presencial formular oralmente la denuncia en la reunión, en el lugar y la fecha concedidos al efecto.

35. El artículo 18.4 de la Directiva establece una norma similar, aplicable tanto al canal interno como al externo, que, no obstante, no preceptúa esa transcripción completa exigida por la Ley 2/2023, sino algo menos "exacto" de la declaración verbal formulada por el denunciante ante la autoridad: "un acta pormenorizada de la reunión preparada por el personal responsable de tratar la denuncia".

36. Pese al tenor literal del precepto, se infiere que la constancia de la denuncia verbal formulada podrá realizarse mediante la grabación, y, en cambio, la de la denuncia oral formulada en la reunión presencial podrá efectuarse mediante la grabación o mediante la transcripción en los términos indicados.

37. Por otra parte, el precepto obliga también a la autoridad administrativa a informarle "del tratamiento de sus datos de acuerdo con lo que establecen el Reglamento (UE) 2016/679

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

3.1.2.2. El contenido de la denuncia. En especial, la identidad del informante

El principio antiformalista alcanza aquí su máxima expresión, por cuanto la Ley 2/2023 no establece un contenido mínimo obligatorio en la denuncia —escrita o verbal— formulada, salvo los hechos mismos objeto de la comunicación. Solo su artículo 16.1 contempla estos datos necesarios que han de constar en la denuncia, al referirse a "cualesquiera acciones u omisiones incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley", pero sin exigir una descripción completa o suficiente de los hechos, en cuanto que la norma no requiere que consten la fecha y el lugar de su comisión y tampoco la identidad del denunciado, esto es, el presunto responsable de los hechos constitutivos de las infracciones normativas denunciadas. Es más, tampoco es preceptivo que en la denuncia conste lugar y/o medio de notificación alguno; no es un deber legal del informante, sino solo un derecho que reconocen explícitamente los artículos 17.2 ("al presentar la información, el informante *podrá* indicar un domicilio, correo electrónico o lugar seguro a efectos de recibir las notificaciones")[38] y 21.3.º [39].

Pero lo más relevante es que el artículo 17.1 tampoco requiere que consten en la denuncia el nombre y los apellidos (y su número de DNI o documento de identificación personal), es decir, la identidad del informante; la norma admite expresamente la denuncia anónima, al amparo de la facultad dispositiva reconocida al legislador nacional en la Directiva[40]. En efecto, el artículo 6.2 de la norma comunitaria prescribe lo siguiente: "[…] la presente Directiva no afectará a la facultad de los Estados miembros de decidir si se

del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre".

38. No procede, por tanto, aplicación analógica del artículo 68.1 de la LPAC y, consecuentemente, dictar la autoridad administrativa requerimiento al informante instándole la comunicación de esos datos en un plazo determinado, con la advertencia del archivo de su denuncia en caso de no aportarse esa información en el plazo concedido; este específico contenido de la denuncia es absolutamente potestativo y no obligatorio, por lo que en modo alguno podrá la autoridad declarar el archivo por no haber subsanado en plazo la información incompleta o defectuosa presentada, al no ser ni incompleta ni defectuosa la denuncia por omitirse lugar y medio de notificación.

39. No solo la norma no requiere del denunciante la indicación de su medio o lugar de notificación, sino que incluso contempla que en el acto de la denuncia misma el informante formule expresamente la renuncia "a la recepción de cualquier comunicación de actuaciones llevadas a cabo por la Autoridad Independiente de Protección del Informante como consecuencia de la información", renuncia que implica, pues, la renuncia de todos sus derechos procedimentales reconocidos en los artículos 19 y siguientes de la Ley 2/2023, salvo —en el caso de que se haya identificado nominalmente o de que del contenido de la denuncia (lugar de notificación, *mail*, relato de los hechos…) se pudiera deducir su identidad— el derecho a la protección efectiva en los términos establecidos en los artículos 33 y 35, principalmente.

40. En sentido contrario se pronunció entonces Sáez Lara (2020: 158).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

exige o no a las entidades jurídicas de los sectores privado o público y a las autoridades competentes aceptar y seguir las denuncias anónimas de infracciones".

Ha sido, pues, el legislador español quien ha decidido la admisión de las denuncias anónimas en cada una de las materias o sectores afectados por la Directiva (y en el específico ámbito material de aplicación establecido en el artículo 2.1.b] de la Ley 2/2023), reconociendo —a diferencia de lo que dispone el artículo 62.2 de la LPAC— el derecho a la denuncia anónima en el artículo 21.1.º, en concordancia, principalmente, no ya con la finalidad protectora de la ley, que ordena en dichos preceptos preservar la identidad del denunciante ante el riesgo de represalias (debiendo así garantizar el canal externo ese derecho a la confidencialidad identitaria frente a terceros), sino más bien con el fin de incentivar las delaciones o denuncias amparando *ab initio* la identidad de los denunciantes.

Ahora bien, la elección de la denuncia anónima en ejercicio de este derecho de opción del informante —derecho que también se prevé en el artículo 17.1 de la ley— no le causa *per se* una situación de indefensión ante el riesgo de represalias por parte del denunciado, porque en esta modalidad de denuncia la Ley 2/2023 impone inexcusablemente el "anonimato" del informante ante terceros (artículo 21.1.º), preservación de su identidad que, además, debe efectuarse en los términos dispuestos en el artículo 33[41], "debiendo adoptarse las medidas en él previstas", como prescribe el mismo artículo 17.1[42].

41. Este precepto, tras disponer que el informante no anónimo "tiene derecho a que su identidad no sea revelada a terceras personas" (apartado 1), admite, no obstante, ciertos supuestos excepcionales en los que la autoridad administrativa está habilitada (u obligada, en su caso) a comunicar la identidad del denunciante a ciertas instituciones públicas cuando ejerzan sus respectivas funciones públicas de investigación o sancionadora en el ámbito de sus competencias: "la identidad del informante solo podrá ser comunicada a la Autoridad judicial, al Ministerio Fiscal o a la autoridad administrativa competente en el marco de una investigación penal, disciplinaria o sancionadora" (apartado 3); eso sí, estos supuestos habilitantes son casos tasados y, por tanto, deben interpretarse restrictivamente por su naturaleza excepcional y la finalidad protectora del denunciante que preside toda la ley. Pero es más, la norma requiere que, en primer lugar, esa resolución administrativa acordando la comunicación externa de la identidad del informante esté motivada específicamente y, en segundo lugar, se notifique al informante "antes de revelar su identidad, salvo que dicha información pudiera comprometer la investigación o el procedimiento judicial".

42. El artículo 33.2 especifica ciertas preceptivas medidas protectoras que deben implementarse por los gestores de los canales —la autoridad administrativa de protección del informante en nuestro caso— tanto en la configuración y el funcionamiento interno del canal como en su gestión por el personal asignado; en efecto, el precepto ordena no solo que los canales "no obtendrán datos que permitan la identificación del informante", sino también que "deberán contar con medidas técnicas y organizativas adecuadas para preservar la identidad y garantizar la confidencialidad de los datos correspondientes a las personas afectadas y a cualquier tercero que se mencione en la información suministrada".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

3.1.3. La recepción formal de la denuncia y su acuse de recibo

Presentada la denuncia, la autoridad administrativa debe proceder a su registro formal en el llamado "Sistema de Gestión de Información"[43], siéndole asignado un código de identificación (artículo 17.3), un sistema contenido en una base de datos segura y de acceso restringido exclusivamente al personal autorizado de la entidad, en el que, además de los datos iniciales de la fecha de registro y el código identificativo asignado por el sistema, el personal competente registrará todas las posteriores "comunicaciones recibidas" en el expediente, así como las actuaciones desarrolladas durante su instrucción, las medidas adoptadas y su finalización.

Y así se efectuará la recepción de la denuncia formulada y registrada en sede administrativa y, por supuesto, la posterior emisión del debido acuse de recibo por parte de la Autoridad Independiente de Protección del Informante. El artículo 17.4 de la Ley 2/2023 reconoce el derecho del denunciante al justificante de la denuncia presentada ("Recibida la información, en un plazo no superior a cinco días hábiles desde dicha recepción se procederá a acusar recibo de la misma, […]")[44]. Este derecho es relevante, por cuanto así podrá el informante constatar el inicio de las actuaciones administrativas debidas para examinar y resolver su denuncia conforme imponen los artículos 18-20 en los términos que más adelante se explicitarán.

Ahora bien, interesa subrayar que este acuse de recibo no implica que la denuncia se haya admitido a trámite y, menos aún, que la entidad pública haya examinado —ni siquiera formalmente— el contenido de la denuncia, porque una y otra función pública se ejercen con posterioridad al acuse de recibo, como veremos. El acuse de recibo es, pues, un acto administrativo puramente reglado y formal, acreditativo de la mera presentación del acto de la denuncia en una fecha concreta y por un medio determinado de los previstos en la ley al efecto.

Sin embargo, el artículo 17.4 contempla dos supuestos en que se exime a la autoridad administrativa del deber de emitir ese acuse de recibo, su-

43. El precepto no dispone un plazo máximo para practicar la inscripción registral, pero, dada la naturaleza de base de datos y la funcionalidad del Sistema de Gestión de Información, la inscripción no podrá ser sino automática y, en todo caso, efectuarse previamente al vencimiento del breve plazo máximo específicamente dispuesto en el artículo 17.4 para emitir el acuse de recibo de la denuncia presentada, puesto que este acto administrativo de acuse de recibo —que ha de dictarse una vez "recibida la información, en un plazo no superior a cinco días hábiles desde dicha recepción"— difícilmente podrá tener lugar si previamente no se ha procedido al registro de la denuncia presentada.

44. Plazo moderadamente inferior al plazo máximo establecido al efecto en el artículo 11.1.b) de la Directiva (siete días).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

puestos asimismo tipificados en el artículo 11.2.b) de la Directiva: 1.- "que el denunciante expresamente haya renunciado a recibir comunicaciones relativas a la investigación"; o 2.- "que la Autoridad Independiente de Protección del Denunciante, considere razonablemente que el acuse de recibo de la información comprometería la protección de la identidad del denunciante"[45].

3.1.4. La (in)admisión a trámite de la denuncia

El artículo 18 de la Ley 2/2023 prescribe que, posteriormente a la emisión del acuse de recibo, la autoridad administrativa debe dictar el acto administrativo de admisión (o inadmisión) a trámite de la denuncia presentada. Y este acto jurídico-administrativo es relevante, porque sin él no podrán practicarse las actuaciones administrativas previstas en la ley y, por tanto, no podrán investigarse los hechos denunciados conforme a lo previsto en sus artículos 19 y siguientes, adoptarse las medidas administrativas que procedan y, por supuesto, no podrá ampararse al denunciante frente a posibles represalias por haber formulado la denuncia[46].

Pero lo cierto es que, pese a estos trascendentales efectos del acuerdo de la admisión de la denuncia, el legislador español se ha extralimitado estableciendo ciertas causas de inadmisión a trámite no contempladas ni amparadas por la Directiva. En efecto, la norma comunitaria no establece un listado de casos de inadmisión que han de asumir los ordenamientos nacionales; no impone a los Estados miembros establecer causa alguna de inadmisión de las denuncias presentadas en los canales externos. La Direc-

45. Pero ¿un acuse de recibo telemático o por *e-mail per se* pondría en peligro la identidad del informante? En todo caso, el precepto reconoce una discrecionalidad administrativa importante, que en todo caso demanda que conste en el expediente una específica resolución motivada de la autoridad administrativa especificando los concretos riesgos apreciados que ocasionaría la emisión del acuse de recibo cuyo cumplimiento se pretende excepcionar.

46. Así lo declara claramente el artículo 35.2: "Quedan expresamente excluidos de la protección prevista en esta ley aquellas personas que comuniquen o revelen: a) Informaciones contenidas en comunicaciones que hayan sido inadmitidas [...] por alguna de las causas previstas en el artículo 18.2.a)". Mandato ampliamente criticado por Cerrillo, porque esa desprotección prescrita por inadmitirse a trámite la denuncia "puede ser un claro desincentivo para comunicarse con el canal externo de información ante la duda que pueda tener la persona informante de si la información que quiera comunicar pueda ser inadmitida. En efecto, la persona informadora puede considerar que una determinada acción u omisión comunicada constituye una infracción mientras que el canal externo con carácter previo a la instrucción llegue a inadmitir la información no solo porque no sea verosímil sino sobre todo por el hecho de que los hechos relatados no sean constitutivos de alguna infracción del ordenamiento jurídico de las incluidas en el ámbito de aplicación de la ley". Por ello, "debería valorarse ampliar la protección de las personas informadoras frente a represalias que puedan producirse por el hecho de haberse comunicado con el canal externo de información a pesar de que la información se haya inadmitido" (Cerrillo i Martínez, 2023: 168).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

tiva únicamente permite o habilita a los Estados a establecer la inadmisión ante ciertas circunstancias, esto es, admite —cierto es— la inadmisión a trámite de las denuncias externas, pero con carácter excepcional y solo en los supuestos habilitantes y tasados previstos al efecto en su artículo 11[47].

El primer supuesto está previsto en su apartado 3: "Los Estados miembros podrán disponer que las autoridades competentes, tras examinar debidamente el asunto, puedan decidir que la infracción denunciada es manifiestamente menor y no requiere más seguimiento con arreglo a la presente Directiva, que no sea el archivo del procedimiento"[48]. Así pues, solo cuando la infracción normativa tenga esa indubitada falta de gravedad podrá la autoridad administrativa acordar el archivo de la denuncia sin practicar las actuaciones instructoras o "de seguimiento" contempladas en la norma, calificación jurídica de "manifiestamente menor" o "leve infracción normativa" que necesariamente deberá identificar y determinar el legislador nacional cuando tipifique en su ordenamiento interno esta causa de archivo de la denuncia externa[49], tipificación, por cierto, ausente en la ley española.

Y el segundo (y último supuesto) habilitante está establecido en el artículo 11.4, que contiene otra enigmática aparente causa de inadmisión: "Los Estados miembros también podrán disponer que las autoridades competentes puedan decidir archivar el procedimiento por lo que respecta a denuncias reiteradas que no contengan información nueva y significativa sobre infracciones en comparación con una denuncia anterior respecto de la cual han concluido los correspondientes procedimientos, a menos que se den nuevas circunstancias de hecho o de Derecho que justifiquen un segui-

47. Naturalmente, el artículo 11.3 y 4 impone en ambas causas de inadmisión el deber de las autoridades competentes de notificar al denunciante su decisión de archivo y la motivación de la misma.

48. Aunque no es propiamente una causa de archivo, sí ofrece interés, por su proximidad con esta causa prevista en el artículo 11.3, el supuesto establecido en el artículo 11.5, en cuanto habilita a los Estados miembros a que dispongan que, "en caso de que haya un elevado número de denuncias, las autoridades competentes puedan seguir prioritariamente las denuncias de infracciones graves o de infracciones de disposiciones esenciales que entren dentro del ámbito de aplicación de la presente Directiva", eso sí, debiendo respetar el plazo máximo de tres meses (o seis) que impone sin reservas la Directiva.

49. No obstante, lo que el precepto añade a continuación no ofrece sino dudas interpretativas: "Lo anterior no afectará a otras obligaciones o procedimientos aplicables para tratar la infracción denunciada, ni a la protección prevista por la presente Directiva en relación con la denuncia interna o externa". Porque, por un lado, dudosamente podrá admitirse el archivo de la denuncia externa por ser la infracción "manifiestamente menor", y a su vez admitirse que esa misma infracción pueda ser "tratada" en otros "procedimientos", salvo que esté pensando el legislador comunitario en los canales o procedimientos meramente internos de la entidad denunciada, en su caso; y más que dudas presenta el segundo inciso, por cuanto el régimen protector del denunciante presupone la admisión a trámite de la denuncia externa presentada, además del cumplimiento de otros requisitos, por lo que el archivo de la denuncia por ser infracción menor impediría otorgar el específico régimen de amparo al denunciante previsto en la Directiva.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

miento distinto". La Ley 2/2023 sí asume este supuesto de inadmisión, en los términos que se expondrán.

Lo sorprendente, sin embargo, es la introducción *ex novo* de otros supuestos de archivo de las denuncias no previstos en la Directiva. Eso sí, las causas de inadmisión a trámite están tasadas en el artículo 18.2 de la Ley 2/2023, causas que, dados la finalidad del procedimiento iniciado con la denuncia, el fin mismo de la ley (y la Directiva) y el principio *pro actione*, deben ser interpretadas restrictivamente, constituyendo supuestos excepcionales cuya apreciación por la autoridad administrativa[50] le obliga a dictar acuerdo de inadmisión en el plazo máximo de 10 días hábiles desde la fecha de entrada de la denuncia en el registro (artículo 18.2) y no desde la emisión (o su notificación al denunciante) del acuse de recibo.

En primer lugar, el artículo 18 de la Ley 2/2023 tipifica dos concretas causas de inadmisión a trámite por referirse a supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la ley (y, en consecuencia, falta de competencia de la Autoridad Independiente de Protección del Denunciante), siendo así el acuerdo administrativo de inadmisión un acto administrativo reglado. Así, por un lado, la primera causa de inadmisión, que está prevista en el artículo 18.1 (y en el artículo 18.2.a] 2.º) y que, en principio, es la que presenta menos dudas interpretativas, es la referida a los hechos no incluidos *stricto sensu* en el ámbito de aplicación de esta ley, ya sea por constituir incumplimientos normativos no referentes a las materias de la Directiva contempladas en el artículo 2.1.a) de la Ley 2/2023, o ya sea por ser calificables de infracciones administrativas (referentes o no a esas materias de origen comunitario) de carácter leve y, por tanto, excluidas expresamente del ámbito de aplicación de la ley por su artículo 2.1.b)[51].

Es necesario subrayar que esta es la causa de inadmisión que debe examinarse —y, en su caso, declararse— en primer término por parte de la autoridad administrativa, con prioridad absoluta sobre cualquier otra causa de inadmisión que pudiera indiciariamente apreciarse en la denuncia presentada. Lo prescribe el artículo 18 cuando impone esa comprobación nada más "registrada la información" (apartado 1), siendo el único "análisis preliminar" que ha de practicar la Autoridad Independiente de Protección del Informante previamente a la admisión (o inadmisión) declarada por las causas establecidas en el propio precepto (apartado 2).

50. Como seguidamente se constatará al examinar las causas legales de inadmisión, en la mayoría de los supuestos se observa una notable discrecionalidad administrativa en cuanto a su apreciación y declaración por la entidad pública.

51. Fernández Ramos (2023: 57) justifica esta exclusión porque, "en el fondo, se trataría de un elemental principio de proporcionalidad, en el sentido de reservar un dispositivo tan costoso como el ordenado para infracciones de cierta entidad".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

De esta forma, apreciando uno u otro supuesto excluido del ámbito objetivo/material de aplicación de la ley, la autoridad administrativa está obligada a declarar la inadmisión a trámite de la denuncia o comunicación presentada (artículo 18.2.a] 2.º), debiendo, además, remitir la denuncia "a la autoridad, entidad u organismo que se considere competente para su tramitación", según dispone el artículo 18.d).

Y la segunda causa de inadmisión basada en su explícita exclusión del ámbito de aplicación de la Ley 2/2023 se refiere a la naturaleza jurídico-penal de la calificación indiciaria de los hechos que constan en la denuncia o información. En efecto, cuando la Autoridad Independiente de Protección del Denunciante aprecie que "los hechos pudieran ser indiciariamente constitutivos de delito" (artículo 18.2.c), o aprecie en la información "indicios racionales de haberse obtenido mediante la comisión de un delito (artículo 18.2.a] 3.º)[52], ha de acordar la inadmisión y remitir la información al Ministerio Fiscal[53], no

52. Por tanto, *a contrario sensu*, cuando el denunciante haya obtenido toda (o parte) de la información objeto de la denuncia infringiendo el ordenamiento jurídico laboral, civil o administrativo no incurrirá en esta causa de inadmisión; es más, tendrá derecho a la protección al no estar esa contravención normativa tipificada expresamente como supuesto excluido del régimen protector en el artículo 35.2 de la Ley 2/2023. Porque como ha subrayado Sáez Lara (2021: 76), alegando especialmente el considerando 92 de la Directiva, el denunciante estará amparado no solo cuando hubiera obtenido legalmente esa información (por ejemplo, cuando revela el contenido de documentos a los que tiene derecho de acceso), sino también cuando accede contraviniendo cláusulas contractuales o de otro tipo que estipulen que dichos documentos son propiedad de la entidad; es decir, "los denunciantes deben gozar asimismo de inmunidad cuando la obtención de la información o documentos pudiera generar responsabilidades de tipo civil, administrativo o laboral, por ejemplo, cuando el denunciante hubiera obtenido la información entrando en mensajes de correo electrónico de un compañero o consultando documentos que no utiliza habitualmente en el marco de su trabajo, o fotografiando los locales de la organización, o entrando en lugares a los que no suele tener acceso", o también, por ejemplo, cuando incumple la normativa sobre los secretos comerciales o empresariales (Sáez Lara, 2021: 77-78, 80).

53. El legislador no ha tipificado debidamente esta dualidad de casos de inadmisión de relevancia penal. Porque solo incluye el supuesto de la apreciación de indicios racionales de haberse obtenido la información denunciada mediante la comisión de un delito en el listado específico de casos de inadmisión dispuesto en el artículo 18.2.a), no incluyendo, en cambio, en dicho listado el supuesto de apreciación de los hechos como indiciariamente constitutivos de delito al contemplarlo en un apartado c) diferenciado del apartado a) —específico de las causas de inadmisión— sin mencionar, además, inadmisión alguna y solo referirse a la remisión —"con carácter inmediato"— de esa información a la Fiscalía, olvidando que ese acuerdo administrativo de remisión —necesariamente motivado— presupone, congruentemente, la declaración administrativa de inadmisión a trámite de la denuncia remitida al Ministerio Fiscal. Sin perjuicio de lo anterior, se aprecia una mínima diferencia en la tipificación dispuesta del contenido mismo de esa "remisión" administrativa que ha de realizar la autoridad a la Fiscalía; mientras que cuando se declaran los hechos como indiciariamente constitutivos de delito basta con el acuerdo administrativo de remisión de la información (apartado c] del artículo 18), cuando se declara que la denuncia se ha obtenido indiciariamente mediante la comisión de un delito no basta con el acuerdo de remisión (además del expreso, específico y previo acuerdo de inadmisión a trámite), sino que es preciso también remitir una "relación circunstanciada de los hechos que se estimen constitutivos de delito", es decir, una explícita exposición de los hechos así indiciariamente calificados por la autoridad administrativa, adicional a la denuncia presentada y remitida asimismo a Fiscalía.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

gozando el informante de la protección prevista en la ley en aplicación del artículo 35.1.a) de la misma[54].

En todo caso, más interés presentan las demás causas de inadmisión, por cuanto presentan conceptos jurídicos indeterminados en su tipificación normativa. Así, en primer lugar, el apartado 1.º del artículo 18.2.a) dispone que debe inadmitirse la denuncia "cuando los hechos relatados carezcan de toda verosimilitud", es decir, cuando los hechos relatados en la denuncia no sean verosímiles; en otras palabras, la denuncia ha de ser veraz y no falsa.

Ahora bien, ¿cuándo es veraz la denuncia?; ¿cuándo es falsa? Lo relevante es la veracidad objetiva de la denuncia, no la veracidad subjetiva de quien la formula; esto es, lo trascendente es la veracidad de los hechos en sí mismos con independencia de que el denunciante los haya conocido previa, en su caso, una actuación contraria al ordenamiento jurídico y con independencia de sus intenciones o motivaciones[55].

Pero, además, no siempre que en la denuncia consten hechos inciertos se tratará de una denuncia falsa o con los hechos tergiversados, o meramente inverosímil. El legislador, con buen criterio, diferencia la veracidad de la información y la veracidad del denunciante. Pese a referirse hechos no ciertos en la denuncia, el denunciante —que podrá ser de buena fe o no[56] según su *animus* subjetivo frente al denunciado— que la haya formulado convencido de la veracidad de los hechos[57] tiene el derecho a la tramitación de la mis-

54. Crítico con esta exclusión del régimen protector se ha manifestado Pérez Monguió (2023: 254-255): "Por tanto, no me resulta incompatible la protección prevista por la Ley 2/2023 con las responsabilidades penales que se pudieran derivar por la comisión de un delito por parte del mismo para la obtención de la información. De hecho, la Directiva en ningún momento manifiesta que en estos casos el informante no será protegido, ni siquiera que no se admitirá la denuncia, […]".

55. La Directiva es explícita, al disponer su considerando 32 que "los motivos de los denunciantes al denunciar deben ser irrelevantes para determinar si esas personas deben recibir protección". Por ello, como afirma Garrido Juncal (2019: 138), "lo que cuenta a la postre es comprender que el rechazo se dirige sobre todo hacia las denuncias falsas y no contra aquellos que obran de manera convincente, aunque actúen impulsados por la aversión que sienten hacia la persona a la que va dirigida la denuncia". Asimismo, más recientemente lo ha subrayado Fernández Ramos (2023: 82), al afirmar que "se reconoce, así, que un empleado actúa en beneficio del interés público si comunica sospechas razonables, aunque su motivación personal pudiera ser maliciosa", siendo en este sentido un denunciante de mala fe en su *animus* subjetivo (dañar al denunciado), si bien de buena fe en su *animus* objetivo (cese de los hechos denunciados que estima ciertos).

56. Una buena fe que parece que se debe presumir, puesto que "quien alegue que la comunicación hubiera sido realizada a sabiendas de que los hechos son falsos o con voluntad de revelar información sensible que pudiera perjudicar a la organización o a terceros, será quién deba acreditarlo" (García Moreno, 2020: 202).

57. Esta relación entre buena fe y veracidad ha sido explicitada ampliamente por Pérez Monguió (2023: 243-246, 253). Ahora bien, la Ley 2/2023 no menciona la exigencia de buena fe

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

ma, aunque se haya equivocado en la apreciación y formulación de dichos hechos[58]; es decir, el error del denunciante en el relato de los hechos denunciados incluyendo hechos inciertos no constituye falsedad y, por tanto, no es una denuncia falsa; y por ello, a este denunciante podrá serle otorgado el estatuto protector previsto en la norma[59], como expresamente dispone el artículo 35.1.a) de la Ley 2/2023 —de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1.a) de la Directiva—, cuando tenga "motivos razonables para pensar que la información referida es veraz en el momento de la comunicación o revelación, aun cuando no aporten pruebas concluyentes"[60], remitiendo la norma, pues, a un necesario "juicio de razonabilidad" (Pérez Monguió, 2023: 242-243)[61], como ya apuntara indiciariamente García Moreno (2020: 77-78), y que, según Fernández Ramos (2023: 80), excluiría del régimen protector al informante "que razonablemente debiera haber sabido que la información era errónea".

en su articulado, por lo que "no se puede hablar de buena fe como una exigencia adicional a la creencia en la existencia razonable, en el sentido de plausible, de que la información objeto de comunicación es fundamentalmente cierta" (Fernández Ramos, 2023: 80), y tampoco debe incurrirse en "confusión entre buena fe y motivación, con la consecuencia de que los posibles informantes puedan creer que el objeto principal de atención sea el motivo para denunciar más que una evaluación adecuada de la sustancia de la información" (Fernández Ramos, 2023: 82).

58. Se asume así lo dispuesto en el artículo 6.1.a) de la Directiva cuando se refiere a los denunciantes "que actuaran con la debida diligencia y tuvieran motivos razonables para inferir que la información comunicada mediante la denuncia era veraz en el momento de la formulación de la misma, aun cuando hubieran cometido un error en la apreciación de los hechos constitutivos de fraude, corrupción y conflicto de intereses".

59. Lo han subrayado también Sierra Rodríguez (2020a: 8) y, más recientemente, Pérez Monguió (2023: 240-245, 252).

60. Adviértase, no obstante, que la propia Directiva, en su artículo 5.2, referido a la información objeto de la denuncia, se refiere no a esos "motivos razonables" del denunciante en la veracidad de los hechos informados, como requieren el artículo 6.1.a) de la misma norma y el artículo 35.1.a) de la Ley 2/2023 para otorgar el régimen protector, sino a una meras "sospechas razonables" sobre infracciones normativas ("reales o potenciales, que se hayan producido o que muy probablemente puedan producirse […]"). Es decir, el legislador comunitario ya prevé una cierta diferenciación en ese juicio de razonabilidad del denunciante: un menor grado de convicción, bastando las "sospechas razonables", en la veracidad de los hechos denunciados para la admisibilidad de la denuncia, y, en cambio, un mayor grado de convicción al requerir una motivación o justificación razonable en la veracidad de la información denunciada para proteger al denunciante. En distinto sentido parece pronunciarse Sáez Lara (2021: 73), al afirmar que "el denunciante protegido por la Directiva puede no tener pruebas concluyentes sobre la infracción denunciada y aportar solo razonables sospechas, tal y como se deduce del concepto de denuncia del art. 5 y, con mayor concreción, establece el citado art. 6".

61. "Lo determinante es la creencia o el pensamiento por parte de la persona que proporciona la información de que aquella es veraz amparándose en motivos razonables —concepto jurídico indeterminado por excelencia. Una creencia que requiere de un juicio de razonabilidad, […] Una 'razonabilidad' que conlleva que el informante deba tener conocimiento de los hechos —lo que excluye meros rumores— que deben poder generar, cuanto menos, la creencia de una conducta irregular. La información, cualquiera sea su forma o su contenido, que induce a pensar de forma razonable sobre la veracidad de la misma, debe ir referida a un momento temporal que se concreta en el instante en el que se produce la comunicación o revelación […]".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

Por el contrario, cuando la autoridad administrativa aprecia no solo "falta de veracidad" en el relato denunciado (hechos inciertos), sino, sobre todo, falta de veracidad *del denunciante* en su relato, la denuncia podrá ser calificada de falsa o simulada y, consecuentemente, carecer el denunciante de derecho alguno a las medidas garantistas por represalias de cualquier tipo. Es en este supuesto —cuando el denunciante ha "tergiversado" los hechos que constan en la denuncia— cuando la Autoridad Independiente de Protección del Denunciante debe inadmitir a trámite la denuncia, excluyendo todo amparo por denunciar. Es más, la denuncia falsa no solo impedirá la concesión de las medidas protectoras previstas en la Ley 2/2023, sino que podría ser constitutiva de ilícitos penales, laborales, civiles o/y administrativos, en su caso[62], debiendo, por tanto, ejercerse las acciones legales correspondientes contra este denunciante.

Distinta es la causa de inadmisión prevista en el apartado 3.º del artículo 18.2.a): "cuando la denuncia carezca manifiestamente de fundamento", esto es, una denuncia manifiestamente infundada. Ahora bien, ¿qué es una denuncia infundada como causa propia de inadmisión?; ¿cuándo carece manifiestamente de fundamento?; ¿fundamento fáctico o fundamento jurídico?

En primer término, no se trata de la denuncia que comunica hechos no ciertos, falsos o tergiversados (denuncia falsa), porque, como ya hemos explicitado, está específicamente tipificada como causa autónoma de inadmisión en el apartado 1.º del artículo 18.2.a). En segundo lugar, tampoco puede equipararse con la denuncia que informe de hechos relatados que no sean constitutivos de infracción del ordenamiento jurídico incluida en el ámbito de aplicación de esta ley, porque, como asimismo vimos, también ya está prevista como causa específica de inadmisión en el apartado 2.º del artículo 18.2.a). Y en tercer término, una denuncia manifiestamente infundada tampoco podrá ser la denuncia que comunique hechos que, ciertos o no, hayan sido conocidos mediante delito, porque igualmente está prevista como causa de inadmisión en el apartado 3.º del mismo artículo 18.2.a).

Por todo lo anterior, parece que la denuncia carente "manifiestamente de fundamento" no podrá ser sino la denuncia que o bien carezca manifiestamente de fundamento racional en el relato de los hechos (hechos absurdos, totalmente increíbles o mezcla de realidad y ficción/imaginación…), o

62. Adviértase, no obstante, que esta denuncia falsa no constituye la infracción muy grave dispuesta en el artículo 63.1.f.) de la ley, al limitarse este tipo infractor a la llamada "revelación pública" definida en el artículo 27, formulada "a sabiendas de su falsedad", y no a la falsa denuncia externa.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

bien se refiera a hechos que manifiestamente no constituyeran vulneración alguna del ordenamiento jurídico.

Por último, no menos llamativa es la causa de inadmisión tipificada en el apartado 4.º del artículo 18.2.a), establecida, eso sí, al amparo de la expresa previsión contenida en el artículo 11.4 de la Directiva, cuyo contenido ha asumido el legislador español sin reservas, disponiendo la inadmisión "cuando la comunicación no contenga información nueva y significativa sobre infracciones en comparación con una comunicación anterior respecto de la cual han concluido los correspondientes procedimientos"; porque la delimitación de este concepto jurídico indeterminado que constituye el presupuesto habilitante de la inadmisión a trámite —y, por tanto, el acceso a la tutela dispensada por la Directiva y la Ley 2/2023— no ofrece sino dificultades *ab initio*, pues ¿cuándo una información es significativa a efectos de justificar el archivo mismo de la información sin investigar su contenido?[63]

Y más aún, el mismo precepto legal admite que, pese a no ofrecer la denuncia información nueva o significativa o no haber concluido el procedimiento de una denuncia anterior "similar", pueda admitirse a trámite la denuncia cuando "se den nuevas circunstancias de hecho o de Derecho que justifiquen un seguimiento distinto". No se trata ya de meros conceptos jurídicos indeterminados constitutivos del presupuesto de inadmisibilidad, sino del reconocimiento de una notoria potestad administrativa discrecional cuyo ejercicio, aun concurriendo este supuesto legal de inadmisión, determine la admisión —motivada naturalmente (*ex* artículo 35.1.i] de la LPAC)— a trámite de la denuncia.

3.2. La instrucción y los derechos procedimentales

Notificado el acuerdo de (in)admisión a trámite (acto administrativo de trámite "cualificado": *ex* artículo 112.1 de la LPAC) al informante "dentro de los cinco días hábiles siguientes, salvo que la denuncia fuera anónima o el de-

63. Y no menos dudas presenta el otro elemento constitutivo del supuesto de inadmisibilidad, esto es, el precedente necesario de una previa "comunicación" respecto de la que la actual denuncia externa no presenta "información nueva y significativa", una anterior información que necesariamente ha debido ser objeto de un procedimiento que haya concluido. Porque ¿a qué procedimiento se está refiriendo la norma?; ¿al procedimiento del canal externo solamente?; o, por el contrario, ¿también podrá ser un procedimiento de gestión del canal interno de la entidad afectada por la denuncia externa ahora presentada? La naturaleza misma de las causas de inadmisión y su inherente interpretación restrictiva en los términos anteriormente explicitados demandan la interpretación estricta, referida, pues, únicamente al procedimiento del canal externo.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

nunciante hubiera renunciado a recibir comunicaciones de la Autoridad Independiente de Protección del Denunciante" (artículo 18.2.a] y b] de la Ley 2/2023), comienza la fase instructora del procedimiento, que "comprenderá todas aquellas actuaciones encaminadas a comprobar la verosimilitud de los hechos relatados", según dispone el artículo 19.1.

Precisamente por esta declaración explícita relativa al fin mismo de la instrucción, sorprende que la regulación dispuesta al efecto en el artículo 19 esté centrada no tanto en el informante, sino prioritariamente en el denunciado (y en menor medida, en terceros ajenos al procedimiento)[64], en cuanto que no reconoce al denunciante los derechos procedimentales inherentes a la condición de interesado que, sin embargo, prevé el artículo 53 de la LPAC; así expresamente lo dispone en el artículo 20.5, al declarar que "la presentación de una comunicación por el informante no le confiere, por si sola, la condición de interesado". De esta forma, el legislador español le niega este estatuto jurídico-administrativo en el procedimiento de investigación iniciado con la denuncia (no se inicia de oficio, pues hay un trámite de admisión de la denuncia), pese a la evidente afectación de las medidas administrativas adoptables en el seno de este procedimiento de denuncia: las medidas protectoras del informante frente a las probables represalias que sufra por denunciar.

Es cierto que el artículo 21 de la Ley 2/2023 —como ya se previera en el artículo 17 ya visto— reconoce ciertos derechos al denunciante[65], pero la mayoría son derechos estrictamente formales del acto de denuncia o de la mera comunicación con la autoridad administrativa, y no derechos propiamente ejercitables durante la instrucción del procedimiento[66]. Es cierto también que el artículo 21 le reconoce dos derechos propios de los interesados; por un lado, el derecho que enuncia el apartado 5.º parece que implica el típico derecho

64. Es cierto que la Ley 2/2023 comienza diseñando el procedimiento de investigación pensando esencialmente, acorde con los fines subyacentes en la Directiva, en el denunciante; y así configura la iniciación *stricto sensu* procedimental consagrando la libertad de formas de la denuncia y admitiendo la denuncia anónima, en los términos ya examinados. No obstante, a continuación el legislador español empieza un cierto "cambio de rumbo" en relación con el "destinatario principal" del procedimiento, desplazándose hacia el denunciado cuando, recelando del denunciante, tipifica no pocas causas de inadmisión con un notable contenido de conceptos jurídicos indeterminados en sus hechos habilitantes y una cierta discrecionalidad administrativa en su apreciación por la autoridad independiente, como hemos visto.

65. Por otra parte, el legislador recuerda que el informante tiene los derechos que le confiere la legislación de protección de datos de carácter personal.

66. Así, relevantemente, el derecho a la denuncia anónima (si no es anónima, tiene el derecho a la reserva de su identidad, sin que sea revelada a terceras personas), el derecho a la denuncia verbal o escrita, el derecho a elegir el lugar/medio de notificación administrativa (domicilio, correo electrónico o "lugar seguro"), el derecho a renunciar a recibir comunicaciones de la autoridad administrativa...

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

de alegaciones: el derecho "a comparecer ante la Autoridad Independiente de Protección del Informante", incluso con la asistencia de abogado, comparecencia que podrá efectuar por videoconferencia (si garantiza su identidad y la seguridad y fidelidad de la comunicación), según dispone el apartado 6.º; y por otro lado, el apartado 8.º le reconoce el derecho a "conocer el estado de la tramitación de su denuncia y los resultados de la investigación".

Pero ni el artículo 19 ni el artículo 21 le reconocen otros derechos procedimentales típicos del interesado: derecho de acceder al procedimiento y obtener copias de los documentos obrantes, derecho de prueba (proponer prueba, participar en práctica de pruebas…), derecho de recurso contra la resolución…

En cambio, el artículo 19 sí dispone ciertos derechos del denunciado, derechos claramente de parte interesada en el procedimiento: 1) derecho a ser notificado de una "noticia" de la denuncia, así como de los hechos relatados de manera sucinta, sin incluir la identidad del denunciante (apartado 2)[67], no teniendo, pues, derecho de acceso a la denuncia; 2) derecho a formular alegaciones por escrito y oralmente, puesto que el apartado 3 le reconoce el derecho a una entrevista "siempre que sea posible", en la que "se le invitará a exponer su versión de los hechos"; 3) derecho a "aportar aquellos medios de prueba que considere adecuados y pertinentes" (apartado 3); 4) derecho de acceso al expediente —aunque sin acceder a información que pudiera identificar a la persona denunciante—, "pudiendo ser oída en cualquier momento" (apartado 3), consagrando así un cierto principio de acceso permanente y derecho de alegaciones; 5) derecho a la asistencia de abogado (apartado 3).

Pero lo más sorprendente es el reconocimiento al denunciado de ciertos derechos que dispone el artículo 39 de la Ley 2/2023, titulado curiosamente: "Medidas para la protección de las personas afectadas": "Durante la tramitación del expediente las personas afectadas por la comunicación tendrán derecho a la presunción de inocencia, al derecho de defensa y al derecho de acceso al expediente en los términos regulados en esta ley, así como a la misma protección establecida para los informantes, preservándose su identidad y garantizándose la confidencialidad de los hechos y datos del procedimiento".

Ciertamente, los primeros dos derechos del denunciado que enuncia el precepto están reconocidos como derechos fundamentales en el artículo

67. Pero la notificación de esta información podrá efectuarse en el trámite de audiencia si se considerara que su aportación con anterioridad pudiera facilitar la ocultación, destrucción o alteración de las pruebas.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

24.2 de la Constitución, y por ello han sido explícitamente reconocidos en la LPAC, en su artículo 53.2, como derechos específicos del presunto responsable en los "procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora", disponiendo en su apartado a) ciertos derechos instrumentales inherentes al derecho de defensa (a ser informado de la acusación administrativa, a formular alegaciones y presentar o instar las pruebas procedentes, "a no declarar contra sí mismo") y en su apartado b) el derecho a la presunción de inocencia.

Sucede, sin embargo, que el procedimiento iniciado por la denuncia no es un procedimiento de naturaleza sancionadora[68], sino de naturaleza investigadora, no teniendo en este procedimiento esos derechos fundamentales la funcionalidad que los caracteriza y los justifica *per se* en el seno de los procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora; y más aún tratándose de un procedimiento de investigación en el que no existe un acto administrativo imputando una indiciaria infracción administrativa al denunciado-investigado[69] por la comisión de los hechos denunciados[70], y cuando, además, la Administración pública investigadora (la llamada Autoridad Independiente de Protección del Informante o autoridades autonómicas equivalentes: artículo 24.2 de la Ley 2/2023) competente para adoptar las medidas de protección *stricto sensu* conforme dispone el artículo 43 de dicha ley no podrá incoar procedimiento administrativo alguno contra el investigado por esos hechos, al tener únicamente la competencia para ejercer la potestad sancionadora en relación con las infracciones específicamente tipificadas en el artículo 63 de la Ley 2/2023, esto es, únicamente las constitutivas de acciones u omisiones relativas, directa o indirectamente, a las represalias y a la protección del informante, y no infracciones referentes a los hechos objeto de la denuncia[71].

68. Lo subrayó específicamente Rebollo Puig (2013), refiriéndose a los inspeccionados: "En concreto, no tienen todavía derecho de defensa de manera que no pueden hacer aún alegaciones ni proponer prueba; menos todavía son de aplicación las reglas y derechos de un procedimiento sancionador, […]". En sentido contrario se ha pronunciado recientemente Amenós Álamo (2022: 323).

69. Gosálbez Pequeño (2023: 309-310).

70. No se entiende, pues, la mención a la presunción de inocencia del artículo 19.3, cuando reconoce el derecho del denunciado a una entrevista "con la persona afectada en la que, siempre con absoluto respeto a la presunción de inocencia, […]"; y tampoco el deber administrativo establecido por el legislador de "advertirle" de "la posibilidad de comparecer asistida de abogado", todo ello "a fin de garantizar el derecho de defensa de la persona afectada", salvo que el legislador esté infiriendo un novedoso y singular procedimiento investigador con *animus puniendi* o un implícito procedimiento de actuación previa al procedimiento sancionador que, en su caso, incoara la Administración pública competente con indicios de una "imputación inminente".

71. Lo más sorprendente es que la Directiva no contempla un precepto similar, habiendo incurrido el legislador estatal en una errónea interpretación de la norma comunitaria objeto de la transposición en la Ley 2/2023. El artículo 22.1 de la Directiva dispone lo siguiente: "Los Estados

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

Ahora bien, si bien es cierto que el investigado o denunciado no tiene el derecho de defensa típico y propio frente al ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, sí tiene el derecho "de defensa" propio del procedimiento administrativo, esto es, el derecho de alegaciones y de audiencia inherente al principio contradictorio. Expresamente lo reconoce el artículo 19.2 de la Ley 2/2023 al disponerlo así: "Se garantizará que la persona afectada por la información tenga noticia de la misma, así como de los hechos relatados de manera sucinta. Adicionalmente se le informará del derecho que tiene a presentar alegaciones[72] por escrito [...]"[73]. Por ello, solo como un *derecho de contradicción* procedimental ha de interpretarse el impropiamente llamado "derecho de defensa" en el artículo 37[74].

3.3. Terminación

Concluida la instrucción del procedimiento, la autoridad administrativa debe emitir un "informe" con el siguiente contenido mínimo preceptivo dispuesto en el artículo 20.1: una exposición de los "hechos relatados", unos datos identificativos del procedimiento (código de identificación de la comunicación, fecha de registro y clasificación de la comunicación "a efectos de conocer su prioridad o no en su tramitación"), las actuaciones realizadas con el fin de comprobar la verosimilitud de los hechos, la valoración de las diligencias practicadas y "las conclusiones alcanzadas en la instrucción". Parece, por tanto, que este informe no es tanto un informe administrativo, sino, sobre todo, una propuesta de resolución que emite el órgano instructor, propuesta que en modo alguno está obligada a ser asumida por el órgano competente para resolver al no disponerse así en la ley.

En todo caso, emitido el informe, el artículo 20.2 dispone que la Autoridad Independiente de Protección del Denunciante acordará la resolución

miembros velarán, de conformidad con la Carta, por que las personas afectadas gocen plenamente de su derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, así como a la presunción de inocencia y al derecho de defensa, incluido el derecho a ser oídos y el derecho a acceder a su expediente". El precepto europeo no se refiere, pues, a procedimiento de investigación alguno.

72. Este derecho de alegaciones y de audiencia se reconoce en el artículo 19.3, junto a un derecho a la audiencia oral ("entrevista"), en la que "se le invitará a exponer su versión de los hechos y a aportar aquellos medios de prueba que considere adecuados y pertinentes"; un derecho de la persona denunciada a "ser oída en cualquier momento".

73. Obsérvese, no obstante, la prevalencia del fin investigador del procedimiento incoado por denuncia frente al principio contradictorio o "de defensa" del denunciado, puesto que el mismo precepto permite retrasar el ejercicio de ese derecho al final de la instrucción cuando así lo demandara el éxito de la investigación: "[...] No obstante, esta información podrá efectuarse en el trámite de audiencia si se considerara que su aportación con anterioridad pudiera facilitar la ocultación, destrucción o alteración de las pruebas".

74. Así lo califica también la ley en el artículo 19.3, aunque de su contenido se infiere nítidamente su naturaleza de derecho de contradicción, y no derecho fundamental de defensa.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

del procedimiento[75] en un plazo máximo de tres meses desde la entrada de la denuncia en el registro (artículo 20.3)[76]. Ahora bien, ¿qué sucede si vence este plazo sin haberse dictado la resolución expresa? La Ley 2/2023 no dispone nada al efecto.

Así pues, podría postularse que el efecto sería la caducidad del expediente aplicando el artículo 25.1.b) de la LPAC, en cuanto que se trata de un procedimiento de investigación en el que la autoridad administrativa tiene atribuidas potestades inspectoras —y, por tanto, potestades de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen a los interesados en ese procedimiento—, como se infiere de lo dispuesto en la propia Ley 2/2023, en concreto en su artículo 19.4[77] y más claramente en su artículo 19.5 ("Todas las personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, deberán colaborar con las autoridades competentes y estarán obligadas a atender los requerimientos que se les dirijan para aportar documentación, datos o cualquier información relacionada con los procedimientos que se estén tramitando, incluso los datos personales que le fueran requeridos").

Pero esta interpretación presenta ciertas dudas, por cuanto el procedimiento administrativo de la denuncia externa no parece ser un procedimiento iniciado de oficio, sino más bien un procedimiento iniciado mediante el acto de la denuncia (un acto del administrado, pues), aunque la

75. El apartado e) del artículo 11.2 de la Directiva prescribe que la autoridad debe comunicar al denunciante "el resultado final de toda investigación desencadenada por la denuncia, de conformidad con los procedimientos previstos en el Derecho nacional". Por ello, la resolución administrativa dictada por la Autoridad Independiente de Protección del Denunciante será notificada al informante —salvo que haya renunciado a las comunicaciones o que la denuncia sea anónima (artículo 20.3)— "y, en su caso, a la persona afectada" (artículo 20.2). Pero esta última prescripción normativa plantea ciertos interrogantes; en primer término, ¿a qué casos se está refiriendo el legislador estableciendo el deber de notificar también al denunciado o "persona afectada?; y en segundo término, obsérvese que esta extensión del ámbito subjetivo de los destinatarios de la debida notificación de la resolución solo se establece por el legislador cuando la resolución acuerda el archivo del expediente (apartado a] del artículo 20.2), y no "cualquiera que sea la decisión" finalizadora del procedimiento (artículo 20.3), olvidando que el denunciado es parte interesada en el procedimiento de la denuncia externa —como así implícitamente lo reconoce el mismo legislador, al atribuirle derechos procedimentales propios del interesado en el artículo 19, como vimos— y, por tanto, tiene el derecho a ser notificado de todas las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses legítimos conforme dispone el artículo 40.1 de la LPAC.

76. El artículo 11.2 de la Directiva señala que la autoridad competente de cada Estado miembro debe no solo realizar "diligentemente" el seguimiento de la denuncia externa, sino también dar "respuesta al denunciante en un plazo razonable, no superior a tres meses", si bien permite un plazo de hasta seis meses "en casos debidamente justificados".

77. "Los funcionarios de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I. que desarrollen actividades de investigación tendrán la consideración de agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones [...]".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

denuncia deba admitirse a trámite por la autoridad administrativa en los términos ya examinados.

Por consiguiente, si fuera un procedimiento iniciado "a solicitud del administrado", el efecto de la falta de resolución en plazo sería el silencio administrativo aplicando el artículo 24.1 de la LPAC. Ahora bien, entonces, ¿cuál es la pretensión del denunciante a efectos del contenido inherente al silencio administrativo producido? Y en el supuesto de apreciarse una cierta pretensión del informante —expresa o, en su caso, implícita— en el acto de la denuncia, ¿qué efectos tendría sobre ella el vencimiento de ese plazo máximo de resolución sin haberse dictado (y notificado) la resolución expresa?; ¿efectos estimatorios o desestimatorios?

Es cierto que el denunciante podrá haberse limitado a describir unos hechos que, a su juicio, estimase de competencia de la Autoridad Independiente de Protección del Denunciante, en cuyo caso sería dudosa la aplicación de la institución del silencio administrativo al no apreciarse pretensión alguna del informante susceptible de ser "(des)estimada".

Pero si el denunciante hubiera formulado alguna pretensión concreta en la denuncia, la autoridad administrativa está obligada a pronunciarse expresamente (y motivadamente) sobre la pretensión, estimándola o desestimándola, en virtud del principio de congruencia previsto con carácter general en el artículo 88.2 de la LPAC y del deber general de resolución expresa establecido en el artículo 21.1 de la LPAC, pudiendo entonces aplicarse el silencio administrativo, con sentido estimatorio o positivo de conformidad con la regla general establecida en el artículo 24.1 de la LPAC[78].

En todo caso, el artículo 20.2 se refiere a las distintas "decisiones" que podría adoptar la Autoridad Independiente de Protección del Informante,

78. Así, por ejemplo, el denunciante podrá haber solicitado una o varias de las siguientes pretensiones: a) la investigación de los hechos denunciados, siendo, por tanto, el objeto del silencio administrativo positivo la adopción de las actuaciones administrativas de investigación precisas conforme a los hechos relatados por el informante y, en particular, el deber del instructor de practicar "todas aquellas actuaciones encaminadas a comprobar la verosimilitud de los hechos relatados" (artículo 19.1 de la Ley 2/2023); b) el cese de la comisión de los hechos denunciados y, en su caso, la adopción de otras medidas de restauración de la legalidad infringida; c) las medidas de protección ante el riesgo de represalias por denunciar que se prevén en los artículos 37.1 y 38.1 y 2; d) la nulidad de los actos adoptados con el fin de impedir o dificultar la presentación de la denuncia, así como los que constituyan represalia o causen discriminación por haberla presentado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36.5; e) la reparación e indemnización de daños y perjuicios sufridos por la represalia practicada (*ex* artículo 36.5); y f) la imposición de sanciones al denunciado, en cuyo caso el objeto del silencio positivo sería el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador o disciplinario por la autoridad competente en cada caso.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

no limitándose, pues, a los contenidos resolutorios antes indicados. En efecto, por un lado, si la autoridad ha apreciado la verosimilitud de los hechos denunciados, así lo declarará en el acuerdo resolutorio y de archivo del expediente, que, además, podrá incluir, en su caso, el siguiente contenido adicional: 1.- la adopción de medidas de protección del denunciante (apartado a) cuando concurran las condiciones dispuestas en el artículo 35.1 y se aprecie riesgo de las represalias prohibidas en el artículo 36, medidas de amparo enunciadas ejemplificativamente en el artículo 37 que, por cierto, podrían también haber sido adoptadas en el curso del procedimiento como medida cautelar, bien sea de oficio o a petición del denunciante[79]; 2.- el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador contra el denunciado (y en su caso, otros sujetos afectados por los hechos denunciados) cuando la autoridad haya apreciado hechos constitutivos de infracciones tipificadas en el título IX de la Ley 2/2023 (apartado d); 3.- remisión de todo el expediente a la autoridad administrativa competente (apartado c) si tardíamente ha apreciado su incompetencia para tramitar y resolver la denuncia[80] o si aprecia indiciariamente infracción administrativa no tipificada en el título IX y, por tanto, excluida de su competencia sancionadora[81]; o "Remisión al Ministerio Fiscal si, pese a no apreciar inicialmente indicios de que los hechos pudieran revestir el carácter de delito, así resultase del curso de la instrucción" (apartado b).

4. Bibliografía

Amenós Álamo, J. (2022). El procedimiento de investigación e inspección de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción. En F. A. Castillo Blanco, S. E. Castillo Ramos-Bossini, S. Fernández Ramos y J. M.ª Pérez Monguió (dirs.). *Las políticas de buen gobierno en Andalucía (II): Smart regulation, simplificación administrativa, participación ciudadana e integridad* (pp. 309-340). Sevilla: IAAP.

Benítez Palma, E. (2018). El control externo y el *whistleblowing* (canales de denuncia). *Revista Española de Control Externo*, 59, 11-42.

79. Además, el apartado a) añade que el informante no tendrá derecho a la protección prevista en la ley cuando, "como consecuencia de las actuaciones llevadas a cabo en fase de instrucción, se concluyera que la información a la vista de la información recabada, debía haber sido inadmitida por concurrir alguna de las causas previstas en el artículo 18.2.a)".

80. Si lo apreciara al inicio del procedimiento, la Autoridad Independiente de Protección del Informante debe inadmitir a trámite la denuncia y remitir la información, conforme dispone el artículo 18.2) antes analizado.

81. En este segundo supuesto se constata que lo declarado en el informe del instructor sobre los "hechos probados" —y lo declarado en la misma resolución final de la autoridad independiente— no vincula a la Administración competente para investigar y, en su caso, sancionar esos hechos indiciariamente constitutivos de infracción administrativa no sancionable por la A.A.I.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

Bueno Sánchez, J. M. (2021). Oportunidad legal y necesidad democrática de crear una Autoridad Administrativa Independiente de lucha contra la Corrupción y Protección del Denunciante. *Revista de Administración Pública*, 217, 209-240.

Capdeferro Villagrasa, O. (2023). Capítulo III. Los sistemas internos de información. En J. M.ª Pérez Monguió y S. Fernández Ramos (coords.). *El nuevo sistema de protección del informante. Estudio sistemático de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción* (pp. 99-149). Madrid: Bosch.

Caro Catalán, J. (2021). La Directiva "Whistleblowing": Aspectos clave de su transposición al ordenamiento jurídico español. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, 7 (3), 2155-2200.

Cerrillo i Martínez, A. (2023). Capítulo IV. Canal externo de información. En J. M.ª Pérez Monguió y S. Fernández Ramos (coords.). *El nuevo sistema de protección del informante. Estudio sistemático de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción* (pp. 151-173). Madrid: Bosch.

Coello Martín, C. (2023). Capítulo IV. Ámbito de aplicación personal de la Ley 2/2023, de 20 de febrero: el concepto de informante. En C. Aymerich Cano y M. Parajó Calvo (dirs.). *La aplicación de la Ley de Protección de Informantes en el Sector Público. Especial referencia a las Entidades Locales*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos.

Fernández Ramos, S. (2023). Capítulo II. Ámbito de aplicación. En J. M.ª Pérez Monguió y S. Fernández Ramos (coords.). *El nuevo sistema de protección del informante. Estudio sistemático de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción* (pp. 43-98). Madrid: Bosch.

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

Garrido Juncal, A. (2019). La protección del denunciante: regulación autonómica actual y propuestas de futuro. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA). Nueva Época*, 12, 126-151.

Gosálbez Pequeño, H. (2022). El Estatuto del Denunciante de la Corrupción Administrativa. En F. A. Castillo Blanco, S. E. Castillo Ramos-Bossini, S. Fernández Ramos y J. M.ª Pérez Monguió (dirs.). *Las políticas de buen gobierno en Andalucía (II): Smart regulation, simplificación administrativa, participación ciudadana e integridad* (pp. 341-366). Sevilla: IAAP.

— (2023). Capítulo VIII. La protección del denunciado. El denunciante infractor arrepentido. En J. M.ª Pérez Monguió y S. Fernández Ramos (coords.). *El nuevo sistema de protección del informante. Estudio sistemático de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción* (pp. 305-320). Madrid: Bosch.

Jiménez Franco, E. A. (2022). Prospectiva administrativa y la futura Ley de protección de los informantes. En Z. Sánchez Sánchez (dir.). *Regulación con prospectiva de futuro y de consenso. Gobernanza anticipatoria y prospectiva administrativa* (pp. 215-242). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.

— (2023). Capítulo IX. La nueva autoridad independiente de protección del informante. En J. M.ª Pérez Monguió y S. Fernández Ramos (coords.). *El nuevo sistema de protección del informante. Estudio sistemático de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción* (pp. 321-388). Madrid: Bosch.

Parajó Calvo, M. (2022). Análisis del proyecto de ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. *Documentación Administrativa*, 9, 44-74.

Pérez Monguió, J. M.ª (2019). La irrupción del estatuto del denunciante: un instrumento del buen gobierno para la lucha contra la corrupción. En F. A. Castillo Blanco (coord.). *Compliance e integridad en el sector público* (pp. 83-111). Valencia: Tirant lo Blanch.

— (2023). Capítulo VII. La protección del informante como piedra angular del sistema del *whistleblower*. En J. M.ª Pérez Monguió y S. Fernández Ramos (coords.). *El nuevo sistema de protección del informante. Estudio sistemático de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción* (pp. 227-304). Madrid: Bosch.

Piñar Mañas, J. L. (2020). La transposición de la Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión. *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2019*, 101-129.

Rebollo Puig, M. (2013). La actividad inspectora. En J. J. Díez Sánchez (coord.). *Función inspectora. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo* (Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013, pp. 55-115). Madrid: INAP.

Rodríguez-Medel Nieto, C. (2019). La protección de los informantes –*whistleblowers*– y las garantías de los investigados. Análisis de la propuesta de directiva de la Unión Europea y en España de la proposición

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

de ley integral de lucha contra la corrupción y protección de los denunciantes. *Revista de Estudios Europeos*, 1, 225-245.

Sáez Lara, C. (2020). *La protección de denunciantes: propuesta de regulación para España tras la Directiva Whistleblowing*. Valencia: Tirant lo Blanch.

— (2021). Denuncia de irregularidades y secreto empresarial. *Documentación Laboral*, 124, 69-82.

Sierra Rodríguez, J. (2020a). Anonimato y apertura de los canales de denuncia de la corrupción. *Revista General de Derecho Administrativo*, 55, 1-41.

— (2020b). Impulso europeo al "whistleblowing" y las autoridades de integridad. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 19, 64-85.

Tardío Pato, J. A. (2023). Capítulo I. Antecedentes, tramitación de la ley, finalidad y reparto competencial. En J. M.ª Pérez Monguió y S. Fernández Ramos (coords.). *El nuevo sistema de protección del informante. Estudio sistemático de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción* (pp. 21-41). Madrid: Bosch.