La revelación de informaciones en el marco de los procesos de información sobre infracciones normativas

Agustí Cerrillo i Martínez
Catedrático de Derecho Administrativo.
Universitat Oberta de Catalunya

SUMARIO. 1. La revelación pública. 2. El reconocimiento jurisprudencial de la revelación pública. 2.1. La revelación pública en la jurisprudencia del TEDH. 2.2. La revelación pública en la jurisprudencia del TC. **3. La revelación pública en la Ley 2/2023.** 3.1. La persona que hace una revelación pública. 3.2. El objeto de la revelación pública. 3.3. La relación entre la revelación pública y los canales de información. **4. La protección de la persona que hace una revelación pública.** 4.1. Condiciones para la protección. *4.1.1. El uso previo de los canales de información. 4.1.2. La concurrencia de determinadas circunstancias.* 4.2. Mecanismos de protección. **5. La revelación pública y el régimen sancionador. 6. Bibliografía.**

1. La revelación pública

La revelación pública consiste en la puesta a disposición del público de información.

En relación con el ámbito de aplicación 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 (en adelante, Ley 2/2023), la revelación pública supone la difusión de información sobre infracciones

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

normativas o casos de corrupción realizada por una persona en el contexto laboral o profesional.

La revelación pública tiene un impacto muy importante, puesto que la información desvelada puede ser conocida no solo por las personas responsables de la gestión de los mecanismos (interno o externo) previstos para la comunicación y la investigación de las infracciones normativas, o incluso por los responsables o las personas al servicio de la Administración pública afectada, sino, eventualmente, por cualquier persona. Por ello, el impacto de la revelación puede ser sustancialmente mayor que el de los canales internos y externos de información, pudiendo no solo investigar o luchar contra las infracciones y los casos de corrupción, sino incluso llegar a afectar a la seguridad de la persona informante o al prestigio o la imagen de la persona afectada, o de la Administración u organismo público en que eventualmente se haya producido la infracción.

La revelación pública y la protección de la persona que difunde la información han sido objeto de reconocimiento internacional desde hace años con la finalidad de fomentar la difusión de irregularidades y casos de corrupción producidos tanto en empresas privadas como en instituciones públicas, y también garantizar la protección de la persona reveladora frente a represalias. Los casos de Assange, Falciani o Snowden son ejemplos que a todos nos vienen rápidamente a la memoria al tratar de estas cuestiones.

A las iniciativas impulsadas a nivel internacional por distintas organizaciones internacionales y regionales se ha unido más recientemente la Unión Europea, cuyo interés en la materia ha culminado con la aprobación de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión (en adelante, Directiva 2019/1937). Esta norma constata que "es necesario proteger la revelación pública de información, teniendo en cuenta principios democráticos tales como la transparencia y la rendición de cuentas, y derechos fundamentales como la libertad de expresión y la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación, al tiempo que se encuentra un equilibrio entre el interés de los empresarios en la gestión de sus organizaciones y la defensa de sus intereses, por un lado, y el interés de los ciudadanos en que se los proteja contra todo perjuicio, por otro, conforme a los criterios desarrollados por la jurisprudencia del TEDH" (considerando 33).

La lectura de este considerando de la Directiva 2019/1937 permite identificar el fundamento y la finalidad del reconocimiento de la revelación pública como canal para informar de infracciones y casos de corrupción, así como la necesidad de proteger a la persona que difunde la información.

En primer lugar, la revelación pública es una manifestación de la libertad de expresión y de información. No se puede desconocer que en la

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

práctica la revelación pública es una fuente importante de información para los periodistas y, en general, lo puede ser para la sociedad. Hasta la aprobación de la Directiva 2019/1937 y la Ley 2/2023, la revelación pública se ha canalizado a través del ejercicio de estos derechos fundamentales. Así lo ha puesto de relieve, entre otros, el Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (A/70/361 de 8 de septiembre de 2015), en el que se recordaba lo siguiente: "La protección de las fuentes y los denunciantes de irregularidades se basa en un derecho fundamental a la libertad de expresión [...]. Las fuentes y los denunciantes de irregularidades gozan del derecho a difundir información, pero su protección jurídica cuando revelan información al público se basa especialmente en el derecho de este a recibirla". Igualmente, el Consejo de Europa en su Resolución 2300 (2019) sobre la mejora de la protección de los alertadores en Europa, que señaló que "la protección de los alertadores es también una cuestión de derechos fundamentales: se basa en la libertad de expresión y de información, que implica que cualquier persona está autorizada a expresarse libremente, sin temor a represalias, en el marco de unos límites definidos de manera precisa"[1].

Asimismo, la revelación pública es una forma de colaboración ciudadana en la cultura de la legalidad y de la integridad. Al respecto, es importante tener presente que, como señala la Directiva 2019/1937: "A escala de la Unión, las denuncias y revelaciones públicas hechas por los denunciantes constituyen uno de los componentes que se sitúan en el origen del cumplimiento del Derecho y de las políticas de la Unión" (considerando 2)[2].

En última instancia, la revelación pública es también un elemento esencial de las democracias abiertas y transparentes y, por ende, un instrumento del gobierno abierto. Así lo recordaba la Resolución del Consejo de Europa 2300 (2019) al reconocer que "los alertadores juegan un papel esencial en una democracia abierta y transparente". Por ello, la Directiva 2019/1937 señala que "es necesario proteger la revelación pública de información, teniendo en cuenta principios democráticos tales como la transparencia y la rendición de cuentas, y derechos fundamentales como la libertad de expresión y la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación" (considerando 3).

1. Previamente, en la misma dirección, la Resolución 1729 (2010) y la Recomendación (2014)7 sobre la protección de los alertadores.

2. Nieto (2005: 38) recordaba cómo "resulta imposible el ejercicio de la potestad sancionadora si no media una decidida colaboración social". Sobre la importancia de la colaboración ciudadana en la lucha contra la corrupción, Cerrillo i Martínez (2014).

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

A partir de los elementos expuestos en esta presentación, en las próximas páginas delimitamos el marco en el que se desarrolla la revelación pública a partir del reconocimiento que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y el Tribunal Constitucional (TC) han hecho de la revelación pública como manifestación del derecho a la libertad de expresión y de información. A continuación, examinamos la regulación de la revelación pública en la Ley 2/2023, centrando la atención en las condiciones que exige la ley para que se otorgue la protección, los mecanismos de protección y la relación de la revelación pública con los canales de información. Por último, se expone el régimen sancionador previsto en relación con la revelación pública.

2. El reconocimiento jurisprudencial de la revelación pública

La regulación de la revelación pública y de la protección de las personas que informan públicamente sobre irregularidades e infracciones no se ha llevado a cabo en la mayoría de países europeos hasta la transposición de la Directiva 2019/1937. Así ha sucedido también en España.

Sin embargo, con carácter previo a este reconocimiento normativo, la revelación pública y la protección de la persona que la lleva a cabo se han fundamentado en el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y de información. Al respecto, distintos tribunales —en particular, el TEDH y, en España, el TC— han reconocido la revelación pública de infracciones normativas o casos de corrupción, y han protegido a las personas que revelan públicamente información relacionada con ellos, a través de la garantía del derecho a la libertad de expresión y de información.

A continuación, se exponen los principales hitos de la jurisprudencia europea y constitucional sobre estas cuestiones, con el fin no solo de conocer el fundamento de la regulación de la revelación pública y los criterios que deben concurrir para proteger a la persona que revele públicamente información, sino también por el papel que la propia Directiva 2019/1937 reconoce a la jurisprudencia del TEDH a la hora de fijar los criterios para encontrar el equilibrio entre el interés de los empresarios y la ciudadanía, con el fin de protegerlos de cualquier perjuicio (considerandos 31 y 33).

2.1. La revelación pública en la jurisprudencia del TEDH

El artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos reconoce que "toda persona tiene derecho a la libertad de expresión", y que este derecho comprende, entre otras, la libertad de comunicar informaciones sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas. Asimismo prevé que estas

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

libertades pueden ser sometidas a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que sean medidas necesarias, "en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial".

En el marco de este derecho a la libertad de expresión y de la libertad de comunicar informaciones, el TEDH ha definido los criterios que deben tenerse en cuenta a la hora de encontrar el equilibrio entre el ejercicio por un trabajador de estos derechos y otros derechos que pueden verse afectados por su ejercicio y, en particular, la libertad de empresa y los derechos de los empleadores.

En particular, la sentencia del TEDH de 12 de febrero de 2008, asunto Guja vs. Moldavia, fue la que estableció los criterios que deben cumplirse para que una persona que revele información obtenida en su lugar de trabajo pueda ser protegida. En este caso, el demandante era un trabajador de la Fiscalía General de la República de Moldavia que fue condenado por la divulgación a la prensa de documentos que revelaban la injerencia de un alto cargo político en un procedimiento penal pendiente.

A la vista de la sentencia, los criterios que debe cumplir la persona que revela la información conocida en el desarrollo de su actividad laboral son:

En primer lugar, que sea la única persona o forme parte de un grupo reducido de personas que conozcan lo que está ocurriendo en el lugar de trabajo, siendo, de este modo, la persona mejor situada para actuar en interés general al difundir la información bien a su empleador bien a la opinión pública (apartado 72).

En segundo lugar, el uso de los mecanismos internos efectivos por respeto al deber de lealtad, reserva y discreción, lo que exige que en primera instancia la revelación se haga al superior o a otra autoridad o instancia competente (apartado 73). De este modo, para valorar la proporcionalidad de la restricción de la libertad de expresión debe examinarse la posible existencia de otros mecanismos efectivos para poder denunciar la situación en cuestión. Asimismo, el Tribunal reconoce la necesidad de averiguar si existen otros mecanismos para divulgar la información más allá de su difusión pública a los efectos de poder valorar si la injerencia era necesaria en una sociedad democrática. El TEDH recuerda que los trabajadores gozan del derecho a la libertad de expresión, aunque también tienen un deber de lealtad, de reserva y de discreción hacia el empleador (apartado 70).

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

En tercer lugar, el TEDH considera que se debe tener en cuenta el interés público que pueda suponer la información divulgada, tal y como ha venido reconociendo en su jurisprudencia. En particular, en el asunto en cuestión el Tribunal llega a la conclusión de que, en cuanto a la información revelada públicamente: "No existe ninguna duda de que se trata de cuestiones importantes, que emanan del debate político en una sociedad democrática, cuya opinión pública tiene un interés legítimo en ser informada" (apartado 88). Por ello, recuerda que "una discusión libre sobre problemas de interés público es esencial en democracia y que hay que evitar desanimar a los ciudadanos a pronunciarse sobre tales problemas" (apartado 91).

En cuarto lugar, el TEDH tiene presente la autenticidad de la información divulgada. Como recuerda la sentencia comentada a la vista de la jurisprudencia previa, "el ejercicio de la libertad de expresión implica deberes y responsabilidades, y cualquier persona que decide divulgar las informaciones debe verificar con cuidado, en la medida en la que las circunstancias lo permitan, que son exactas y dignas de crédito" (apartado 75).

En quinto lugar, el Tribunal tiene en consideración la buena fe de la persona que haya revelado la información. En efecto, de acuerdo con el TEDH: "La motivación del trabajador que procede a divulgar es otro factor determinante para concluir si la acción debe beneficiarse o no de protección" (apartado 77). Por ello, "es importante establecer si la persona en cuestión, al divulgar la información, ha actuado de buena fe y con la convicción de que la información era auténtica, si la divulgación servía al interés general y si el autor disponía o no de medios más discretos para denunciar las actuaciones en cuestión" (apartado 77).

En sexto lugar, el perjuicio que pueda suponer al empleador. En esta dirección es necesario "sopesar el daño que la divulgación en litigio podría causar a la autoridad pública y el interés que el público tendría en obtener esta información" (apartado 76).

Por último, el TEDH señala que debe tenerse en cuenta la severidad de la sanción que pueda imponerse a la persona reveladora (apartado 78 asunto Guja vs. Moldavia).

Posteriormente, estos criterios han sido recogidos por otras sentencias del TEDH entre las que destaca la reciente sentencia de 14 de febrero de 2023, asunto Halet vs. Luxemburgo (apartado 114). En este caso, el demandante era el trabajador de la consultora PwC, quien difundió públicamente, a través del *Consortium of Investigative Journalists*, dieciséis documentos fiscales confidenciales en los que se recogían acuerdos fiscales sobre ope-

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

raciones futuras entre la consultora y la Administración fiscal de Luxemburgo, con el fin de dar un trato preferente a sus clientes. Inicialmente, la Sala Tercera del TEDH, en su sentencia de 11 de mayo de 2021, consideró que no se había vulnerado el derecho a la libertad de expresión del denunciante, al entender que los tribunales luxemburgueses habían hecho una ponderación justa entre la necesidad de proteger su libertad de expresión y la necesidad de proteger los derechos del empleador. No obstante, posteriormente, la Gran Sala estimó que sí se había producido una infracción de la libertad de expresión y de difundir información (apartado 206).

2.2. La revelación pública en la jurisprudencia del TC

La Constitución reconoce y protege los derechos a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones, y a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión (artículo 20.a y d)[3].

Estos derechos han sido objeto de atención por el TC, que también ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el alcance y los límites de la libertad de expresión y de la libertad de información en el ámbito laboral respecto a la difusión pública de informaciones.

En relación con el anclaje constitucional de la revelación pública, resultan especialmente relevantes tres sentencias.

En primer lugar, la sentencia 6/1988, de 21 de enero, en la que se enjuicia el caso del despido, por la comisión de una falta muy grave de deslealtad y abuso de confianza, de un trabajador del Ministerio de Justicia, que había denunciado a través de un medio de comunicación la filtración por parte de dicho departamento de noticias a un diario. El TC parte de la consideración de que el trabajador despedido ejerció su libertad de información a que se refiere el artículo 20.1 d) de la Constitución (fundamento jurídico 5). Asimismo, en el caso, el alto tribunal considera que el trabajador no transgredió

3. Tradicionalmente ha existido una dificultad para distinguir entre la libertad de expresión y la libertad de información (entre otras, SSTC 65/2015, de 13 de abril, FJ 2, y 8/2022, de 15 de noviembre, FJ 2). Como ha observado la STC 79/2014, de 28 de mayo: "Este Tribunal viene distinguiendo, desde la STC 104/1986, de 17 de julio, entre el derecho que garantiza la libertad de expresión, cuyo objeto son los pensamientos, ideas y opiniones (concepto amplio que incluye las apreciaciones y los juicios de valor) y el derecho a comunicar información, que se refiere a la difusión de aquellos hechos que merecen ser considerados noticiables. Esta distinción entre pensamientos, ideas y opiniones, de un lado, y comunicación informativa de hechos, de otro, tiene una importancia decisiva a la hora de determinar la legitimidad del ejercicio de esas libertades, pues mientras los hechos son susceptibles de prueba, las opiniones o juicios de valor, por su misma naturaleza, no se prestan a una demostración de exactitud" (FJ 4).

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

con su conducta la buena fe y la lealtad debidas (fundamento jurídico 7). Además, considera que la falta de preaviso por parte del trabajador a sus superiores de las supuestas filtraciones puestas en conocimiento de terceros tampoco supone una superación de los límites a la libertad de expresión (fundamento jurídico 8). Por último, el Tribunal señala lo siguiente: "El despido, en definitiva, se produjo, en este caso, con daño para la libertad de información de quien recurre, pues ni la sanción recayó por incumplimiento de un deber de secreto, ni se acreditó en juicio la negligencia o el *animus nocendi* que pudiera haber concurrido en su transmisión, versando la información misma sobre hipotéticas anomalías que habrían de merecer la atención pública" (fundamento jurídico 9).

Posteriormente, en la sentencia 57/1999, de 12 de abril, se analizó el despido de un inspector de la Dirección General de Aviación que, tras un accidente aéreo, hizo declaraciones a un diario denunciando las malas condiciones de determinados aviones e irregularidades en determinados servicios prestados por dicho órgano. Según el TC, "un despido acordado como reacción empresarial frente a las expresadas declaraciones a la prensa, producidas en los términos apreciados por la Sentencia recurrida, y que ya se han expuesto, es un despido efectuado con vulneración de los derechos fundamentales que invoca el recurrente, en concreto, el derecho a comunicar información veraz, pues no hay constancia alguna de que tal censurada y sancionada actividad se hubiera llevado a cabo fuera del ámbito propio y protegido de tales derechos" (fundamento jurídico 11).

Por último, en la sentencia 126/2003, de 30 de junio, se examina el supuesto de un trabajador de una empresa de explosivos que facilitó información sobre los procesos de producción. En esta sentencia, el TC recuerda que "la capital importancia del ejercicio de la libertad de información no puede llevarnos a desconocer el límite que para dicha libertad supone el debido respeto a los intereses derivados de la libertad de empresa, que también es objeto de garantía constitucional" (fundamento jurídico 7). También se señala lo siguiente: "El fin de información pública perseguido por el recurrente, esto es, la subsanación de las deficiencias que en su opinión padecía el proceso productivo, no hacía necesario que las informaciones difundidas alcanzasen la reiteración, la trascendencia y notoriedad públicas que obtuvieron ni, dada su gravedad, debía considerarse medio adecuado para su conocimiento la publicación en medios de comunicación de difusión nacional y local" (fundamento jurídico 8). Por ello, se concluye: "En el presente supuesto, una interpretación circunstanciada del suceso enjuiciado permite considerar que, dadas las condiciones concurrentes, el grave perjuicio que para el normal desarrollo de la actividad empresarial supusieron las decla-

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

raciones del Sr. Libossart no se encuentra justificado por el ejercicio de su derecho a la libertad de información", y por ello, " la limitación del derecho a la libertad de información contemplada en las resoluciones impugnadas es constitucionalmente inobjetable".

A la vista de estas sentencias, se pueden identificar algunos elementos de relevancia. Así, para el TC la difusión de información por un trabajador en ejercicio de su derecho a la libertad de expresión y de información no tiene por qué vulnerar la buena fe ni la lealtad debida al empleador, no siendo necesario un aviso con carácter previo a la difusión. No obstante, no se puede desconocer que la libertad de información se halla sometida a determinados límites con los que se persigue proteger otros intereses, particularmente el derecho a la libertad de empresa. También se debe tener en cuenta la necesaria proporcionalidad que debe existir entre la difusión de la información y las medidas que puedan adoptarse como respuesta a la misma (por ejemplo, la subsanación de las deficiencias).

3. La revelación pública en la Ley 2/2023

La Ley 2/2023 prevé diferentes procedimientos a través de los que quienes en un contexto laboral o profesional tengan conocimiento de una irregularidad o una infracción penal o administrativa puedan informar a aquellos que tengan la competencia para investigarla y, en su caso, para adoptar las medidas necesarias para darles respuesta.

El canal interno y el canal externo de información —que son objeto de análisis detallado en otros artículos— son dos de estos procedimientos. Estos canales han sido creados y definidos por la Ley 2/2023 con el fin de facilitar que la persona conocedora de las infracciones pueda comunicarlo bien a la propia organización afectada bien a una autoridad pública independiente, autónoma y especializada. La ley supone una novedad llamada a tener gran impacto, porque hasta la aprobación de esta norma eran pocas las entidades públicas que disponían de canales internos de información (por ejemplo, el Ayuntamiento de Barcelona a través de su buzón ético de buen gobierno) o que habían creado una entidad o unidad a la que atribuían la gestión de un canal externo (por ejemplo, la *Oficina Antifrau de Catalunya* o la *Agència Valenciana Antifrau*). En relación con estos canales, la Ley 2/2023 supone una mejora significativa al extender su creación al conjunto de Administraciones públicas y definir unas características mínimas comunes, al tiempo que también concreta los mecanismos de protección de las personas que los utilicen frente a posibles represalias.

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

Junto a estos dos canales, la Ley 2/2023, siguiendo lo previsto en la Directiva 2019/1937, establece la posibilidad de que las personas que tengan conocimiento de una infracción la puedan revelar públicamente. Puesto que, como hemos visto, el ejercicio de la libertad de expresión y de información había venido constituyendo el fundamento jurídico de la revelación pública, la principal novedad que se deriva de la nueva norma es la posibilidad de extender las medidas de protección a las personas que revelen públicamente infracciones cuando concurran determinadas circunstancias.

La regulación de la revelación pública en la Ley 2/2023 es muy escueta. En efecto, el título V, relativo a la revelación pública, únicamente está conformado por dos artículos: el artículo 27, que define someramente la revelación pública, y el artículo 28, que determina las condiciones que deben concurrir para que se aplique el régimen de protección previsto en la ley.

Según la definición recogida en la Ley 2/2023, la revelación pública es "la puesta a disposición del público de información sobre acciones u omisiones en los términos previstos en esta ley" (artículo 27.1).

La lectura de esta definición permite señalar que la revelación pública no consiste únicamente en publicar la información, sino que es suficiente con poner a disposición del público la información. De este modo, la Ley 2/2023 utiliza un concepto amplio de revelación pública que no se ciñe a la difusión de la información sobre infracciones normativas. Tampoco exige que esta puesta a disposición se realice a través de los medios de comunicación. En efecto, como observa Sierra-Rodríguez, "no parece que se discrimine en función de la capacidad del medio o soporte elegido para llegar a una audiencia más o menos amplia. Cualquier puesta a disposición ya podría constituir una revelación pública" (Sierra-Rodríguez, 2023: 177).

Por ello, la persona que tenga conocimiento de la información la puede difundir a través de un medio de comunicación, pero también a través de cualquier otro medio y, particularmente, mediante internet y las redes sociales, puesto que la Ley 2/2023 "no limita o acota a través de qué medio de información o comunicación pública se hace esa revelación" (Del Rey Guanter, 2023: 14).

A esta conclusión se llega de la lectura de la Directiva 2019/1937, que señala que la protección frente a represalias como medio de salvaguardar la libertad de expresión y la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación debe otorgarse, entre otros, "a las personas que ponen dicha información a disposición del público, por ejemplo, directamente a través de plataformas web o de redes sociales, o a medios de comunicación" (considerando

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

45). De hecho, no se puede desconocer el impacto relevante de internet y las redes sociales como medio de difusión de información, tal y como advertía hace unos años el TEDH al considerar lo siguiente: "Aunque no se ha demostrado que internet, con las redes sociales, sea más influyente que la radio y la televisión en el Estado demandado (apartado 119 *supra*), lo cierto es que estos nuevos medios de comunicación son poderosas herramientas de comunicación que pueden facilitar a la demandante significativamente el logro de sus objetivos" (sentencia de 22 de abril de 2013, asunto Animal Defenders International vs. Reino Unido, apartado 124).

A continuación, examinamos quién puede llevar a cabo la revelación pública y con relación a qué. Posteriormente, se analiza la relación entre la revelación pública y los canales interno y externo de información.

3.1. La persona que hace una revelación pública

La Ley 2/2023, al regular la revelación pública, se refiere genéricamente a la persona que haga una revelación pública.

En relación con la persona que puede realizar la revelación pública, la lectura del artículo 27 lleva a la primera conclusión de que, según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2/2023, la persona debe ser una persona que trabaje en una entidad del sector privado o público y que haya obtenido información sobre infracciones en un contexto laboral o profesional.

No obstante, esta conclusión debe ser matizada. En efecto, a las personas que cumplan con lo dispuesto en el artículo 3 y revelen información pública les serán de aplicación los mecanismos de protección previstos. Pero no son estas las únicas personas que pueden ser protegidas cuando haya una revelación pública.

Efectivamente, también debe contemplarse que otras personas que tengan algún tipo de relación con la persona informante o que haya podido ser la fuente de la información (desde representantes legales de las personas trabajadoras hasta compañeros de trabajo o familiares del informante o personas jurídicas, para las que trabaje) según lo previsto en el artículo 3 (apartados 2, 3 y 4) podrán ser objeto de protección. En estos casos, tal y como se prevé en el artículo 3, se aplicarán las medidas de protección del informante previstas en el título VII.

Por otro lado, puede haber personas que revelen información y que no cumplan con lo que dispone el artículo 3. Un caso es el de las personas o

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

empresas que revelen públicamente la información que les haya facilitado el informante o alguna persona de su círculo (por ejemplo, periodistas o medios de comunicación, o redes sociales). En este supuesto, la revelación pública será una manifestación del ejercicio de la libertad de información y su protección no derivará de lo previsto en la Ley 2/2023, sino de lo que dispone en general el artículo 20 CE en relación con el derecho a la libertad de expresión y de información.

Por último, si bien no está explícitamente previsto, cabe entender que la persona que revele públicamente la información debe actuar de buena fe. De hecho, así se ha venido reconociendo por la jurisprudencia del TEDH, tal y como hemos comentado anteriormente. En esta dirección, el preámbulo de la Ley 2/2023, aunque no el articulado, afirma lo siguiente: "La buena fe, la conciencia honesta de que se han producido o pueden producirse hechos graves perjudiciales constituye un requisito indispensable para la protección del informante".

3.2. El objeto de la revelación pública

Por lo que respecta al objeto de la revelación pública, el apartado 2 del artículo 27 de la Ley 2/2023 se refiere a las acciones u omisiones previstas en el artículo 2. De este modo, la revelación pública puede versar sobre cualquier acción u omisión que pueda constituir infracción del derecho de la Unión Europea, infracción penal o administrativa grave o muy grave.

De este modo, la Ley 2/2023 no persigue proteger a la persona que realice cualquier revelación pública de información, sino únicamente a aquellas que difundan información sobre actuaciones u omisiones que queden en su ámbito de aplicación. De hecho, la propia norma prevé que quedarán expresamente excluidas de la protección prevista en ella aquellas personas que revelen información relativa a acciones u omisiones no comprendidas en su ámbito de aplicación (artículo 35 de la Ley 2/2023). Ello no quiere decir que no se pueda revelar públicamente otra información, pero lo que no tendrá la persona que lo haga es la protección que se deriva de la ley.

Al margen del análisis que se realiza en otro artículo, es necesario poner de manifiesto la dificultad que puede tener la persona que revele públicamente la información para saber si los hechos de los que ha tenido conocimiento efectivamente constituyen una infracción que encaje en alguno de los supuestos previstos en el artículo 2. Igualmente, la duda puede estar en saber el interés público que puede tener la información que, eventualmente, legitime su difusión pública.

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

Por último, en relación con el objeto de la revelación, debemos traer a colación las consideraciones del TEDH en cuanto a los deberes y responsabilidades que implica el ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de información, y que, en particular, se concretan en el deber de verificar cuando sea posible que la información revelada es exacta y digna de crédito. Al respecto, la Directiva 2019/1937 afirma que "los denunciantes deben tener motivos razonables para creer, a la luz de las circunstancias y de la información de que dispongan en el momento de la denuncia, que los hechos que denuncian son ciertos" (considerando 32). En esta dirección, la Ley 2/2023 dispone como condición para que la persona reveladora —igual que los informantes que utilicen el canal interno o el canal externo— pueda ser objeto de protección que tenga motivos razonables para pensar que la información referida es veraz en el momento de la revelación, aun cuando no se aporten pruebas concluyentes (artículo 35.1.a).

3.3. La relación entre la revelación pública y los canales de información

Una última cuestión que debemos dilucidar respecto a la regulación de la revelación pública como procedimiento para informar de infracciones es, precisamente, la relación entre los distintos procedimientos previstos en la Ley 2/2023, y, en particular, si existe alguna prelación entre ellos.

Como punto de partida, podemos traer a colación a Del Rey Guanter (2023: 11), quien afirma lo siguiente: "Con toda seguridad, la elección de la vía de comunicación es la decisión más importante que ha de adoptar la persona informante". Esta importancia reside en el hecho de que la persona reveladora pueda llegar a ser conocida —si no se ha actuado de manera anónima— y también verse expuesta no solo a represalias por parte del empleador, lo que como se verá a continuación queda prohibido cuando concurran determinadas condiciones, sino también a reacciones de cualquier persona que pueda llegar a conocer la información revelada. Además, la revelación pública también es importante para la organización o entidad respecto a la que se refiere, por el impacto que pueda suponer el conocimiento público de la comisión de una infracción normativa.

Como punto de partida, debemos recordar que la posibilidad de revelar públicamente la información sin haberse comunicado previamente con el canal interno o con el canal externo ha sido ampliamente reconocida. Así, por ejemplo, el Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión señala lo siguiente: "Cuando los denunciantes tienen una percepción

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

razonable de que un proceso interno no contempla medidas de corrección y protección eficaces, deberían poder recurrir a otras dos vías para divulgar información". En el ámbito del Consejo de Europa, el apéndice de la Recomendación (2014)7 (apartado 57) no establece un orden de prioridad entre los diferentes canales y la revelación pública.

Igualmente, el TEDH constata cómo "este orden de prioridad entre los canales de información internos y externos no es absoluto en la jurisprudencia del Tribunal". En particular, señala que "el Tribunal ha aceptado que determinadas circunstancias pueden justificar el uso directo de la comunicación externa"; por ejemplo, cuando el canal interno sea poco fiable o ineficaz, tal y como se señaló en el asunto Guja vs. Moldavia (apartados 82-83), o cuando el informante se vea expuesto a represalias, o cuando la información que se quiera revelar se refiera a aspectos centrales de la actividad del empleador (asunto Halet vs. Luxemburgo, apartado 122). Asimismo, concluye que del tenor de la Recomendación (2014)7 se puede llegar a la conclusión de que se deben valorar en cada caso las circunstancias individuales para concretar el canal más apropiado (asunto Halet vs. Luxemburgo, apartado 123).

La Directiva 2019/1937 no establece explícitamente una ordenación de los distintos procedimientos. De hecho, reconoce que "el denunciante debe poder elegir el canal de denuncia más adecuado en función de las circunstancias particulares del caso". Sin embargo, también constata que "los denunciantes se sienten más cómodos denunciando por canales internos, a menos que tengan motivos para denunciar por canales externos" (considerando 33). Asimismo, hace referencia al hecho de que el seguimiento y la respuesta al denunciante en un plazo razonable pueden evitar la revelación pública innecesaria de información (considerando 67).

En cambio, la Ley 2/2023 es más explícita en relación con esta cuestión, al mostrar una preferencia por el canal interno. En efecto, la ley señala lo siguiente: "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" (preámbulo). No obstante, declarada esta preferencia, se añade que "el informante puede elegir el cauce a seguir, interno o externo, según las circunstancias y los riesgos de represalias que considere" (preámbulo).

Todo ello se traslada, posteriormente, al articulado, en el que se dispone que "el Sistema interno de información es el cauce preferente para informar sobre las acciones u omisiones previstas en el artículo 2, siempre que se pue-

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

da tratar de manera efectiva la infracción y si el denunciante considera que no hay riesgo de represalia" (artículo 4.1). Sin embargo, la preferencia por el sistema interno se vincula al hecho de que la persona informante considere que su uso permitirá el tratamiento efectivo de la infracción, y de que además no exista riesgo de represalia.

La preferencia por el sistema interno queda relativizada a la vista de la regulación del canal externo, donde se prevé que cualquier persona puede informar a través del canal externo de información, ya sea directamente o previa comunicación a través del correspondiente canal interno (artículo 16.1).

En cambio, respecto a la regulación de la revelación pública, todo apunta a que esta debe llevarse a cabo una vez se haya realizado la comunicación a través del canal interno o externo (artículo 28). En efecto, tal y como se analiza en el próximo epígrafe, para que la persona que haga una revelación pública pueda acogerse al régimen de protección previsto en la ley, es necesario que previamente la información se haya comunicado a través del canal interno o del canal externo, y que no se hayan tomado las medidas apropiadas. De este modo, parecería que la revelación pública sería canal subsidiario de los otros canales (Sierra-Rodríguez, 2023: 180).

A pesar de ello, coincidimos con Del Rey Guanter (2023: 12) cuando afirma que, "aunque de ciertos preceptos de la ley se podría deducir determinadas preferencias o prioridades entres aquellas vías, lo cierto es que de una interpretación sistemática de la norma más bien debe deducirse, con matices y no apartándose sustancialmente de lo establecido al respecto en la Directiva, que la relación tiende a ser sustancialmente de igualdad, en el sentido de que la persona informante puede acudir directamente a una de ellas sin haber realizado previamente la comunicación por las otras vías".

En efecto, más allá de lo apuntado anteriormente, no podemos desconocer que la Ley 2/2023 también prevé la posibilidad de revelar públicamente la información sin la necesidad de acudir previamente a los canales interno o externo en distintos supuestos, como que la persona informadora tenga motivos razonables para pensar que la infracción pueda constituir un peligro inminente o manifiesto para el interés público, que exista riesgo de represalias, o que haya pocas probabilidades de que se dé un tratamiento efectivo a la información (artículo 28.1.b).

También se deja la puerta abierta a proteger a la persona que lleve a cabo una revelación pública directamente a la prensa sin la necesidad de que haya utilizado previamente ningún canal de información (artículo 28.2).

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

4. La protección de la persona que hace una revelación pública

La Ley 2/2023 prevé que a las personas que difundan públicamente una información relativa a una acción u omisión constitutiva de infracción recogida en el ámbito objetivo de aplicación previsto en el artículo 2 les será de aplicación el régimen de protección previsto en la propia norma, cuando se cumplan determinadas condiciones.

4.1. Condiciones para la protección

El artículo 28 de la Ley 2/2023 prevé que la persona que realice una revelación pública podrá acogerse a la protección que otorga la ley cuando se cumplan determinadas condiciones.

En primer lugar, deben cumplirse las condiciones previstas con carácter general en la ley, es decir, que la persona que realiza la revelación pública tenga motivos razonables para pensar que la información referida es veraz en el momento de la revelación. Asimismo, es necesario que la revelación pública se realice de acuerdo con los requerimientos previstos en la ley (artículo 35.1 de la Ley 2/2023).

De todos modos, según el propio artículo 35, a pesar de que concurran estas condiciones quedan excluidas de la protección las personas que revelen informaciones que hayan sido inadmitidas por algún canal interno de información o por alguna de las causas previstas en el artículo 18.2.a)[4]; informaciones vinculadas a reclamaciones sobre conflictos interpersonales o que afecten únicamente al informante y a las personas a las que se refiera la revelación; informaciones que ya estén completamente disponibles para el público o que constituyan meros rumores o informaciones que se refieran a acciones u omisiones no comprendidas en el ámbito de aplicación de la ley (artículo 35.2 de la Ley 2/2023).

Junto a estas condiciones previstas con carácter general —y, por lo tanto, aplicables no solo a la revelación pública, sino también a la comunicación de información a través del canal interno o del canal externo—, la Ley 2/2023

4. Según el artículo 18.2 de la Ley 2/2023, la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., o el organismo autonómico correspondiente, puede inadmitir la comunicación recibida, realizado un análisis preliminar, cuando los hechos relatados carezcan de toda verosimilitud; cuando no sean constitutivos de infracción; cuando la comunicación carezca manifiestamente de fundamento o existan indicios racionales de haberse obtenido mediante la comisión de un delito; o cuando la comunicación no contenga información nueva y significativa sobre infracciones en comparación con una comunicación anterior.

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

concreta otras condiciones que específicamente deben concurrir en el caso de la revelación pública: que la persona que quiera revelar públicamente información previamente haya utilizado los canales internos o externos, o que concurran determinadas circunstancias.

En particular, la Ley 2/2023 prevé que como mínimo debe concurrir alguna de las condiciones anteriores. No obstante, no será necesario que concurran cuando la persona haya revelado información directamente a la prensa en ejercicio de la libertad de expresión y de información veraz prevista constitucionalmente y en su legislación de desarrollo (artículo 28.2).

4.1.1. El uso previo de los canales de información

Como se ha avanzado, la Ley 2/2023 prevé que para que la persona que lleva a cabo una revelación pública pueda acogerse al régimen de protección previsto es necesario que primero haya realizado la comunicación de dicha información por canales internos y externos, o directamente por el canal externo.

Además, también se requiere que desde dichos canales no se hayan tomado las medidas apropiadas al respecto en el plazo establecido.

En relación con las medidas apropiadas, debemos observar cómo la Ley 2/2023 es poco concreta al respecto, al dejar a cada entidad u organismo la decisión sobre las medidas a adoptar tanto respecto a la comunicación de información como en relación con la infracción sobre la que se haya informado. Una vez adoptado el procedimiento en el que se dé respuesta a estos extremos, la persona que haya informado podrá valorar si el responsable del canal ha adoptado o no las medidas apropiadas. En cualquier caso, como señala Del Rey Guanter (2023: 20), la ambigüedad con la que se ha regulado esta cuestión puede dificultar determinar si se han adoptado o no las medidas, y si estas son o no adecuadas.

Por lo que respecta al plazo para tomar medidas, debemos tener presente que la Ley 2/2023 se refiere al plazo para acusar recibo de la comunicación (siete días en el caso del canal interno y cinco en el del canal externo, artículos 9.1.c y 17.4), así como al plazo para desarrollar las actuaciones de investigación y dar respuesta al informante (máximo de tres meses, artículos 9.2.d y 20.3). A nuestro entender, el plazo para tomar medidas aplicable en relación con la revelación pública debe relacionarse con el plazo para dar respuesta al informante con posterioridad al desarrollo de las actuaciones de investigación, y no con el plazo para acusar recibo de la comunicación enviada al canal interno o externo.

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

4.1.2. La concurrencia de determinadas circunstancias

Junto a la realización de una comunicación previa al canal interno o externo, la ley prevé que puedan concurrir determinadas circunstancias que justifiquen la difusión pública de la información por parte de la persona informante.

La concurrencia de estas circunstancias es suficiente, pero no es necesaria. En efecto, al respecto, es importante recordar que la concurrencia de estas circunstancias puede sustituir la comunicación previa. Pero la simple comunicación previa al canal interno o externo sin que se hayan tomado las medidas apropiadas en el plazo establecido ya es suficiente para que la persona que haga la revelación pueda acogerse a la protección prevista en la ley. De todos modos, nada obsta para que también pueda constatarse habiendo comunicado previamente la información a un canal interno o externo.

En particular, la Ley 2/2023 prevé que debe concurrir alguna de las siguientes circunstancias:

— que la persona que quiere revelar públicamente la información tenga motivos razonables para pensar que la infracción puede constituir un peligro inminente;

— que la persona que quiere revelar públicamente la información tenga motivos razonables para pensar que la infracción puede constituir un peligro manifiesto para el interés público (en particular cuando se da una situación de emergencia, o existe un riesgo de daños irreversibles, incluido un peligro para la integridad física de una persona); o

— que la persona informante tenga motivos razonables para pensar que exista un riesgo de daños irreversibles, incluido un peligro para la integridad física de una persona.

Específicamente para el caso de que la comunicación se haya realizado a través del canal externo:

— que la persona que quiere revelar públicamente la información tenga motivos razonables para pensar que exista riesgo de represalias;

— que la persona que quiere revelar públicamente la información tenga motivos razonables para pensar que haya pocas probabilidades

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

de que se dé un tratamiento efectivo a la información facilitada, debido a las circunstancias particulares del caso, tales como la ocultación o destrucción de pruebas, la connivencia de una autoridad con el autor de la infracción, o que esta esté implicada en la infracción.

4.2. Mecanismos de protección

La Ley 2/2023 prevé distintos mecanismos de protección de la persona que haya revelado públicamente información.

La principal medida es la prohibición de represalias, es decir, que se lleve a cabo contra quien revele públicamente información cualquier acto u omisión, prohibido por la ley o que de forma directa o indirecta suponga un trato desfavorable, que le sitúe en una situación de desventaja particular respecto a otra persona en el contexto laboral o profesional, por el hecho de haber hecho la revelación pública.

Junto con la prohibición de represalias, la Ley 2/2032 también prevé la posibilidad de adoptar distintas medidas de apoyo como la información y el asesoramiento; la asistencia jurídica; el apoyo financiero y el apoyo psicológico.

Por último, también se prevé que no se considerará que la persona que haya revelado públicamente información haya infringido ninguna restricción de revelación de información. La persona que revele públicamente información tampoco tendrá ninguna responsabilidad por dicha revelación o por la adquisición o el acceso a la información, salvo que constituya un delito, siempre que existan motivos razonables para pensar que la revelación pública era necesaria para revelar una acción u omisión (artículo 38). Para ello, es necesario que tenga motivos razonables para pensar que la revelación era necesaria. Estas medidas serán tomadas por la Autoridad Independiente de Protección del Informante o autoridad autonómica competente.

5. La revelación pública y el régimen sancionador

Por último, para completar el análisis de la regulación de la revelación pública, y al margen de que es objeto de atención detallada en otro artículo, cabe señalar que el régimen sancionador previsto en la Ley 2/2023 prevé una infracción en relación con la revelación pública.

En particular, se tipifica como infracción muy grave revelar públicamente información sabiendo que es falsa. Esta sanción comporta la imposición

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

de una sanción de 30 001 a 300 000 euros. Adicionalmente, la Autoridad Independiente de Protección del Informante o autoridad autonómica competente puede acordar la amonestación pública; la prohibición de obtener subvenciones o beneficios fiscales de hasta cuatro años, o la prohibición de contratar con el sector público hasta tres años.

6. Bibliografía

Cerrillo i Martínez, A. (2014). La colaboración ciudadana en la lucha contra la corrupción a través de medios electrónicos. *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, 35, 43-71.

Del Rey Guanter, S. (2023). La relación entre las vías de comunicación de las infracciones en la Ley 2/2023 de protección del informante desde la perspectiva de la persona trabajadora y su empleadora. *Iuslabor, 2*.

Nieto, A. (2005). *Derecho administrativo sancionador* (4.ª ed.). Madrid: Civitas.

Sierra-Rodríguez, J. (2023). Capítulo V. La revelación pública. Entre el ejercicio de derechos fundamentales y la protección específica de la Ley. 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. 175-191). Madrid: Bosch-La Ley.

ISBN: 978-84-125912-4-8