

La Ley que protege al informante

Marta Cabrera de Arrate

Letrada del Consejo Consultivo de Canarias

Responsable del Sistema de Información del Parlamento de Canarias

RESUMEN: 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, pretende que se cumplan dos objetivos que coinciden en un mismo fin cual es erradicar las prácticas corruptas; un objeto indirecto o mediato de la citada Ley que consiste en erradicar las prácticas corruptas luchando contra las conductas fraudulentas previstas en la norma que nos ocupa; y un objeto directo o inmediato de la norma consistente en garantizar la seguridad de las personas que informen sobre los hechos que pudieran ser constitutivos de infracciones o actos fraudulentos en su entorno laboral, prohibiendo expresamente las posibles represalias que en consecuencia el empleador pudiera adoptar reaccionariamente contra estas personas.

ABSTRACT: Law 2/2023, of February 20, regulating the protection of people who report regulatory infractions and the fight against corruption, aims to achieve two objectives that coincide with the same goal, which is to eradicate corrupt practices; an indirect or mediate object of the aforementioned Law which consists of eradicating corrupt practices by fighting against the fraudulent conduct provided for in the regulation in question; and a direct or immediate object of the rule consisting of guaranteeing the safety of people who report facts that could constitute infractions or fraudulent acts in their work environment, expressly prohibiting possible retaliation that the employer could consequently adopt reactionarily against this people.

SUMARIO: 1. 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. NORMAS REGULADORAS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL PARLAMENTO DE CANARIAS PREVISTO POR 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.

1. 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

1.1. 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 corrup-

ción (LPI, en adelante), es una ley de trasposición cuya finalidad es incorporar al derecho español la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, directiva también conocida como la Directiva Whistleblower.

Para amenizar la lectura del presente artículo podría considerarse oportuno hacer un breve recorrido por la historia encontrándonos con el origen del whistleblower (también conocido como: alertador, informante, chivato, soplón, comunicador, denunciante, entre otros términos que le identifican) y comprender entonces el estudio de la norma que vela por la protección al informante.

El whistleblower aparece con la práctica de los oficiales de policía británicos que hacían sonar sus silbatos para dar cuenta de la comisión de un delito o de la existencia de un peligro en la vía pública alertando a las personas del peligro existente en la zona, así como a las policías u oficiales restantes.

En el idioma anglosajón el concepto whistleblower se corresponde pues con la acepción de empleado que rechaza involucrarse y/o que denuncia una actuación ilegal o irregular de su empleador o de sus compañeros. Así, la voz whistleblower en Collins dictionary indica “someone who finds out that the organization they are working for is doing something immoral or illegal and tells the authorities or the public about it”.

1.1.1 La LPI, pretende que se cumplan dos objetivos que coinciden en un mismo fin, así el objeto indirecto de la norma es erradicar las prácticas corruptas, previniéndolas en el supuesto de que no se hayan cometido, o bien, una vez cometidas o estando en ejecución, adoptando las medidas necesarias para frenar su continuidad poniendo fin a las mismas, en síntesis, el fin que persigue el legislador es luchar contra las conductas fraudulentas previstas en la norma que nos ocupa. El objeto directo de la norma es garantizar la seguridad de las personas que informen sobre los hechos que pudieran ser constitutivos de infracciones o actos fraudulentos en su entorno laboral, prohibiendo expresamente las posibles represalias que en consecuencia el empleador pudiera adoptar reaccionariamente contra estas personas.

1.1.2. Debemos continuar haciendo mención del derecho de la información que contempla nuestra Lex Suprema dentro de los derechos fundamentales y libertades públicas en su artículo número veinte, entendiendo por libertad de información la comunicación de hechos mediante cualquier medio de difusión general, si bien dentro de este contexto el medio utilizado no es un *numerus apertus*. En este sentido es novedosa la Directiva whistleblower en la forma de abordar jurídicamente la lucha contra la corrupción mediante la creación de dos canales igualmente válidos para presentar la información, un canal interno integrado dentro del sistema interno y otro canal externo, como medios para que las personas informantes filtren las comunicaciones relativas a las infracciones que se hayan cometido, se estén cometiendo o se vayan a cometer y de las que tenga conocimiento.

La Ley que protege al informante

1.2.1 En atención al ámbito material cabría señalar que el contenido de la información facilitada por la persona anunciadora deberá estar dentro de los parámetros que la LPI establece para que el informante pueda gozar de protección y adquieran sentido de esta forma las actuaciones tendentes a corregir los actos fraudulentos y las infracciones indeseadas, estas son las acciones y omisiones que puedan constituir infracciones del derecho de la Unión Europea, así como las acciones y omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave, y, en todo caso, aquellas que impliquen quebranto económico para la Hacienda Pública y para la Seguridad Social.

Tampoco podemos ignorar que están excluidas expresamente del ámbito de aplicación de la LPI, exclusión *ratione materiae*, las informaciones que afecten a la información clasificada, o a las obligaciones que resultan de la protección del secreto profesional de los profesionales de la medicina y de la abogacía, del deber de confidencialidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ámbito de sus actuaciones, así como del secreto de las deliberaciones judiciales; en el mismo sentido no se aplicará la LPI a las informaciones relativas a infracciones en la tramitación de procedimiento de contratación que contengan información clasificada o que hayan sido declarados secretos o reservados, o aquellos cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales conforme a la legislación vigente, o en los que así se exija para la protección de intereses esenciales para la seguridad del Estado.

1.2.2. En todo caso, esta Ley muestra un interés evidente en incentivar a las personas informantes para que realicen las comunicaciones relacionadas con los actos corruptos o irregulares que nuestra sociedad proscribire, fomentando la cultura y creando para ello los medios necesarios puestos a disposición de la alertadora o el alertador, el sistema interno y el canal externo, que conviven a su vez con otros medios ya existentes previstos en otras normas para cumplir el mismo fin y que muchos de ellos han tenido que ir adaptándose a esta norma. De esta forma se podrán conocer y, en consecuencia, poner fin a las citadas actuaciones que la sociedad rechaza. Por todo ello la persona informante constituye sin duda el núcleo en torno al cual gira la LPI, pues si bien el fin inmediato de la Ley como ya hemos adelantado es dotar de especial protección a aquellas personas que con su comportamiento loable comuniquen las infracciones de las que tenga conocimiento veraz o se vayan a cometer, generalmente en su entorno laboral, lo cierto es que el efecto mediato que la norma persigue es poner fin a aquellas actividades ilícitas que contravienen el interés general de una sociedad democrática integrada en la Unión Europea y a la que le es aplicable en consecuencia el Derecho de la Unión. En todo caso, la normativa enfatiza correctamente la importancia del carácter proactivo con el que las personas deben suministrar la información que interesa para erradicar estos comportamientos indeseados, pues es esta actitud la que fomenta la cultura de la información dándole sentido al fin para el que la norma ha sido creada, combatir la corrupción para conseguir su erradicación.

1.2.3. Tanto el citado precepto constitucional como la directiva y nuestra ley de transposición comparten la exigencia de que la información que se comunique tendrá que atender a la veracidad desde el punto de vista subjetivo, es decir que el informante haya actuado con diligencia, haya contrastado la información de forma adecuada a las características de la noticia y a los medios disponibles (SSTC, entre otras, 6/1988, de 21 de enero, 240/1992, de 21 de diciembre; 47/2002, de 25 de febrero; 76/2002, de 8 de abril).

1.3. En cuanto a los canales, por una parte, nos vamos a encontrar con un sistema interno en el que se implementa el canal interno bien del sector privado bien del sector público, siendo el canal interno al parecer el medio preferente por el legislador para presentar la información, la explicación nos la indica J.M. Ayala De La Torre y J.M. Bueno Sánchez (Aranzadi, 2023:101), el carácter preferente del sistema interno viene dada por el hecho cierto de que lo más recomendable es que sea la propia organización donde se producen las irregularidades la que depure, de forma temprana, transparente y con pleno respeto de los derechos del denunciante y de los afectados por la denuncia, estos comportamientos ilícitos o prácticas indeseable.

Por otra parte, el canal externo lo podemos definir como un medio alternativo puesto a disposición del alertador para presentar la información, al que se puede acudir en primer lugar, sucesiva o simultáneamente con el canal interno, y seguir entonces el curso procedimental establecido.

1.3.1. Pues bien, llegados a este punto conviene mencionar los distintos responsables que estarán al frente de cada canal, interno y externo, así en atención al canal externo de información nos encontramos a la Autoridad Independiente de Protección del Informante (AAI, en adelante), o análoga figura en el ámbito de las comunidades autónomas que hubiese sido designada al efecto. En tanto que al frente del canal interno se nombrará a un responsable del sistema de información interno y a su equipo. El responsable del canal interno puede ser un órgano unipersonal o colegiado, que como hemos adelantado debe ser nombrado por el órgano de administración de la compañía o entidad, según sea público o privado, y deberá comunicarse tanto el nombramiento como el cese de la persona responsable a la AAI en el transcurso diez días desde su nombramiento. En todo caso el responsable debe actuar con autonomía e independencia en el ejercicio de las funciones para las que ha sido designado. Sobremanera, las facultades de gestión del sistema interno podrán recaer en alguno de los miembros del equipo.

En cuanto al canal externo, además, nos encontramos con la delimitación del ámbito territorial en el que se haya cometido la actuación corrupta o infractora que va a facultar a la persona informante para que pueda presentar la comunicación ante el órgano propio de la Comunidad Autónoma equivalente a la AAI como responsable del canal externo que se hubiera implementado siempre que el acto denunciado y sus efectos no extralimite el respectivo ámbito territorial, o en su defecto presentar la información directamente ante la Autoridad Indepen-

La Ley que protege al informante

diente de Protección del Informante del Estado y en todo caso cuando el acto informado pudiese afectar a más de una comunidad autónoma.

En atención a la obligación de implementar el canal interno será determinante el número de trabajadores o empleados tanto en el sector público como en las empresas, contemplando esta obligatoriedad las personas físicas cuando superen los 50 trabajadores en el sector privado, y las personas jurídicas del sector privado que tengan entre 50 y 249 trabajadores. En tanto que las entidades que integran el sector público estarán obligadas a disponer de un Sistema interno de información en los términos previstos en esta LPI. Además, se prevé la posibilidad de que los municipios de menos de 10.000 habitantes puedan compartir el sistema y los recursos entre sí o con otras administraciones en los términos establecidos. Igualmente, la ley obliga a los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y fundaciones que gestionen fondos públicos a disponer de un canal interno de información.

Tanto el responsable del canal interno como la AAI o autoridad equivalente en el ámbito de la comunidad autónoma tendrán como misión principal la tramitación del procedimiento que, como consecuencia de la información previamente presentada en registro del canal interno o externo, según el caso, se hubiere admitido.

1.3.2 En lo que respecta al procedimiento sendos canales de información se caracterizan por ser canales seguros y con posibilidad de anonimato. En ambos canales la comunicación que se transmita se podrá hacer a elección del informante, bien de forma anónima, bien con reserva de identidad debidamente garantizada, siendo diferentes la forma para presentar la comunicación según el comunicador prefiera optar por el anonimato, reserva de identidad o ninguna de las anteriores lo que implicaría estar al descubierto la identidad del anunciador. La LPI pone a disposición del comunicador las siguientes formas a las que puede optar indistintamente, todas ellas viables, para presentar la comunicación. Así, el alertador o la alertadora podrá presentar la información mediante escrito pudiendo elegir entre correo postal o telemático; podrá comunicar verbalmente los hechos mediante un sistema de mensajería ya sea por voz, telefónica, o, incluso, reunión presencial, en cuyo caso la norma que regule el canal interno deberá señalar el plazo máximo para celebrar la reunión tras haber sido solicitada y en este sentido el articulado que regula el canal externo fija un plazo de siete días. Asimismo, ya se presente la comunicación de forma verbal ya de forma escrita, deberá constar documentada en el expediente, en consecuencia, se realizará la transcripción o grabación de la comunicación verbal para la posterior firma del informante, ya que una vez contrastada en un documento esta comunicación pueda ser rectificadas o aceptada por la propia persona que informe.

La instrucción del procedimiento se regirá por la Ley 39/2015, de 2 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicable con carácter básico a todos los procedimientos administrativos, sin perjuicio de las particularidades que la LPI indica para que estos procedimien-

tos cumplan con la finalidad perseguida, y dentro de la investigación procedimental que se inicie se activaran las medidas precisas dirigidas a confirmar las actuaciones denunciadas, medidas que serán defensivas frente a las infracciones que en su caso se estén cometiendo o se hayan cometido, o bien serán medidas preventivas para que el acto no alcance su efectividad. Por tanto, mediante la configuración jurídica del sistema interno y el canal externo se persigue poner en funcionamiento un mecanismo que si alcanza su fin coadyuve a eliminar las conductas antijurídicas que tanto perjudican a la sociedad.

En relación con la tramitación del procedimiento interesa trazar algunas pinceladas que sendos canales interno y externo tienen en común. En primer lugar, el plazo que la directiva establece y que la LPI transpone analógicamente para tramitar los procedimientos de denuncia interna no será superior a tres meses a partir del acuse de recibo o, si no se remitió un acuse de recibo al denunciante, será de tres meses a partir del vencimiento del plazo de siete días después de haberse realizado la denuncia, salvo casos de especial complejidad que requieran una ampliación pudiendo extenderse hasta un máximo de otros tres meses adicionales. En síntesis, con respecto al plazo para resolver, el órgano o persona encargada de tramitar la información dispone de 3 meses y siete días reduciéndose en el supuesto de que el acuse de recibo hubiese sido enviado antes de finalizar el plazo de siete días o ampliándose hasta tres meses más en el caso de que la complejidad del asunto lo justifique. Por una parte, observamos como se garantiza a través de este procedimiento acusar el recibo de la comunicación presentada y registrada, salvo renuncia expresa del informante al acuse de recibo. Por otra parte, deberá tenerse en cuenta que el plazo para emitir el acuse de recibo en el canal externo en el procedimiento de gestión es de cinco días, y no de siete, tras haberse registrado la información.

En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento, siguiendo a Colomber Hernández (Barona Vilar, S., 2022), se podrán abrir tres tipos de investigaciones por parte de la organización de los hechos denunciados: investigación preventiva, confirmatoria y defensiva. En la investigación preventiva, la empresa pretende evitar potenciales incumplimientos detectando riesgos e introduciendo protocolos de control en previsión de irregularidades. Las confirmatorias serían aquellas investigaciones cuyo objeto es confirmar si lo expuesto en la información o denuncia da como resultado la conclusión de que se ha cometido la irregularidad denunciada (tan pronto como se advierta de que el hecho es constitutivo de delito, la compañía debe poner fin al procedimiento de investigación confirmatoria y dar traslado a la Fiscalía, -al respecto podemos añadir que en el supuesto que proceda su remisión al Ministerio Fiscal para que investigue el delito, así mismo se hará, en su caso, a la sala de lo contencioso-administrativo correspondiente de la Audiencia Nacional para la investigación de los hechos-). Finalmente, habrá una investigación defensiva cuando la compañía utilice los medios que tenga a su alcance para obtener pruebas que la exculpen de responsabilidad.

La Ley que protege al informante

La terminación del procedimiento contendrá un informe y una conclusión del órgano competente ya sea del canal interno o externo, pronunciándose sobre una exposición de los hechos, clasificación de la comunicación, actuaciones de comprobación que se hubieren realizado y la conclusión alcanzada, que en ningún caso será objeto de recurso en vía administrativa ni en vía contencioso-administrativa. Sin perjuicio del posible recurso administrativo o contencioso-administrativo que pudiera interponerse frente a una resolución culminante del procedimiento sancionador que pudiera haberse incoado con ocasión de los hechos comunicados mediante cualquiera de los canales establecidos. Por lo demás, repárese en que en estos procedimientos el sentido desestimatorio de una conclusión no se prevé puesto que no existen pretensiones por parte del informante que no debe ser persona interesada en el procedimiento ya que únicamente realiza una comunicación sobre una supuesta práctica irregular en la que no se ven sus intereses personales afectados, pues si este supuesto concurría sería otro tipo de procedimiento el que debiera tramitarse.

En lo que respecta a la inadmisión de las informaciones presentadas en el canal interno se deberá determinar en el procedimiento un trámite destinado a regular la inadmisión de la denuncia sobre el que deberá pronunciarse el responsable del canal interno, en similar sentido al previsto para el canal externo cuando deba ser inadmitida por la Autoridad Independiente de Protección del Informante.

1.4. Aunque nada dice la ley expresamente, por razones evidentes, se entiende que si se hubieren presentado varias denuncias a través del mencionado canal interno la regla general es que para el inicio y tramitación del expediente se respete el orden cronológico de entrada en el registro. No obstante, en atención a la gravedad de los hechos denunciados la Directiva (UE) 2019/1937 faculta al responsable del sistema para alterar el orden de tramitación en función a la primera impresión intuitiva que pudiera tener el responsable en relación con la gravedad de la infracción denunciada y la urgencia con la que consecuentemente debiera ser resuelto el procedimiento.

Por lo demás, el procedimiento de gestión que se establezca para la tramitación adecuada y garantista de la comunicación será público y podrá ser objeto de modificación cada cierto tiempo en función de la experiencia y las necesidades del sistema interno y/o canal externo.

1.5. Como ya se ha advertido la Directiva que nos ocupa ordena que las denuncias internas sean gestionados de forma segura mediante la práctica de las políticas precisas así como procedimientos garantistas en lo que respecta particularmente a la confidencialidad de la identidad tanto del denunciante, facilitador o cualquier otra persona que pudiera resultar afectada por la denuncia, garantías que han de establecerse en los canales de denuncia para asegurar la protección del informante premiándolo por el loable comportamiento cívico que hubiere demostrado, garantías que alcanzan a proteger a los terceros suministradores de la información, de asesoramiento y apoyo.

Asimismo, las garantías de las que hablábamos van desde el establecimiento de un canal seguro mediante los aplicativos informáticos que se hubieren configurado para la correcta tramitación de la comunicación, el adecuado tratamiento de los datos personales lo que incluye el precedente nombramiento de un delegado de protección de datos, la creación de un libro de registro de la comunicaciones que se hubieren presentado y tramitado oportunamente cuyos datos se conservarán por un tiempo máximo de diez años, derechos y garantías del informante reconocidas en la propia ley así como la mención expresa de la prohibición de represalias que contra el informante y/o tercera persona facilitadora de la información pudiera adoptar el empleador o superior del que dependa profesionalmente.

Retomando el hilo de la parte inicial de este artículo la norma que nos ocupa se ha dado a conocer como aquella Ley que garantiza la protección de las personas informantes frente a las posibles represalias que como consecuencia de sus comunicaciones hubiere adoptado el empleador. Las represalias mencionadas en la norma constituyen un *numerus apertus*, entre las que nos podemos encontrar con suspensión del trabajo, coacción, pérdidas económicas, denegación de formación, discriminación o trato desfavorable o injusto. En consecuencia, habrá que atender caso por caso para determinar qué medidas garantistas óptimas serían las más acertadas para entonces activarlas.

En atención a la protección que se le reconozca al comunicador en su justa medida se le garantizará también al facilitador, persona esta que coincide con el asesor o facilitador de la información. En cuanto a estas medidas han de ser proporcionadas a los hechos manifestados, esto supone que deberán ser eficaces e impedir la utilización de represalias indeseables que se pudieran adoptar tanto contra los informantes como, en su caso, contra los facilitadores. Por estas razones, se procederá a activar las garantías descritas para velar por la efectiva protección de estas personas cuando la información suministrada sea veraz o cumpla con unos mínimos indicios de veracidad aun cuando no se aporten pruebas concluyentes, pero se hayan practicado de buena fe, tengan fundamento y entren dentro del ámbito de aplicación de esta Ley. Entre otras la norma mencionada contempla distintas medidas de apoyo como la asistencia jurídica, apoyo financiero y psicológica, y medidas de protección frente a las represalias.

Por otra parte, también gozará de una mínima protección garantizada por la norma la persona que pudiera resultar afectada como consecuencia de la información suministrada, lo que se justifica en que los hechos comunicados pudieran estar viciados de falsedad o manipulados, lo que el derecho en ningún caso ampara. En consecuencia, a estas personas afectadas se les reconoce el derecho a la tutela judicial y defensa, derecho de acceso al expediente, de confidencialidad y reserva de identidad y de presunción de inocencia.

1.6. Por razones evidentes, la instrucción del procedimiento, tanto del canal interno como del canal externo, deberá de comunicar la denuncia presentada a la persona que resultase afectada por la misma en el trámite de alegaciones o, en su caso, en el trámite de audiencia posterior con el fin de evitar la ocultación,

La Ley que protege al informante

destrucción o alteración de las pruebas relacionadas con la sucinta relación de los hechos relatados que se le hubiera podido comunicar a la persona afectada, informándosele asimismo del derecho que le asiste a presentar las alegaciones que considerase pertinentes. Sobremanera, una vez demostrada que la comunicación careciera de fundamento, la persona afectada en la información podría iniciar las medidas de exigencia de responsabilidades contra la persona informante. Como indica J.M. Ayala de La Torre y J.M. Bueno Sánchez (2023:159), obviamente nos encontramos ante una excepción a la regla general que requiere una interpretación restrictiva y que debe aplicarse caso a caso. No obstante, es bueno que los sistemas internos contengan una previsión al respecto.

Repárese en que la persona que pudiera resultar afectada como consecuencia de la práctica de la información ostenta el derecho de rectificación cuando los hechos comunicados se prueben inexactos y además pudieran ser constitutivos de un perjuicio para el honor o dignidad de la persona afectada. Este derecho de rectificación ya ha sido desarrollado por la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de mayo, reguladora del derecho de rectificación, y según el Tribunal Constitucional en SSTC 35/1983, 6/1988 y 51/2007, se configura como un derecho de configuración legal, subjetivo e instrumental, que se agota con la rectificación de la información publicada.

1.7. Los últimos artículos que completan la LPI están dirigidos a establecer un régimen sancionador aplicable por parte de la AAI u órgano equivalente en el ámbito autonómico, público o privado, según el caso, y si lo hubiere, pues en su defecto será aplicable por la AAI. Las conductas típicas que recoge la LPI se clasifican en infracciones leves, graves o muy graves. Según el tipo de la infracción cometida la sanción podrá variar en la cantidad económica de la multa impuesta, según se refiera a las personas físicas podrá llegar a alcanzar los 300.000 euros, y a las personas jurídicas pueden llegar hasta un millón de euros. Asimismo, se establece un plazo de prescripción de las infracciones que contempla desde los tres años para las infracciones muy graves, pasando por dos años las graves y hasta seis meses las leves. En todo caso la graduación de las sanciones atenderá al principio de proporcionalidad en función a las circunstancias en que se hubiese cometido la infracción.

1.8. Con todo lo expuesto, se desprende que de la aplicación normativa se consiga erradicar las prácticas corruptas e irregulares ya mencionadas, poniendo fin a las mismas con anterioridad a que tengan entrada en los juzgados, que por lo demás están sobrepasados por los abundantes temas de litigiosidad que los colapsan y que determinan inevitablemente el lento funcionamiento del poder judicial.

Como conclusión, en lo que se refiere a los trámites procedimentales que se inicien con causa de la información que se registre y las lagunas, controversias y recursos de las resoluciones administrativas, civiles o laborales que vayamos encontrando por el camino se tendrá que esperar a la vida que tenga la actual normativa jurídica para conocer como irán encontrando su encaje en nuestro ordenamiento jurídico.

2. NORMAS REGULADORAS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL PARLAMENTO DE CANARIAS PREVISTO POR 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

2.1. En el Parlamento de Canarias prestan sus servicios un total de 126 personas trabajadoras, de las cuales 94 son funcionarios -interinos y de carrera-, personal laboral 13, y personal eventual 18. Número total que sobrepasa con creces las cincuenta personas trabajadoras razón por la que ha resultado obligatoria la implementación del canal interno en este órgano legislativo, creación que se practicó dentro del plazo que la Ley ordenaba.

2.1.1. En este apartado he abordado la forma en la que el Parlamento de Canarias ha afrontado su adaptación normativa a la LPI. En primer lugar, ha supuesto la modificación del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC, en adelante) practicada en mayo de 2023, al añadir como novedad su artículo 223, dando vida al sistema interno de información del Parlamento de Canarias como institución estatutaria que es, cumpliendo tanto con su obligación formal como temporal, de conformidad con los artículos 13.2 y disposición transitoria segunda de la LPI.

En cuanto al título “Transparencia, participación ciudadana y lucha contra la corrupción” que el indiciado del RPC ha escogido para identificar los artículos 220, 221, 222 y 223 dedicado este último artículo a la LPI, cabría decir que a título personal habría escogido un identificador de la norma más próximo al fin que persigue, *versus gracia* “Transparencia, participación ciudadana y protección del informante”, ya que considero por un lado que resultaría más acertado la referencia a la protección del informante en el título antedicho pues es coherente con la Directiva (UE)2019/1937 y con el contenido de la Ley 2/2023 siendo una de las finalidades básicas que se buscan, es decir, la detección y prevención de la comisión de infracciones de derecho que se lleva a cabo a través de la regulación de los canales y sistemas de información que ocupan el grueso del articulado; en tanto que la lucha contra la corrupción no se aborda de manera integral en la LPI y su incorporación como título parece responder a razones de cosmética legislativa, en la misma línea afirmada por Jiménez Franco (2022:227) quien durante el proceso de elaboración de la Ley proponía que se eliminase esta referencia porque “denota un claro cometido mediático, publicitario y, sobre todo, demagógico”.

2.1.2. Centrándonos en cómo se ha abordado la adaptación normativa a la LPI, se han aprobado las normas reguladoras del sistema de información del Parlamento de Canarias (NSIPC, en adelante). El artículo 1, nos confirma el objeto de las normas citadas cual es *la creación y regulación del sistema interno de información del Parlamento de Canarias como cauce preferente para informar por parte de las personas a las que se refiere el artículo 3 de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infraccio-*

La Ley que protege al informante

nes normativas y de lucha contra la corrupción, de cualquiera de las acciones u omisiones que se enumeran en el artículo 2 de la citada ley y siempre que guarden relación con la actividad y el funcionamiento del Parlamento de Canarias.

En cuanto a los principios que la inspiran y protegen en la misma línea que la LPI, entre otros, cita el principio de seguridad, confidencialidad o anonimato en el uso del sistema interno, con respecto al informante, o los principios de presunción de inocencia o respeto del derecho al honor en relación con la persona que pudiere resultar afectada como consecuencia de la comunicación remitida. Concretamente, observamos estos principios en el artículo 2 NSIPC, se ha tenido bien presente la diferencia entre la confidencialidad y el anonimato del informante, diferencia que observamos en la imposibilidad de aplicar medidas garantistas como la prohibición de represalias cuando el informante actúe bajo el anonimato. Además, en su letra b), menciona uno de los principales principios que la LPI protege y que las NSIPC han respetado, cual es *la garantía de indemnidad y prohibición expresa de represalia contra las personas informantes*. Evidentemente no será necesaria la adopción de estas garantías cuando el informante haya elegido el anonimato.

Las normas internas del Parlamento de Canarias, en su artículo 3 determina por un lado que el sistema interno de información será gestionado por la Secretaría General del Parlamento de Canarias. Por otro lado, se ha optado por nombrar a un órgano unipersonal, al señalar en su apartado 3 que la persona responsable del sistema de información *podrá ser tanto una persona física individual como un órgano colegiado. En ambos casos habrá de ser designada de entre las letradas y los letrados del Parlamento*. Coincidiendo en este apartado con Liñan Lafuente, se ha demostrado el hecho de que tras casi un año de estar operativo el sistema interno de información del Parlamento de Canarias, al no haberse presentado ni una sola información a través del canal interno no hubiese sido necesario nombrar a un órgano colegiado como responsable del sistema interno de información para agilizar los procedimientos de tramitación de la información, bastando pues con la única persona designada como responsable del sistema.

Siguiendo las normas reguladoras del sistema de información de este Parlamento la competencia para el conocimiento de la comunicación corresponde al responsable del canal interno que hubiese sido designado al efecto por la Mesa de la Cámara del Parlamento de Canarias, y en el desempeño de sus funciones atenderá a la autonomía e independencia que le es propia, cumpliendo con su deber de sigilo y reserva respecto de la información que reciba en el ejercicio de su cargo.

El nombramiento del responsable del sistema de información del Parlamento de Canarias ha sido comunicado a la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, órgano con el que el responsable del canal interno se relaciona en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, sin perjuicio del nombramiento del órgano equivalente a la AAI en el ámbito de la Comunidad

Autónoma de Canarias. Continúa indicando el apartado 4 del artículo 3 NSIPC, que *tanto el nombramiento como el cese de la persona física individualmente designada, así como, en su caso, de las integrantes del órgano colegiado deberán ser notificados a la Autoridad Independiente de Protección del Informante o, en su caso, a la autoridad competente de la Comunidad Autónoma de Canarias, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el plazo de los diez días hábiles siguientes, especificando, en el caso de su cese, las razones que han justificado el mismo.* Al respecto, la notificación del nombramiento que la NSIPC nos advertía se hizo efectiva dentro de los diez días desde que fue nombrada la persona responsable del canal interno del Parlamento de Canarias. Por lo demás, el artículo 3 NSIPC, reconoce que la persona responsable del canal interno de información debe asegurar *la tramitación diligente de las informaciones recibidas a través del canal interno, así como, desarrollar sus funciones de forma independiente y autónoma respecto del resto de los órganos que forman parte del Parlamento de Canarias y no podrá recibir instrucciones de ningún tipo en su ejercicio. Asimismo, deberá disponer de todos los medios personales y materiales necesarios para llevar a cabo las funciones que le competen.* Añadiendo en su último apartado el *deber de sigilo y reserva respecto de toda información de la que tenga conocimiento como consecuencia de su función.*

En cuanto al artículo 4 NSIPC, en relación con el canal interno de información, indica:

1. El Parlamento de Canarias contará con un canal interno de información para posibilitar la presentación de informaciones respecto de cualesquiera acciones u omisiones que puedan constituir infracciones del derecho de la Unión Europea o de acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave, siempre que se cumplan las previsiones a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 2/2023, y que la información guarde relación con la actividad y funcionamiento del Parlamento de Canarias.

2. La información relativa a dicho canal figurará como un apartado diferenciado y fácilmente identificable y accesible en la página de inicio de la web institucional del Parlamento de Canarias (<http://www.parcn.es/informa>). En dicho apartado se informará de forma clara y accesible sobre los trámites que se deberán seguir para la presentación de informaciones y sobre los principios básicos del procedimiento de gestión de las mismas.

Asimismo, se incluirá información clara y accesible sobre los canales externos de información ante las autoridades competentes y, en su caso, ante las instituciones, órganos u organismos de la Unión Europea.

3. El canal interno de información permitirá la presentación de comunicaciones por escrito a través de correo postal en la dirección (Responsable del sistema interno de información. Parlamento de Canarias. C/ Teobaldo Power, 5, 38002 Santa Cruz de Tenerife) o verbalmente por teléfono (922 473 323). Asimismo, a través de un aplicativo web alojado en la página del Parlamento de Canarias

La Ley que protege al informante

(<http://www.parcn.es/informa>) y a través del cual las personas informantes tendrán a su disposición un formulario electrónico.

Al hacer la comunicación, quien aparezca como informante podrá indicar un domicilio, correo electrónico o lugar seguro a efectos de recibir las notificaciones para el supuesto de que desee recibir notificaciones sobre el estado de tramitación del asunto, entendiéndose que renuncia a ello de no hacer dicha indicación.

Igualmente, el canal interno de información permitirá la presentación y tramitación posterior de comunicaciones anónimas.

4. Se garantizará la confidencialidad cuando la comunicación sea remitida por canales de denuncia que no sean los establecidos o a miembros del personal de la Cámara que no sean responsables de su tratamiento. Dicho personal deberá haber sido debidamente formado en esta materia y advertido de la tipificación como infracción muy grave del quebranto de la garantía de confidencialidad. Asimismo, quien reciba la comunicación se verá en la obligación de remitirla inmediatamente a la persona responsable del sistema de información.

Como ya advertimos en el artículo 1 NSIPC, los actos informados, además de hechos o conductas que pudieran entrar dentro del ámbito de aplicación material de la LPI, también se podrán informar aquellos actos que guarden relación con la actividad y funcionamiento del Parlamento de Canarias, tras lo cual la persona responsable del sistema interno del Parlamento decidirá sobre su admisión o inadmisión en un plazo no superior a los diez días hábiles siguientes a la recepción de la información.

Efectivamente el Parlamento de Canarias ha dado cumplimiento a la referida norma, habiéndose creado un enlace directo para la presentación de las comunicaciones por parte de aquellas personas que consideren presentar alguna información, tanto a través de un enlace propio como a través de la página de inicio de la web institucional del Parlamento de Canarias. De acuerdo con el artículo 4 NSIPC, se ha incorporado en su web institucional la siguiente dirección <http://www.parcn.es/informa>, con el aplicativo informático *GlobaLeaks*, herramienta de código abierto habitualmente utilizada para implantar canales de denuncia que permiten el anonimato, así como el navegador conocido como Tor que evita el rastreo del IP respectivo. Este aplicativo se caracteriza por contener un formulario de rastreo intuitivo dispuesto para que los informantes presenten las comunicaciones vía telemática con garantía de confidencialidad, o en su caso, anónimas sin que sea necesario registrar la identidad de la persona alertadora o informante. Cumpliendo por ende con los principios de seguridad, confidencialidad y anonimato. Igualmente, en la página web institucional puesta a disposición del informante se indican los principios básicos que rigen el procedimiento de gestión de las informaciones y las indicaciones precisas para en su caso acceder mediante el canal externo.

Por lo demás, el procedimiento de gestión que se establezca para la tramitación adecuada y garantista de la comunicación es público y podrá ser objeto de

modificación de conformidad con las necesidades que experimente y requiera el sistema interno, como igualmente ocurre con el canal externo.

2.1.3. En relación con tramitación del procedimiento, tanto la recepción, el registro, como la verificación de la información, se registrarán principalmente por la Ley 39/2015, de 2 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de las particularidades que tanto la LPI como las NSIPC establezcan para que estos procedimientos cumplan con la finalidad perseguida, y dentro de la investigación procedimental que se inicie en el Parlamento de Canarias se activaran las medidas precisas dirigidas a confirmar las actuaciones denunciadas, medidas ya sean defensivas ya sean preventivas, según el caso que se comunique.

En relación con la tramitación del procedimiento interesa señalar que el plazo que la directiva establece, que la LPI transpone analógicamente, y que las NSIPC en el mismo sentido recogen para tramitar los procedimientos de denuncia interna no será superior a tres meses a partir del acuse de recibo o, si no se remitió un acuse de recibo al denunciante, será de tres meses a partir del vencimiento del plazo de siete días después de haberse realizado la denuncia, salvo casos de especial complejidad que requieran una ampliación pudiendo extenderse hasta un máximo de otros tres meses adicionales. En síntesis, con respecto al plazo para resolver el órgano o persona encargada de tramitar la información en el Parlamento de Canarias dispone de 3 meses y siete días reduciéndose en el supuesto de que el acuse de recibo hubiese sido enviado antes de finalizar el plazo de siete días o ampliándose hasta tres meses más en el caso de que la complejidad del asunto lo justifique. Por una parte, observamos como se garantiza a través de este procedimiento acusar el recibo de la comunicación presentada y registrada, salvo renuncia expresa del informante al acuse de recibo o imposibilidad por anonimato.

En cuanto a la presentación de la información, la persona alertadora podrá presentarla mediante escrito pudiendo elegir entre correo postal o telemático; podrá comunicar verbalmente los hechos mediante un sistema de mensajería ya sea por voz, telefónica, o, incluso, reunión presencial. Asimismo, ya se presente la comunicación de forma verbal ya de forma escrita, deberá constar documentada en el expediente, en consecuencia, se realizará la transcripción o grabación de la comunicación verbal para la posterior firma del informante, ya que una vez contrastada en un documento esta comunicación pueda ser rectificada o aceptada por el propio informante.

El plazo previsto en estas normas para el caso de que el informante solicite reunión presencial para efectuar una comunicación es cinco días hábiles a partir de la recepción de la información.

El artículo 6 NSIPC, establecen sobre la admisión a trámite de la información que *La persona responsable del sistema comprobará si la información remitida relata hechos o conductas dentro del ámbito de aplicación material de la Ley 2/2023 y*

La Ley que protege al informante

si guardan relación con la actividad y funcionamiento del Parlamento de Canarias, decidiendo sobre su admisión o inadmisión en un plazo no superior a los diez días hábiles siguientes a la recepción de la información.

2.2. Tanto en la LPI, como en nuestras NSIPC, se extraña la falta de reconocimiento a la persona responsable del sistema de la facultad de poder iniciar las investigaciones sin seguir el orden de registro de las informaciones presentadas, alterándolo motivadamente según la importancia o gravedad de los hechos comunicados por el alertador. Antes al contrario, en atención a la gravedad de los hechos denunciados la Directiva que nos ocupa faculta al responsable del sistema para alterar el orden de tramitación en función a la primera impresión intuitiva que pudiera tener el responsable en relación con la gravedad de la infracción denunciada y la urgencia con la que consecuentemente debiera ser resuelto el procedimiento. Por lo que se propondría incluir en el citado artículo 6 el siguiente apartado: La persona responsable del sistema estará facultada para practicar la categorización de la comunicación según la prioridad que requiera su tramitación con respecto a otras comunicaciones recibidas.

Por razones evidentes, pues, se entiende que si se hubieren presentado varias denuncias a través del mencionado canal interno la regla general es que para el inicio y tramitación del expediente se respete el orden cronológico de entrada en el registro. No obstante, en atención a la gravedad de los hechos denunciados la Directiva faculta al responsable del sistema para alterar el orden de tramitación en función a la primera impresión intuitiva que pudiera tener el responsable en relación con la gravedad de la infracción denunciada y la urgencia con la que consecuentemente debiera ser resuelto el procedimiento.

2.3.1. La terminación del procedimiento contendrá un informe y una conclusión de conformidad con el artículo 9 NSIPC, el responsable del canal interno de información, una vez finalizadas las actuaciones emitirá un informe que contendrá una exposición sucinta de los hechos o conductas relatados, los actos de verificación que se hubieran realizado al respecto y las conclusiones alcanzadas para seguidamente, o bien remitir este informe final al órgano competente o bien archivar el expediente, según cada supuesto. Todo ello sin perjuicio de las medidas sancionadoras que se pudieran adoptar como consecuencia de las actuaciones informadas, en cuyo caso se remitirá una copia del informe a la letrada-secretaria general o al letrado-secretario general de la Cámara, para que decida lo que estime procedente.

En el mismo sentido que el expresado en la LPI, las decisiones de la persona responsable del sistema no serán recurribles en vía administrativa ni en vía contencioso-administrativa, sin perjuicio del recurso administrativo o contencioso-administrativo que pudiera interponerse frente a la eventual resolución que ponga fin al procedimiento sancionador que pudiera haberse incoado con ocasión de los hechos relatados.

En el supuesto de que proceda la inadmisión deberá ser notificada de forma motivada a la persona informante, si no fuera anónima, resolución contra la que no cabrá recurso alguno, recogiendo las NSIPC las posibles causas de inadmisión en su artículo 6.2 NSIPC. Así, las causas de inadmisión que se contemplan son las siguientes:

- a) Que los hechos o conductas relatados carezcan manifiestamente de verosimilitud o fundamento.*
- b) Que los hechos o conductas relatados no entren dentro del ámbito de aplicación material de la Ley 2/2023.*
- c) Que los hechos o conductas relatados no guarden relación con la actividad y funcionamiento del Parlamento de Canarias, en cuyo caso se remitirá la información al órgano, autoridad o entidad que se considere competente para su tramitación, adoptando las medidas precisas para garantizar la confidencialidad de la información y dando cuenta de ello a la persona informante.*
- c) Que los hechos o conductas relatados no contengan información nueva y significativa respecto de procedimientos terminados con anterioridad, salvo que se aprecien nuevas circunstancias de hecho o de derecho que justifiquen la apertura de un nuevo procedimiento.*
- d) Que la información sobre los hechos o conductas relatados haya sido obtenida mediante la comisión de un delito. En este supuesto, además de la inadmisión, se remitirá la información recibida al Ministerio Fiscal.*

2.3.2. Al respecto, considero que también debería contemplarse en las NSIPC, la posibilidad de inadmitir la información en aquellos supuestos en los que estuviera en curso una investigación por los mismos hechos ya sea en el canal interno o externo. Además, considero que debería de preverse un mecanismo de conservación de la información inadmitida en reutilizarla con posterioridad si fuere necesario un determinado momento en virtud del cual se pudiera rescatar para reutilizar con posterioridad se fuere necesario, por ejemplo, a través de un marcador de enlace o archivo de biblioteca destinado a rescatar la información con fines de investigación o esclarecimiento como consecuencia de nuevos hechos que pudieran denunciarse y que pudieran estar en conexión con aquellos inadmitidos inadmitidos previamente.

En lo que respecta a la inadmisión de las informaciones presentadas en el canal interno se deberá determinar en el procedimiento un trámite destinado a regular la inadmisión de la denuncia sobre el que deberá pronunciarse el responsable del canal interno, en similar sentido al previsto para el canal externo cuando deba ser inadmitida por la AAI.

Entre los supuestos que se pueden plantear en un futuro serán aquellos relativos a que una misma denuncia con identidad de sujeto, hecho y fundamento, se presente en varios canales independientes al mismo tiempo y que, sin embargo, una vez tramitado el procedimiento respectivo concluya con resoluciones que

La Ley que protege al informante

podrían ser contradictorias, habiendo desconocido la persona responsable la simultaneidad de la tramitación de la información, en cuyo caso se considera que debería escogerse la resolución correspondiente a aquella denuncia que se hubiera registrado en fecha más temprana siendo aplicable por ende el conocido o bien principio general *prior tempore, potior in iure*, o bien, aquella resolución que emane del órgano que se considere con mayor competencia por razón de la materia o del territorio aunque será el tiempo, acompañado del desarrollo normativo y/o jurisprudencial, el que nos indicará la solución que proceda.

2.4. En lo que respecta a la tramitación de datos personales en el Parlamento de Canarias, el artículo 2 letra d) en conexión con el artículo 12 NSIPC, los enmarca dentro de los principios de la norma al señalar el principio de respeto al derecho a la protección de datos de carácter personal. En consecuencia, el delegado de protección de datos extrema las garantías dirigidas a la protección del informante en especial a los derechos de carácter personal. Por ello, el acceso a los datos personales contenidos en el sistema interno de información quedará limitado a: la persona responsable del sistema, al letrado/a-secretario/a general, a la delegada o el delegado de protección de datos del Parlamento de Canarias, y a las personas encargadas del tratamiento de protección de datos que se designen por el Parlamento de Canarias.

Por lo demás, las NSIPC prevén en su artículo 7 que las informaciones comunicadas por el canal interno constarán en un libro-registro del Parlamento de Canarias, que no será público y al que únicamente podrá tener acceso la autoridad judicial en los términos indicados en la norma.

En resumen, las garantías de las que hablábamos abarcan desde el establecimiento de un canal seguro mediante los aplicativos informáticos que se hubieren configurado para la correcta tramitación de la comunicación, el adecuado tratamiento de los datos personales lo que incluye el procedente nombramiento de un delegado de protección de datos, la creación de un libro de registro de la comunicaciones que se hubieren presentado y tramitado oportunamente cuyos datos se conservarán por un tiempo máximo de diez años, derechos y garantías del informante reconocidas en la propia ley así como la mención expresa de la prohibición de represalias que contra el informante y/o tercero facilitador de información pudiera adoptar el empleador o superior del que dependa profesionalmente.

2.5. Cabría concluir indicando que las NSIPC prohíben expresamente los actos constitutivos de represalia que pudieran adoptarse contra las personas informantes o facilitadores de información, incluidas las amenazas de represalia y las tentativas de represalia, conforme a lo previsto en las presentes normas. Así mismo, se regulan medidas de apoyo al indicar que el *Parlamento de Canarias podrá articular medidas específicas de apoyo y asistencia a las personas que presenten una información a través del canal interno de la Cámara.*

2.6. Por lo demás, estas normas reguladoras del sistema de información del Parlamento de Canarias se caracterizan por tener un régimen de supletoriedad como nos indica su disposición adicional primera, de manera que todo lo no previsto en ellas será resuelto mediante la aplicación de la LPI o norma que en el futuro la sustituya.

2.7. Con todo, desde que ha entrado en funcionamiento el sistema interno en el Parlamento de Canarias, no estaría demás significar que el funcionamiento de la citada institución parlamentaria lo podemos calificar de satisfactorio, pues como ya anunciamos no se ha registrado hasta la fecha denuncia alguna desde su operatividad, lo que responde a unos empleados públicos que prestan sus servicios satisfactoriamente dentro de la organización que comprende el Parlamento de Canarias.

NORMATIVA RELACIONADA

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. Disponible en el Diario Oficial de la Unión Europea.

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. Publicado en el Boletín Oficial del Estado «BOE» núm. 44, de 21 de febrero de 2023.

Normas reguladoras del sistema de información del Parlamento de Canarias. Publicadas en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, núm.186, de 7 de julio de 2023.

Informe de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, de 8 de septiembre de 2022, número de expediente: 1361/2022.

Biblioteca:

Collins dictionary, WHISTLE-BLOWER *definition and meaning*.

José María Ayala de la Torre y Miguel Bueno Sánchez, “La protección del informante en el derecho español” (Aranzadi) 2023.

Colomer Hernández, I., «Los sistemas de compliance: la tensión entre la privatización de las investigaciones penales y el derecho de defensa», Justicia poliédrica en periodo de mudanza: Nuevos conceptos, nuevos sujetos, nuevos instrumentos y nueva intensidad (BARONA VILAR, S.), 2022.

Canal de denuncias Ley 2/2023, Francis Lefebvre.

Eduardo Juez-Rubio, “La Directiva Whistleblowing. La protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión” (artículo).

Sabela Oubiña Barbolla, “Luces y sombras en la puesta en marcha de los canales de información de la Ley 2/2023: cuando el tiempo importa”. Diario LA LEY, N° 10334, Sección Tribuna, 24 de Julio de 2023, LA LEY.