

---

# Buenas prácticas de protección del denunciante desde la perspectiva del derecho administrativo global

---

GOOD PRACTICES FOR WHISTLEBLOWER PROTECTION FROM THE PERSPECTIVE OF GLOBAL ADMINISTRATIVE LAW

**José Antonio Fernández Ajenjo**

Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación  
jafajenjo@hotmail.com

**Resumen:** el conjunto de valores que informan el régimen jurídico de la protección al denunciante (la democrática participación social, la libertad de expresión o la defensa del bien común) no deben de olvidar que también conllevan un conflicto con otros valores igualmente dignos de garantía (el derecho a la imagen y el honor del denunciado o la seguridad del entorno personal del denunciante). Por ello, la regulación del régimen jurídico de la protección al denunciante debe afrontarse en la legislación de forma prudente y compensada, estableciendo un conjunto de derechos y obligaciones equilibrado que permita valorar los valores en juego en cada circunstancia.

**Abstract:** The set of values that inform the legal regime of whistleblower protection (democratic social participation, freedom of expression or the defense of the common good) should not be overlooked, which also leads to a conflict with other values equally worthy of guarantee (the right to the image and honor of the complainant or the security of the complainant's personal environment). Therefore, the regulation of the legal regime for the protection of whistleblowers must be addressed in legislation in a prudent and balanced manner, establishing a balance of rights and obligations that allows evaluating the values at stake in each circumstance.

**Palabras clave:** ética pública, denunciante, fraude, corrupción, denuncia anónima.  
**Keywords:** public ethics, whistleblower, fraud, corruption, anonymous complaint.

## I. Introducción

La protección del denunciante es el tópico de moda en la llamada lucha internacional contra la corrupción. Tras la larga reivindicación de sectores de la sociedad civil, unida a la angustiosa reclamación de ayuda de los pequeños héroes que han dado el paso de

denunciar, las autoridades oficiales y la opinión pública han ido dejando atrás las reticencias históricas frente a los que informan de presuntas malas prácticas de los poderes establecidos.

Del conjunto de instrumentos, normativas y experiencia de Derecho internacional y comparado pueden deducirse un importante número de buenas prácticas que deben ser tenidas en cuenta a la hora de desarrollar una política legislativa y gubernamental en la materia: la concepción del denunciante como un informante o alertador *pro bien público*, la regulación de las características de los canales de denuncia y su desarrollo técnico con garantías de confiabilidad o el reconocimiento de un estatuto de protección del denunciante que le ampare frente a posibles represalias. Entre estas cuestiones, se han seleccionado tres temas jurídicos claves en esta materia:

- d) La concepción jurídica de la denuncia como derecho o deber.
- e) El tratamiento procesal que debe otorgarse a las denuncias anónimas.
- f) La posición jurídica del denunciante dentro de los procedimientos administrativos.

En este estudio se partirá de las propuestas realizadas en el denominado Derecho Administrativo Global en el marco europeo y americano, así como de los principales ejemplos de Derecho comparado, en especial, la normativa propia del ordenamiento jurídico español.

## II. Derecho administrativo global de protección del denunciante

La progresiva aceptación del paradigma de la gobernanza impulsado por las grandes organizaciones internacionales (Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional o Banco Mundial) a partir de la década de los 90 ha tejido pacientemente un Derecho Internacional común que sirve de marco jurídico al desarrollo de los ordenamientos jurídicos nacionales. Este trabajo ha sido especialmente fecundo en materia de *iuspublicista* donde, a través de tratados, convenios, leyes modelos y otros instrumentos, se ha construido un extenso compendio de normas de referencia en el llamado Derecho Administrativo Global. Aunque el desarrollo de esta rama del Derecho puede juzgarse todavía insuficiente (Rodríguez-Arana, 2010, 16), hay amplios sectores que aceptan estas normas de rango supranacional, como es el caso «de la seguridad pública, de la regulación de la energía, de las telecomunicaciones, de la inmigración, del medio ambiente o de la llamada ayuda al desarrollo».

Como ha expuesto Fernández González (2021), la llamada lucha internacional contra la corrupción ancla sus antecedentes más lejanos en la *Foreign Corrupt Practices Act* de 1977, que prohibía el soborno de funcionarios extranjeros por parte de las propias empresas norteamericanas. Décadas después, la OCDE aprobaría, tratando de impulsar esta medida a nivel más global, el *Convenio de 17 de diciembre de 1997 de lucha contra los sobornos a funcionarios extranjeros en transacciones comerciales de carácter inter-*

nacional. Por su parte, el Consejo de Europa ha desarrollado el *Convenio de 27 de enero de 1999 de Derecho Penal sobre Corrupción*, que, desde una perspectiva más amplia, aborda el soborno nacional y transnacional de los funcionarios y del sector privado y otros delitos como el tráfico de influencias, el blanqueo o los delitos de naturaleza contable; así como, el *Convenio de 4 de noviembre de 1999 de Derecho Civil sobre Corrupción* que complementa con medidas *iusprivatistas* las sanciones derivadas de los delitos de corrupción, como las responsabilidades civiles, las repercusiones contractuales y contables, la protección de los trabajadores o los efectos sobre los procesos civiles.

Tras estas propuestas legislativas y otros instrumentos desarrollados por organizaciones internacionales públicas (por ejemplo, la Organización de Estados Americanos) y del tercer sector (por ejemplo, Transparencia Internacional) se ha construido, centrándonos ya exclusivamente en la esfera administrativa, un auténtico Derecho Administrativo Global contra el fraude y la corrupción. En la cúspide de la pirámide normativa se encuentra la *Convención de las Naciones Unidas (CNUCC) de 2003* que ha codificado los principales instrumentos y mejores prácticas desarrolladas fundamentalmente en las últimas décadas por las citadas organizaciones. En este mismo nivel, pero con carácter interamericano, hay que citar la precursora *Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) de 1996*. Estos instrumentos internacionales, junto con los citados anteriormente, han impuesto obligaciones legislativas que se han incorporado como Derecho positivo en diversos países y han limitado el desarrollo normativo de las legislaciones nacionales.

Con referencia al tema propio de este trabajo, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003 ya reconocía la importancia de establecer una política de protección del denunciante, recogiendo interpretaciones precisas en la *Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2012* (Guía Legislativa UNDOC) y la *Guía Técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2010* (Guía Técnica UNDOC), la *Guía de recursos sobre buenas prácticas en la protección de los denunciantes de 2016* (Guía Denunciantes UNDOC). En concreto, el artículo 33 CNUCC establece:

«Artículo 33. Protección de los denunciantes.

Cada Estado Parte considerará la posibilidad de incorporar en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la presente Convención».

También la CICC hace referencia a la importancia de otorgar protección a quienes colaboren de buena fe en la lucha contra el fraude. En desarrollo de esta medida se ha instrumentado la *Ley Modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos de 22 de marzo de 2013* (Ley Modelo OEA 2013). En concreto, el artículo III.8 CICC establece que:

«Artículo III. Medidas preventivas.

8. Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de

conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno».

A nivel europeo, otros dos referentes en relación con la protección de los denunciantes son los siguientes:

«Artículo 22 del Convenio Penal sobre la Corrupción, del Consejo de Europa. Protección de las personas que colaboran con la justicia y de los testigos.

Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para proteger de manera eficaz a:

- a) Las personas que denuncien los delitos tipificados con arreglo a los artículos 2 a 14 del presente Convenio o que colaboren de alguna otra forma con las autoridades encargadas de investigarlos o con el ministerio público;
- b) Los testigos que presten testimonio sobre esos delitos».

«Artículo 9. Convenio Civil sobre la Corrupción, del Consejo de Europa. Protección de los empleados.

Cada Estado Parte preverá en su legislación interna medidas de protección apropiadas contra sanciones injustificadas a los empleados que tengan motivos razonables para sospechar un acto de corrupción y que, de buena fe, comuniquen su sospecha a las personas o autoridades responsables».

Más recientemente, la Unión Europea ha aprobado la *Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión* (Directiva UE 2019). Esta norma debe ser implementada en las legislaciones nacionales de la Unión, con carácter general, a más tardar el 17 de diciembre de 2021, como ya han realizado numerosos ordenamientos jurídicos en todo el mundo (vid. Ballesteros, 2020, 47-48).

Con cierto retraso, el legislador español ha aprobado la citada transposición mediante 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. Como indica el preámbulo de la citada norma, su finalidad es «proteger a los ciudadanos que informan sobre vulneraciones del ordenamiento jurídico en el marco de una relación profesional», tras la constatación de que los ejemplos cívicos de denuncias han traído graves consecuencias para los informadores.

### III. Régimen jurídico global del derecho y deber de denuncia

La lectura axiológica de la denuncia de buena fe resulta a priori relativamente sencilla (Fernández Ajenjo, 2020): quien comunica a las autoridades públicas hechos fraudulentos o irregulares es un buen ciudadano que está cumpliendo con un deber moral democrático (apoyar el imperio de la ley) y de justicia (permitir la sanción del infractor). Por

otra parte, nos encontramos indudablemente con un derecho ciudadano vinculado con la libertad de expresión reconocido por el artículo 19 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, que permite expresar públicamente las quejas ante el mal funcionamiento de los servicios públicos.

Si realizamos un análisis más profundo, puede detectarse el drama axiológico que, como ha advertido José María Méndez (2007), se encuentra dentro de toda decisión ética. Frente a la contribución al bien común propia de quien facilita información de los hechos ilícitos, debe tenerse en cuenta el conflicto subyacente con otros valores también dignos de respeto, desde la amistad o el compañerismo, la lealtad y confidencialidad hasta la defensa de la propia integridad física. De forma específica, «podría dar lugar a un conflicto entre el derecho a la libertad de expresión del denunciante y el derecho de sigilo o reserva propio, de su puesto laboral, especialmente si es un funcionario público» (Ballesteros, 2020, 45). Dando un paso más, se puede incluso cuestionar el concepto de buena fe como falta de interés personal, pues «en muchas ocasiones la motivación será doble e interés propio e interés general estarán conectados» (Bachmaier, 2019, 5).

Como advierte la Guía Denunciantes UNDOC (2016), se ha demostrado que establecer en los ordenamientos jurídicos un deber imperativo de denuncia sobre toda infracción normativa puede producir efectos contraproducentes. En muchas ocasiones, las instituciones de control terminan centrando sus investigaciones en determinar si el denunciante ha cumplido escrupulosamente con su labor (por ejemplo, que no haya denunciado a destiempo o tras un periodo de tolerancia o connivencia) en lugar de destinar sus esfuerzos a descubrir y evidenciar los hechos fraudulentos.

A pesar de estas prevenciones, la Ley Modelo OEA 2013 se ha decantado por establecer la obligación genérica de denunciar todo acto de corrupción, «sin que ello ponga en peligro o riesgo su integridad física, de su grupo familiar, sus bienes y situación laboral» (artículo 8.1). De la misma forma, se reconoce implícitamente un derecho de denuncia al reconocer que «La interposición de una denuncia de actos de corrupción concede al denunciante las medidas de protección básicas previstas en el artículo 17 de esta ley» (artículo 7). Como indica el documento explicativo de la propuesta de Ley Modelo (2011, 7), «la obligación de denunciar actos de corrupción que tiene todo ciudadano teniendo como contraparte la protección debida del Estado que debe garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los denunciantes».

Desde esta visión, el Consejo de Europa (2014) ha resaltado la indudable vinculación de la denuncia con los derechos de libertad de expresión y de conciencia. Atendiendo a este planteamiento, la Directiva UE 2019 reconoce con firmeza el derecho de toda persona vinculada con una empresa privada o una institución pública de denunciar, en el ejercicio de la libertad de expresión, ante diversos foros, como los canales internos corporativos, los canales externos implantados por las autoridades públicas o la revelación pública de la información. En defensa de este derecho se establece un conjunto de garantías jurídicas, entre las que cabe destacar la proscripción de cualquier tipo de represalias vinculadas a la vulneración de las obligaciones de confidencialidad y secreto impuestas por la normativa laboral, mercantil o administrativa.

No obstante, la citada Directiva UE 2019 no se pronuncia sobre la necesidad de imponer un deber jurídico de denuncia a quienes conozcan hechos presuntamente ilegales, sin duda basándose en las prevenciones que acabamos de analizar. Por lo tanto, será potestativo para los ordenamientos nacionales configurar la denuncia como un derecho, un deber o guardar silencio al respecto, recordando que «aunque sea muy amplio, no todo lo éticamente debido en las relaciones interpersonales debe ser conformado como Derecho, con la consiguiente exigibilidad coercible» (Martínez, 2011, 332). Hay que asumir que la norma jurídica, aun en forma de *soft law*, «si bien puede orientar y condicionar la conducta, no es un mecanismo idóneo para transformar la virtud pública» (Darnaculleta, 2020, 67-68).

Si acudimos al ejemplo del ordenamiento jurídico español, desde la legislación decimonónica se establece el deber de denuncia general de todo ciudadano y especial de ciertos profesionales sobre los hechos delictivos, como recogen actualmente los artículos 259, 262 y 264 del todavía vigente Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECr). De forma complementaria, se establece el derecho y el deber de denuncia en relación con ciertos ilícitos penales, como, por ejemplo, el artículo 48.4 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, que se decanta en favor de la denuncia como derecho de los ciudadanos y deber de los empleados públicos (Garrido, 2019). No obstante, la propia norma procesal penal (artículos 260, 261 y 263) admite el conflicto moral de valores y exime del deber de denuncia o de declaración a impúberes, familiares hasta el segundo grado y abogados acogidos al secreto profesional; además de, por otros motivos, a los carentes del pleno uso de la razón.

Por el contrario, desde el punto de vista de los ilícitos administrativos no se ha establecido un deber genérico de denuncia ciudadana ni siquiera en relación con las personas vinculadas con la entidad afectada (Fernández Ajenjo, 2007). No obstante, en la legislación sectorial administrativa sí se encuentran obligaciones específicas para ciertos profesionales, como, por ejemplo, el deber de denuncia expreso de cualquier actuación irregular impuesto en el artículo 26.2.B.3.º a las personas sujetas a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (Ballesteros, 2020).

Como conclusión, resulta recomendable que los ordenamientos jurídicos recojan con amplitud el derecho de denuncia ciudadana, estableciendo las previsiones oportunas para impedir las trabas que puedan derivarse de las obligaciones de confidencialidad de naturaleza contractual o los deberes de secretos impuestos legalmente. Por el contrario, no parece adecuado establecer un deber de denuncia generalizado, salvo en aquellos casos que sean requeridos por razón del ejercicio profesional.

En este sentido, la citada Ley 2/2023 ha configurado la denuncia como un derecho vinculado a la libertad de expresión que debe ser garantizado tanto cuando se comunica la información en los canales internos y externos, como cuando se realiza mediante la revelación pública por otros medios de difusión.

## IV. Régimen jurídico global de la denuncia anónima

En la mayor parte de los estudios que abordan el problema de la protección al denunciante se exponen ejemplos relevantes de las razones por la que en muchas sociedades esta figura es denostada y recibida con temor. En estos casos se entrelazan recuerdos históricos de invasiones o dominios de potencias extranjeras con el ejercicio despótico del poder por parte de dictaduras internas que han usado el instrumento de la delación como herramienta de represión frente a la población (Consejo de Europa, 2014).

Por otra parte, desde el mundo griego, la denominada parresia o el actuar con nobleza y franqueza ha alcanzado un alto prestigio moral, tal y como ha puesto de manifiesto Foucault (2001) en sus referencias al *fearless speech*. Como he tenido ocasión de destacar en trabajos anteriores (Fernández Ajenjo, 2020), la valoración social del denunciante como héroe o villano no corresponde ya al campo de la ética y, por lo tanto, del Derecho en cuanto instrumento para conseguir la justicia, sino a un plano axiológico superior de los valores ascéticos o espirituales como la nobleza o la abnegación que no deben ser objeto de atención jurídica.

A partir de este planteamiento moral, el problema de la denuncia anónima tampoco debe olvidar que estamos ante «un acto destinado a cambiar las decisiones tomadas por actores más poderosos» (Mansbach, 2011, 15) y, por lo tanto, potencial peligroso para quien se enfrenta a quien ostenta el poder. Como reflexiona Méndez (2015), el imperativo ético de justicia nos obliga exclusivamente a decir la verdad a quien podemos confiar que nos corresponderá con lealtad.

En el *Informe Nolan británico de 1995* sobre las virtudes de la vida pública ya se hacía hincapié en la importancia de establecer mecanismos internos para facilitar la denuncia de las acciones irregulares que pudiesen ser detectadas por los propios funcionarios públicos. Además, advertía expresamente de los problemas que, para la lucha contra la corrupción, se podrían acarrear si se obligaba a los servidores públicos a comunicar las irregularidades e identificarse ante su superior, en virtud del principio de jerarquía.

De la misma forma, la *Convención Interamericana contra la Corrupción* reconoce, en el artículo III.8, la importancia de proteger la identidad de los funcionarios públicos y ciudadanos que denuncien de buena fe los actos de corrupción. A través del *Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción* (MESICIC) se ha interpretado esta previsión normativa reiteradamente en el sentido de amparar no solo la denuncia confidencial, sino también el anonimato. Así, el *Informe Hemisférico de la Segunda Ronda de Análisis de MESICIC de 11 de diciembre de 2008* recomendó «establecer mecanismos de denuncia, como la denuncia anónima y la denuncia con protección de identidad, que garanticen la seguridad personal y la confidencialidad de identidad de los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que de buena fe denuncien actos de corrupción», como recoge el documento explicativo de la

propuesta de Ley Modelo (2011, 7). Estas cautelas sobre la reserva de identidad se adoptan como garantía hacia el denunciante para que pueda aportar la información sin temor a las posibles represalias.

No obstante, la consecuencia jurídica de la denuncia anónima no conllevará directamente la apertura de un procedimiento, sino que deberá ser valorada por la autoridad competente, quien deberá decidir sobre el inicio de las investigaciones. La nueva versión de la Ley Modelo OEA 2013 ha recogido estas recomendaciones en el artículo 9 «Denuncia anónima» que establece que: «El denunciante, por razones de seguridad, podrá presentar la denuncia reservándose su identidad y, en este caso, la autoridad competente valorará la información recibida y, en uso de sus facultades, determinará si da trámite a la denuncia presentada».

En este sentido, el Consejo de Europa (2014) ha destacado la importancia de garantizar el asesoramiento gratuito y confidencial a quienes deseen revelar información de interés público. Tras largas deliberaciones, el artículo 6.2 Directiva UE 2019 ha trasladado a los Estados miembros la potestad para la admisión de las denuncias anónimas en sus ordenamientos jurídicos, con independencia de los casos ya amparados por la legislación sectorial comunitaria. No obstante, el artículo 6.3 Directiva UE 2019 garantiza la protección del denunciante anónimo en las mismas condiciones que el resto: «Las personas que hayan denunciado o revelado públicamente información sobre infracciones de forma anónima pero que posteriormente hayan sido identificadas y sufran represalias seguirán, no obstante, teniendo derecho a protección en virtud del capítulo VI, siempre que cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1».

Por el contrario, el ordenamiento jurídico español ha sido tradicionalmente reacio a admitir la denuncia anónima por estimar principalmente que atenta contra el derecho de defensa y el principio procesal de igualdad de armas. La reserva personal atentaría contra el derecho de defensa, porque difícilmente cabe contradecir las acusaciones de un desconocido. Así, el artículo 62.2 de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (LPAC) establece que «Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración. Cuando dichos hechos pudieran constituir una infracción administrativa, recogerán la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables».

No obstante, la jurisprudencia se ha mostrado más abierta y, conjugando los intereses del derecho de defensa y el derecho a la seguridad del denunciante, ha advertido que las autoridades competentes deben realizar un análisis preliminar de la información recibida de manera anónima y, en caso de comprobarse la verosimilitud, iniciar de oficio los correspondientes procedimientos de investigación.

Bajo la concepción del denunciante como un mero informante y colaborador con las autoridades competentes, que se analizará más detenidamente en el siguiente apartado, la identidad del mismo no resulta habitualmente especialmente importante, salvo cuando las evidencias aportadas están basadas en su propio testimonio. Por ello, siguiendo el camino marcado por los tribunales, la denuncia anónima debe ser considerada una



fuente de información, al igual, por ejemplo, que las revelaciones periodísticas, si bien, en caso de que finalmente se desvelase la identidad del alertador, se le debería también proteger adecuadamente.

La Ley 2/2023 se ha decantado decididamente por aceptar la figura de la denuncia anónima tanto en los canales internos como externos de información, pues, como afirma su preámbulo, es la mejor forma de preservar el deber general de preservar la identidad del informante.

## V. Régimen jurídico global de la legitimación del denunciante

La posición jurídica del denunciante en los procesos se ha prestado a confusión pues se entremezclan en su figura la propia actividad de denunciar, que no supone nada más que un aviso, con la situación de otros actores que aportan información en los enjuiciamientos: acusaciones populares, testigos, autores–confesos, confidentes, etc. Como se deduce de la raíz etimológica latina «denuntiare» («dar noticia»), denunciar significa «avisar o dar noticia de algo», conforme recoge la primera acepción del *Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española*. Así pues, el denunciante, en sentido estricto, es un mero informante o alertador de las autoridades públicas que, en materia de corrupción, presta un servicio comunitario al avisar de la existencia de indicios de fraude.

Como ha propuesto en su tesis doctoral García-Moreno (2018), el denunciante constituye una figura autónoma dentro del proceso, que adicionalmente puede ocupar otras posiciones como actor, testigo, perito e incluso acusado en los supuestos de arrepentimiento espontáneo. Por lo tanto, en el debate sobre la denominación apropiada de esta institución jurídica, el tradicional término de denunciante resulta el más congruente etimológica y funcionalmente. Se identifica con el arcaico «avisador» que se recoge en el castellano antiguo o al moderno «informante» que emplea la Directiva UE 2019, pues su función es aportar noticia o información al proceso.

El término «alertador» empleado por parte de la doctrina actualmente también puede considerarse adecuado, en cuanto responde a la idea de alerta subyacente al término anglosajón de «whistleblower» anglosajón, pero, en puridad, el denunciante no solo hace saltar las alarmas sobre un hecho peligroso o irregular, sino que también aporta información precisa sobre lo que está ocurriendo.

En principio, los ordenamientos jurídicos pueden configurar la denuncia como un mero acto material de información que no comporta ningún derecho, al igual que quien realiza un aviso a los servicios de emergencias no espera respuesta alguna. No obstante, las normas procesales le suelen otorgar un conjunto de derechos más o menos amplio, desde el mero acuse de recibo a otorgarle la posibilidad de ser parte en el proceso.

La doctrina administrativa ha considerado habitualmente que quien aporta información a un procedimiento no ostenta, por este simple hecho, legitimación procesal como

parte y por lo tanto no debe recibir información ni participar el mismo. Además, el acceso a los expedientes de quien no tiene un interés legítimo atentaría contra el derecho a la intimidad personal de los afectados. Por otra parte, el principio de transparencia y el fomento de la participación ciudadana parece hacer conveniente dotar a los informantes de ciertos derechos de comunicación, aunque debilitados, sobre el procedimiento que propician con su actuación.

Esta última opción es la aceptada por el procedimiento de investigación seguido por la Oficina Europea de Lucha Antifraude (OLAF) en las *Directrices sobre los procedimientos de investigación dirigidas al personal de la OLAF de 1 de octubre de 2013*. Así, se reconoce el derecho del denunciante a ser informado en un plazo de sesenta días sobre las medidas adoptadas, así como la expectativa, a expensas de la decisión de la OLAF, de recibir comunicaciones sobre la desestimación, apertura y cierre de las investigaciones.

A partir de este antecedente, la Directiva UE 2019 reconoce el derecho de información del denunciante de forma más amplia y tasada, incluyendo los siguientes aspectos (artículo 11.2):

- a) La recepción de acuse de recibo en el plazo de siete días, salvo solicitud en contra del denunciante o que se estime que puede comprometer su identidad.
- b) La comunicación sobre la tramitación de la denuncia en un plazo de tres meses o seis meses en casos debidamente justificados.
- c) La información sobre el resultado final de la investigación, conforme a lo previsto en la legislación nacional.

En el Derecho anglosajón, la colaboración privada se encuentra profundamente arraigada, basándose en la figura del *qui tam* o derecho de denuncia y recompensa incorporado desde la tradición británica de la Edad Media (García-Moreno, 2018). La institución se ha desarrollado extensamente en Estados Unidos y en la actualidad se regula en la *False Claims Act* de 1863 que admite la figura de los «relators» que pueden ejercitar las acciones de denuncias en nombre del Gobierno y obtener un porcentaje de las cantidades recuperadas (Fernández González, 2019). A partir de esta experiencia, junto con las recogidas en la legislación de México y Perú, el artículo 15 Ley Modelo OEA 2013 establece que «Las autoridades competentes podrán otorgar beneficios económicos a los denunciantes de actos de corrupción cuando la información proporcionada por los mismos haya permitido la imposición de sanciones pecuniarias de reparación del daño a favor del Estado, o bien haya coadyuvado a la identificación y localización de recursos, derechos o bienes relacionados o susceptibles de ser vinculados con actos de corrupción».

Por el contrario, el Derecho público de influencia continental o francesa tiende a no otorgar, como se ha señalado, ninguna participación al denunciante en los procedimientos administrativos. En este sentido, el artículo 62 LPAC es terminante al indicar que el denunciante no tendrá la consideración de interesado por la simple presentación de la denuncia, si bien tendrá derecho a ser informado motivadamente del archivo de la misma.

En nuestra opinión, la legitimación del denunciante en los procedimientos de investigación de las irregularidades y fraudes debe partir del principio de participación ciudadana que convierte en un derecho la colaboración en la lucha contra la corrupción. En

el ejercicio de este derecho deben reconocerse al ciudadano una serie de prerrogativas relacionadas con el desarrollo de los procedimientos (Garrido, 2019).

La Ley 2/2023 ha sido sensible a estas reclamaciones y ha reconocido los siguientes derechos y garantías dentro del estatuto procesal del informante:

- a) La decisión sobre la forma anónima o no anónima con reserva de su identidad.
- b) La elección sobre la comunicación verbal o escrita.
- c) La designación de domicilio, correo electrónico o lugar seguro a efectos de notificaciones.
- d) La renuncia a recibir comunicaciones de la autoridad competente.
- e) La comparecencia ante la autoridad competente asistido de abogado.
- f) El ejercer los derechos de protección de datos de carácter personal.
- g) El conocimiento del estado de tramitación y resultados de la investigación.

## Conclusiones

A modo de conclusión, cabe afirmar que el conjunto de valores que informan el régimen jurídico de la protección al denunciante (la democrática participación social, la libertad de expresión o la defensa del bien común) no deben de olvidar que también conllevan un conflicto con otros valores igualmente dignos de garantía (el derecho a la imagen y el honor del denunciado o la seguridad del entorno personal del denunciante). Por ello, la regulación de del régimen jurídico de la protección al denunciante debe afrontarse en la legislación de forma prudente y compensada, estableciendo un conjunto de derechos y obligaciones equilibrado que permita valorar los valores en juego en cada circunstancia.

## Bibliografía

- BACHMAIER WINTER, L.**, (2019). «Whistleblowing europeo y compliance: La Directiva EU de 2019 relativa a la protección de personas que reporten infracciones del Derecho de la Unión». *Diario La Ley* (9539).
- BALLESTEROS SÁNCHEZ, J.**, (2020). «Pautas y recomendaciones técnico-jurídicas para la configuración de un canal de denuncias eficaz en organizaciones públicas y privadas. La perspectiva española». *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho* (85).
- DARNACULLETA GARDELLA, M. M.**, (2020). «Ética Pública y Derecho Administrativo en la era de la posverdad». *Revista de Derecho Público: Teoría y Método* (1).
- FERNÁNDEZ AJENJO, J. A.**, (2007). *La Intervención General de la Administración del Estado y el deber de colaboración con la justicia*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.

- FERNÁNDEZ AJENJO, J. A.**, (2020). «Estatus axiológico de la Directiva de Protección del Denunciante». *Revista Administración & Ciudadanía* (vol. 15, 1).
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, M.C.**, (2019). «El whistleblower en España: un análisis criminológico en la eficacia de proteger o premiar al alertador». En CAPDEFERRO VILLAGRASA, O. *Compliance urbanístico: fundamentos teóricos, estudio de casos y desarrollo de herramientas anticorrupción*. Cizur Menor: Aranzadi.
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, M. C.**, (2021). «Importación de estrategias anticorrupción: Especial atención al whistleblower». *Conferencia on line en el Centro de Investigación para la Gobernanza Global de la Universidad de Salamanca* (15 de enero).
- GARCÍA-MORENO GARCÍA DE LA GALANA, B.**, (2018). *Los alertadores: una propuesta de regulación*. Tesis doctoral de la Universidad de Castilla-La Mancha.
- GARRIDO JUNCAL, A.**, (2019). «La protección del denunciante: regulación autonómica actual y propuestas de futuro». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (12).
- MANSBACH, A.** (2011)., «Whistleblowing as Fearless Speech: The Radical Democratic Effects of Late Modern Parrhesia». D. LEWIS Y W. VANDEKERCKHOVE (eds.). *Whistleblowing and Democratic Values*. London: The International Whistleblowing Research Network.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ. J. L.**, (2011). «Ética pública y deber de abstención en la actuación administrativa». *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho* (67).
- MÉNDEZ, J. M.**, (2007). *Curso completo sobre valores humanos*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias.
- MÉNDEZ, J. M.**, (2015). *Introducción a la axiología*. Málaga: Última Línea.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.**, (2010). «El Derecho Administrativo global: un derecho principal». *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública* (76).