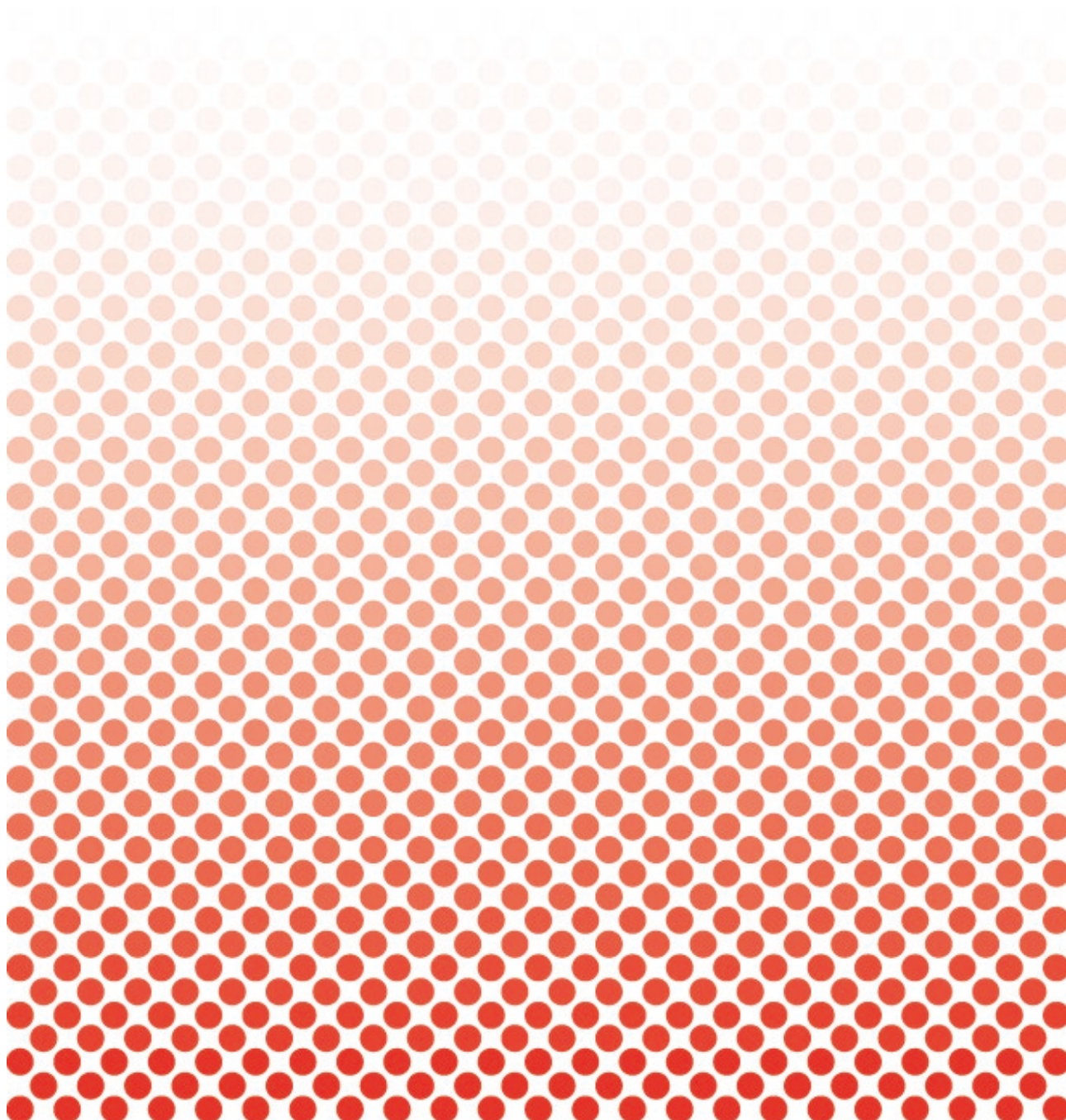
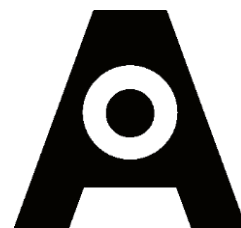




Canal interno de alertas

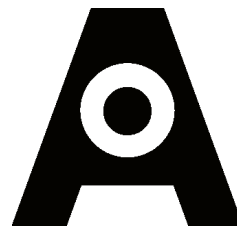
Reflexiones en relación a la
implantación de canales internos
de alertas en los entes públicos:
exigencias normativas





Índice

1. Consideraciones generales	1
1.1 La Oficina Antifraude y la protección de las personas alertadoras	1
1.2 Observaciones y advertimientos	2
2. Previsiones de la Directiva (también de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales)	4
2.1 Cuestión previa: ¿deben disponer los entes públicos de un canal de denuncia interna?	4
2.2 Canales de denuncia interna; características generales: establecimiento de canales (y de los procedimientos que se deben seguir); confidencialidad, seguridad y protección de datos personales	5
2.3 Una definición de interés: la denuncia interna	9
2.4 ¿Quién puede informar mediante estos canales? Sobre la denuncia anónima	10
2.5 ¿Quién debe gestionar estos canales? ¿Es posible la externalización? ...	11
2.6 ¿Denuncia por escrito o verbal?	13
2.7 Previsiones para el caso que fuera posible la denuncia verbal	14
2.8 Consideraciones adicionales sobre la denuncia y su tramitación	15
2.9 Reflexión final	17
2.10 Orientaciones y recomendaciones	18



Canal interno de alertas

Reflexiones en relación con la implantación de canales internos de alertas en los entes públicos: exigencias normativas



1. Consideraciones generales

1.1 La Oficina Antifraude de Catalunya trabaja hace años en la protección de las personas alertadoras; nuestras tareas en relación con esta cuestión se han intensificado en los últimos meses a raíz de la entrada en vigor 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.

Nuestro interés se había centrado en las **medidas para proteger a las personas alertadoras**; en este momento, sin embargo, las previsiones de la Directiva (que se debería transponer en breve) materializan una concepción más global del **sistema** de protección de las personas alertadoras y nos obligan a abordar otras cuestiones **que afectan directamente a los entes públicos**, entre las que se encuentra la obligación de implantar **canales de denuncia (alerta) interna** y, por tanto, de **diseñar los correspondientes procedimientos** para recibir, tramitar y emitir un pronunciamiento sobre estas denuncias o alertas¹.

Como se analizará con posterioridad de manera más detenida, hay que poner de relieve que, a diferencia de las denuncias que algunos entes públicos tramitan como "canal externo", como parte fundamental de las funciones que

¹ Dado que esta nota analiza la Directiva a que se ha hecho referencia, por razones de mayor claridad se utiliza en general la terminología de la versión en castellano de la Directiva y, por tanto, el término denuncia y sus derivados, aunque que el término defendido por la Oficina Antifraude de Catalunya es preferentemente el término "alerta" y sus derivados.

les atribuye la Ley², desde el punto de vista de la Directiva en este caso se trataría de canales y procedimientos diseñados para recibir **denuncias presentadas por los propios trabajadores de la entidad correspondiente** o por personas que se relacionan con ella en un contexto laboral (interpretado en sentido amplio) o por terceros vinculados contractualmente con la entidad, y para recibir denuncias sobre conductas cometidas **en el seno del ente público**³.

Dado el plazo de transposición de la Directiva y que, si no se produjera la transposición en plazo se podría predicar el efecto directo de algunas de sus disposiciones, habría que iniciar ya en esa fecha una reflexión seria para que, en el momento correspondiente, los entes públicos tengan configurado este canal interno de alertas y los procedimientos de tramitación de las denuncias internas.

1.2 Al margen de las consideraciones anteriores, antes de analizar las previsiones de la Directiva se debería formular alguna observación y alguna advertencia adicional:

- Habrá que hacer una precisión inicial: evidentemente las previsiones de la Directiva se refieren **al ámbito de aplicación de la Directiva** previsto en sus primeros artículos; es bastante probable que la normativa de transposición amplíe este ámbito de aplicación; por otra parte, parece que nada impediría que los entes públicos crearan este canal interno de denuncias con un alcance más amplio que el configurado en la Norma Europea para que se pudiera denunciar mediante él cualquier conducta del personal adscrito a los mismos que pueda ser contraria a la normativa en vigor y, en general, a los principios que presiden su actuación.
- En segundo lugar, una advertencia: este documento constituye una primera reflexión desde la perspectiva jurídica, reflexión que, por otra parte, tiene un carácter ciertamente provisional dado que se analizan sustancialmente las previsiones de la Directiva que deberán ser objeto de transposición al ordenamiento interno; las consideraciones que se hacen en esta nota inicial se hacen, pues, sin conocer la normativa de transposición que deberá ser dictada para cumplir el mandato del artículo 26 de la Norma Europea.

Hay que poner de relieve, sin embargo, que en esta nota se recogen en general previsiones de la Directiva que dejan poco margen a los estados y que vienen a configurar, en la mayoría, derechos y obligaciones precisos que no podrán ser "modificados" de manera sustancial en la normativa de transposición.

² La Oficina Antifraude de Catalunya, por ejemplo, o también la Autoridad Catalana de Protección de Datos o la Agencia Española de Protección de Datos, por citar algunas de las que actúan en los ámbitos de aplicación de la Directiva.

³ Aquellos entes que puedan ser catalogados de entes competentes para funcionar como canal externo de denuncias deberán disponer, pues, de aquel canal externo, y también de otro canal de denuncias, en este caso de denuncia interna en los términos de la Directiva, y configurar el correspondiente procedimiento. Otra tarea que deberá llevarse a cabo en cumplimiento de la Directiva es analizar si los canales externos de denuncias actuales (los configurados de acuerdo con la normativa sectorial de aplicación), se adecuan a los requerimientos de la Directiva, y determinar los protocolos que deberán articularse en relación con estos canales y el procedimiento que se sigue para dar total cumplimiento a las previsiones de la Directiva, y específicamente a aquellas relativas a la protección de las personas alertadoras.



- En tercer lugar, hay que decir que una de las pretensiones de esta nota es ofrecer la información que permita tomar las decisiones organizativas y procedimentales correspondientes. Acerca de esta toma de decisiones, para avanzar algunas de las cuestiones esenciales que se analizarán a continuación habría que apuntar que:
- En general, los entes públicos deberían disponer de un canal interno de denuncias;
 - según la Directiva, el canal se podría gestionar internamente o mediante un tercero; sin embargo, cuando la decisión deba tomarse en el seno de un ente público, la Oficina considera que una eventual externalización requeriría del análisis de determinados requerimientos normativos a que se hará referencia posteriormente;
 - el canal interno de denuncias debería configurarse de manera que permitiera, **al menos**, que se pudieran denunciar las infracciones a que se refiere la Directiva cometidas en el seno de la entidad;
 - el canal interno de denuncias debería configurarse de modo que, **como mínimo**, pudiesen presentar denuncias sus trabajadores y las demás personas a que se refiere la Directiva, que tienen relación con el ente público en un contexto laboral;
 - se podría determinar que las denuncias se hubiesen de presentar por escrito o verbalmente, o de ambas maneras.
- Finalmente, hay que destacar que los canales de alerta previstos en la Directiva podrían llegar a coexistir con otros mecanismos de alerta ya existentes o que se puedan llegar a crear. Las potenciales personas alertadoras deben tener la certeza de que, si denuncian infracciones del derecho de la Unión en el ámbito de aplicación de la Directiva o aquellas otras infracciones a las que la norma de transposición extienda su aplicación, gozarán de la protección prevista en la norma europea. Aquellos buzones de denuncia o canales que tengan un ámbito de aplicación diferente (subjeto o por razón de la materia), si no reúnen la totalidad de los requisitos y garantías exigidos por la Directiva, será necesario que lo indiquen de manera expresa y comprensible de forma que no puedan inducir a confusión y que su gestión no perjudique en forma alguna el funcionamiento del sistema previsto por la Directiva (por ejemplo, con dilaciones en el proceso).

En definitiva, la implantación de los canales internos de alertas requerirá de un análisis conjunto de aspectos jurídicos, organizativos y otros relacionados con las nuevas tecnologías de la información, y también que se garantice que el canal interno de denuncias se integra adecuadamente dentro del sistema **global** de protección de la persona alertadora, en que nos obliga a pensar la Directiva.





2. Previsiones de la Directiva (también de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales)

Como se ha anunciado, las consideraciones que se formularán a continuación se hacen en relación con la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión; esta nota recoge las previsiones de la Directiva que hacen referencia directa a los canales internos de denuncia, aunque también se hace alguna referencia a los considerandos de la Directiva, en lo que pueda ser útil para precisar el alcance, la naturaleza o el fin de alguno de los preceptos analizados.

También se hará una referencia a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, que en su artículo 24 incorpora, desde la perspectiva de la protección de datos personales, algunas previsiones relacionadas con los canales internos de denuncia, previsiones que se pueden considerar una primera aproximación del derecho interno a la Directiva.

Finalmente, en esta nota se abordarán las siguientes cuestiones:

- ¿Deben disponer los entes públicos de un canal de denuncia interna?
- Canales de denuncia interna; características generales
- Una definición de interés: la denuncia interna
- ¿Quién puede informar mediante estos canales? Sobre la denuncia anónima
- ¿Quién debe gestionar estos canales? ¿Es posible la externalización?
- ¿Denuncia por escrito o verbal?
- Previsiones para el caso de que fuera posible la denuncia verbal
- Consideraciones adicionales relativas a la denuncia y su tramitación

2.1 Cuestión previa: ¿deben disponer los entes públicos de un canal de denuncia interna?

La respuesta a esta pregunta tiene que ser que, en general, sí.

En cuanto a la obligación de establecer canales de denuncia interna, el art. 8.9 de la Directiva determina que en principio deben tenerlo todas las entidades jurídicas del sector público, incluidas las entidades que sean propiedad o estén sujetas al control de estas entidades.



El considerando 52º de la Directiva justifica la previsión anterior:

"A fin de garantizar, en particular, el respeto de las normas de contratación pública en el sector público, la obligación de establecer canales de denuncia interna debe aplicarse a **todas las autoridades contratantes y entidades contratantes a nivel local, regional y nacional**, pero de forma que guarde proporción con su tamaño."

Los Estados miembros pueden decidir determinadas exenciones **que en esta fecha no se han previsto**; así, pueden eximir de la obligación mencionada a:

- Los municipios de menos de 10.000 habitantes
- Los municipios con menos de 50 trabajadores
- Otras entidades con menos de 50 trabajadores

También pueden prever (tampoco hay previsión en este sentido a día de hoy):

- Que varios municipios puedan compartir los canales de denuncia interna
- Que estos canales sean gestionados **por autoridades municipales conjuntas**

Se exige, sin embargo, que los canales de denuncia interna compartidos estén diferenciados y sean autónomos en relación con los canales de denuncia externa correspondiente (canal externo de que eventualmente pudiera disponer, en este caso, la autoridad municipal conjunta), separación que, de hecho, es la recomendación general de la Oficina⁴.

2.2 Canales de denuncia interna; características generales: establecimiento de canales (y de los procedimientos que se deben seguir); confidencialidad, seguridad y protección de datos personales.

Las primeras decisiones que debería tomar la entidad pública correspondiente en relación con esta cuestión son las relativas a **la configuración del canal** al que se ha hecho referencia en los apartados anteriores.

Nos situamos ahora esencialmente en los art. 7 y ss. de la Directiva para formular algunas consideraciones en relación con las **características de estos canales de denuncia interna**.

Al tomar sus decisiones, a nuestro juicio los entes públicos deberán tener especialmente en cuenta las siguientes premisas:

⁴ Entendemos que aquí se hace referencia al hecho de que, si esta autoridad municipal conjunta dispone de un canal externo de denuncias, es decir, **actúa como autoridad competente con un canal externo de denuncias**, entonces debe separar este canal externo del canal interno que gestiona "en nombre" de otros entes locales.

Al margen de las exigencias de separación específicamente previstas por la Directiva, la recomendación de la Oficina es que cuando un ente actúe como autoridad competente y disponga, en esta condición, de un canal externo de denuncias, lo separe en todo caso del canal interno de denuncias del que también deberá disponer.



1. Participación de los interlocutores sociales. En este apartado hay que hacer una primera referencia a una previsión de la Directiva (art. 8.1) que se sitúa en la fase previa a la puesta en marcha de los canales y procedimientos a los que se está haciendo referencia: la Directiva habla de un requisito relativo al procedimiento previo a la decisión de establecer el canal y el procedimiento y ponerlo a disposición de las personas destinatarias: el establecimiento de canales y procedimientos de denuncia interna y de seguimiento se debe hacer con la **consulta** a los interlocutores sociales y **de acuerdo con ellos** cuando así lo establezca el Derecho Nacional.

De la redacción textual de la Directiva se desprendería que:

- El establecimiento de canales y procedimientos de denuncia interna y de seguimiento debe hacerse en todo caso con la **consulta** a los interlocutores sociales;
- Y de **acuerdo** con los interlocutores sociales cuando lo establezca de este modo el Derecho Nacional⁵.

Al margen de la previsión de la Directiva, dada la configuración del canal de denuncia interna, sus "destinatarios" (trabajadores y determinados terceros vinculados con el ente) y lo que se puede denunciar (infracciones cometidas en el seno de la entidad), se entiende que posiblemente los entes públicos deberían tener en cuenta en este punto las normas reguladoras de la participación de los interlocutores sociales en la determinación de las condiciones de trabajo del personal al servicio de los entes públicos.

Esta cuestión no se analiza en esta nota.

Hay que señalar también que, en cuanto a la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, únicamente determina que los empleados y terceros deben ser **informados** sobre la **existencia** de lo que la Ley llama "sistemas de información"⁶, asociados a estos canales.

2. **Preferencia de los canales internos.** Desde un punto de vista general también se debe tener en cuenta que estos canales se configuran como **preferentes**, en el sentido de que la Directiva obliga a los Estados miembros a **promover la**

⁵ En esta nota se está siguiendo la versión en castellano de la Directiva. Se podrían producir problemas interpretativos y entender que sólo se producirá consulta cuando esté establecido de esta manera en el ordenamiento interno; las versiones en inglés y francés son, respectivamente, las siguientes:

...following consultation and in agreement with the social partners where provided for by national law.

...après consultation des partenaires sociaux et en accord avec ceux-ci lorsque le droit national le prévoit

⁶ *Será lícita la creación y mantenimiento de sistemas de información a través de los cuales pueda ponerse en conocimiento de una entidad de Derecho privado, incluso anónimamente, la comisión en el seno de la misma o en la actuación de terceros que contratasen con ella, de actos o conductas que pudieran resultar contrarios a la normativa general o sectorial que le fuera aplicable. Los empleados y terceros deberán ser informados acerca de la existencia de estos sistemas de información.* (Art. 24.1).

En cuanto a la referencia del precepto transcrito a las entidades de Derecho privado, hay que tener en cuenta que el apartado quinto del mismo precepto establece que los principios de los apartados anteriores son aplicables a los sistemas de denuncias internas que se pudieran crear en las administraciones públicas. A falta de una norma más específica, esta referencia deja un cierto margen de discrecionalidad al sector público para el establecimiento de sus canales de denuncia, siempre que se respeten los principios generales en materia de protección de datos y la normativa en esta materia, los principios del artículo 24 de la LOPDGGD (información previa, limitación del tratamiento, confidencialidad, supresión de los datos, etc.) y las previsiones de la Directiva que analizamos.



comunicación mediante canales de denuncia interna antes que la comunicación mediante canales de denuncia externa, siempre que se pueda tratar la infracción internamente de manera efectiva y que el denunciante considere que no hay riesgo de represalias (art. 7.2 de la Directiva)⁷.

Esta obligación de la Directiva deberá tener en cuenta en la configuración de los canales, que **se deberán diseñar teniéndola en cuenta**; la configuración del canal se debería hacer, por ejemplo, de manera que no haya obstáculos que dificulten la presentación de la denuncia (al contrario) y de manera que los eventuales usuarios puedan confiar en la confidencialidad y en una gestión de su denuncia de acuerdo con las exigencias de la Directiva.

3. Se facilitará información sobre el canal. También hay que ser especialmente cuidadosos con las previsiones del art. 7.3 de la Directiva: se proporcionará **información apropiada** relativa al uso de canales de denuncia interna en los términos establecidos por el artículo citado.

Una información clara, completa y adecuada en este sentido, sin duda puede contribuir a promover la comunicación de información mediante canales de denuncia interna⁸.

4. Confidencialidad. El canal se debe diseñar, establecer y gestionar de una manera segura que garantice la **confidencialidad** de la identidad del denunciante y también de cualquier tercero mencionado en la denuncia (art. 9.1 a) de la Directiva).

En cuanto al deber de confidencialidad, el art. 16 de la Directiva determina que la identidad de la persona denunciante no se revelará sin su consentimiento expreso, a ninguna persona que no sea un miembro autorizado del personal competente para recibir o seguir las denuncias, y que esto se aplica a cualquier información de la que se pueda deducir, directa o indirectamente, la identidad del denunciante⁹.

⁷La razón de ser de esta prelación radica en fortalecer la integridad institucional, promoviendo una cultura de la apertura según la cual la cúpula directiva de la organización tiene interés en ser la primera conocedora de la infracción que pone en riesgo el interés público y, como contrapartida, garantiza la protección de la persona alertadora y un tratamiento adecuado de la denuncia. Este esquema, adicionalmente, mitiga el daño reputacional que para la institución se puede producir si la persona alertadora prioriza denunciar a instancias ajenas o, incluso, hacerlo públicamente.

En este sentido, el Considerando 47º. de la Directiva también hace referencia a la necesidad de que la información pertinente llegue rápidamente a quien está más cercano al problema y tiene más posibilidades tanto de investigarlo como competencias para remediarlo.

⁸ Considerando 59º:

"Las personas que estén considerando la posibilidad de denunciar infracciones del Derecho de la Unión deben poder tomar una decisión fundamentada sobre su conveniencia, y sobre cuándo y cómo hacerlo. Las entidades jurídicas de los sectores privado y público que dispongan de procedimientos de denuncia interna deben facilitar información, y también sobre los procedimientos de denuncia externa a las autoridades competentes. Es esencial que esta información sea clara y fácilmente accesible incluso, en la mayor medida posible, para personas que no sean los trabajadores que estén en contacto con la entidad debido a sus actividades laborales, tales como prestadores de servicios, distribuidores, proveedores y socios comerciales. Por ejemplo, dicha información podría exponerse en un lugar visible que sea accesible a todas estas personas y en el sitio web de la entidad, y podría también incluirse en cursos y seminarios de formación sobre ética e integridad."

⁹ En este punto el art. 24.3 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, establece textualmente que: "3. Deberán adoptarse las medidas necesarias para preservar la identidad y garantizar la confidencialidad de los datos



5. Seguridad del canal. El canal se tiene que diseñar, establecer y gestionar de una **manera segura** que **impida el acceso a la denuncia** a personal no autorizado.

En este punto hay que señalar que el art. 24 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, que también estamos analizando en esta nota, establece, textualmente, lo siguiente:

“2. El acceso a los datos contenidos en estos sistemas quedará limitado exclusivamente a quienes, incardinados o no en el seno de la entidad, desarrollen las funciones de control interno y de cumplimiento, o a los encargados del tratamiento que eventualmente se designen a tal efecto. No obstante, será lícito su acceso por otras personas, o incluso su comunicación a terceros, cuando resulte necesario para la adopción de medidas disciplinarias o para la tramitación de los procedimientos judiciales que, en su caso, procedan.

Sin perjuicio de la notificación a la autoridad competente de hechos constitutivos de ilícito penal o administrativo, solo cuando pudiera proceder la adopción de medidas disciplinarias contra un trabajador, dicho acceso se permitirá al personal con funciones de gestión y control de recursos humanos.”

6. Tratamiento de datos personales. En cuanto al **tratamiento de datos personales**, el artículo 17 de la Directiva establece que se debe hacer de acuerdo con la normativa de aplicación, y específicamente el Reglamento General de Protección de Datos. Y también en relación con la **protección de datos personales**, el artículo al que se acaba de hacer referencia establece una obligación: no se deben recopilar datos personales cuya pertinencia no sea manifiesta para tratar una denuncia específica; si se recopilan por accidente, se deben eliminar sin dilación indebida.

La Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, precisa aún más esta cuestión, en el artículo 24.4, cuando determina que:

“Los datos de quien formule la comunicación y de los empleados y terceros deberán conservarse en el sistema de denuncias únicamente durante el tiempo imprescindible para decidir sobre la procedencia de iniciar una investigación sobre los hechos denunciados.

En todo caso, transcurridos tres meses desde la introducción de los datos, deberá procederse a su supresión del sistema de denuncias, salvo que la finalidad de la conservación sea dejar evidencia del funcionamiento del modelo de prevención de la comisión de delitos por la

correspondientes a las personas afectadas por la información suministrada, especialmente la de la persona que hubiera puesto los hechos en conocimiento de la entidad, en caso de que se hubiera identificado.”

Hay una excepción establecida en el art. 16.2 de la Directiva: que haya una obligación necesaria y proporcionada impuesta por el Derecho de la Unión o nacional en el contexto de una investigación llevada a cabo por las autoridades nacionales o en el marco de un proceso judicial, específicamente para salvaguardar el derecho de defensa de la persona afectada. En el mismo sentido el art. 24.2 de la Ley Orgánica a que se acaba de hacer referencia.



persona jurídica. Las denuncias a las que no se haya dado curso solamente podrán constar de forma anonimizada, sin que sea de aplicación la obligación de bloqueo prevista en el artículo 32 de esta ley orgánica.

Transcurrido el plazo mencionado en el párrafo anterior, los datos podrán seguir siendo tratados, por el órgano al que corresponda, conforme al apartado 2 de este artículo, la investigación de los hechos denunciados, no conservándose en el propio sistema de información de denuncias internas.”

Habrá que analizar detenidamente todas estas premisas y ser especialmente estricto en relación con esta cuestión; es interesante hacer notar que, a los efectos del tratamiento de datos personales, en este precepto de la Ley Orgánica se hace una diferencia entre mantenimiento de los datos en el **sistema de denuncias** y tratamiento posterior de los datos, por el órgano a quien corresponda, cuando de la denuncia se derive una investigación posterior.

2.3 Una definición de interés: la denuncia interna

Al margen de las cuestiones anteriores, nuestro análisis debe partir necesariamente de una de las definiciones incluidas en el art. 5 de la Directiva, la determinación de qué sea una **denuncia interna**. De acuerdo con dicho precepto, en el número 4), **denuncia interna** es la comunicación verbal o por escrito de información sobre **infracciones dentro de una entidad jurídica de los sectores privado o público**¹⁰.

Por lo tanto y si concretamos la definición:

- Denuncia interna sería la información sobre infracciones que se hayan cometido en el ente público correspondiente;
- En principio, esta información se podría comunicar verbalmente o por escrito; la forma de comunicación (verbal/escrita) es indiferente a los efectos de considerar denuncia una comunicación a los efectos de la Directiva.

El otro referente normativo a que hemos dicho que haríamos referencia, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, también determina qué haya de considerarse denuncia interna al hablar de los **sistemas de información de denuncias internas**: el art. 24.1 hace referencia al hecho de informar de la comisión en el seno de la entidad o en la actuación de **terceros que contrataran con ella de actos o conductas** que pudieran ser contrarios a la normativa general o sectorial que sea aplicable¹¹.

¹⁰ A las denuncias internas y el seguimiento se dedican específicamente el art. 7 y ss. de la Directiva, a los que ya hemos hecho una primera referencia con anterioridad.

¹¹ “Será lícita la creación y mantenimiento de **sistemas de información** a través de los cuales pueda ponerse en conocimiento de una entidad de Derecho privado, incluso anónimamente, **la comisión en el seno de la misma o en la actuación de terceros que contratasen con ella, de actos o conductas que pudieran resultar contrarios a la normativa general o sectorial que le fuera aplicable**. Los empleados y terceros deberán ser informados acerca de la existencia de estos sistemas de información.”



Vemos aquí un matiz de interés: la ley orgánica amplía el concepto de denuncia interna a la denuncia de **conductas de terceras personas** que contrataran con la entidad; dado que estamos haciendo referencia a "denuncias internas" parecería que estos actos o conductas ilícitas cometidos por estos terceros contratistas se deberían producir en sus **relaciones contractuales con la entidad en cuestión**.

2.4 ¿Quién puede informar mediante estos canales? Sobre la denuncia anónima

En esta nota se está haciendo un análisis de la Directiva y, como ya hemos anunciado, hay que tener necesariamente en cuenta que la Directiva pivota sobre el hecho de que la información sobre infracciones se haya obtenido en un contexto laboral, entendido "contexto laboral" en un sentido amplio (art. 4). Este elemento central de la Directiva también está presente en las previsiones del art. 8.2 cuando determina qué personas pueden comunicar información sobre infracciones mediante estos canales:

- Los trabajadores de la entidad;
- Trabajadores no asalariados en el sentido del art. 49 TFUE;
- Accionistas y personas que pertenezcan al órgano de administración, dirección o supervisión de una empresa, incluidos los miembros no ejecutivos;
- Voluntarios y trabajadores en prácticas, si fuera el caso, perciban o no remuneración;
- Cualquier persona que trabaje bajo la supervisión y la dirección de contratistas, subcontratistas y proveedores;
- Personas que comuniquen información sobre infracciones obtenida en el marco de una relación laboral ya concluida.

Desde la perspectiva de la Directiva (que podría ser ampliada, no obstante, por los estados) los canales de denuncia interna están reservados, pues, a las personas a que se ha hecho referencia anteriormente¹².

Esta cuestión podría parecer problemática en relación con la posible admisión de **denuncias anónimas** (de hecho, el problema se podría plantear en relación con otras previsiones de la Directiva). Efectivamente, si se exige aquella condición subjetiva para poder utilizar los canales de denuncia interna (que

La Ley orgánica utiliza el concepto "**sistema de información**", tal vez más "armónico" con la normativa sobre protección de datos personales, pero en este contexto entendemos que piensa en canales internos de denuncia en el marco de los cuales se recogen, evidentemente, datos personales (se puede ver en este punto el art. 24.5 de la Ley Orgánica). Estos datos personales serán, en general, los datos de las personas denunciantes, de la persona o las personas denunciadas, de los testigos y de otras personas potencialmente involucradas en el ilícito objeto de la denuncia.

¹² El considerando 55 de la Directiva formula algunas consideraciones de interés en relación con las entidades del sector privado.



quien alerta sea trabajador, personal de las contratistas ...), se podría llegar a pensar que la Directiva de hecho llevaría a pedir la identificación de la persona que informa sobre la infracción mediante un canal de denuncia interna¹³.

En relación con esta posible duda, hay que constatar que la Oficina se ha manifestado abiertamente a favor de la admisión de la denuncia anónima; apuntamos algunos elementos que apoyan este posicionamiento:

- A pesar que, de acuerdo con la Directiva, la admisión de la denuncia anónima queda "en manos" del Derecho interno, hay que poner de relieve que la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, admite explícitamente que se puedan presentar denuncias anónimas mediante este tipo de canales (art. 24.1)¹⁴.
- El art. 9.1 e) de la Directiva, en sede de procedimientos de denuncia interna y seguimiento, se refiere específicamente al seguimiento diligente de las denuncias anónimas cuando así lo determine el Derecho nacional.

En este contexto parecería, pues, que en el caso de las denuncias anónimas se debería presumir que la persona que informa sobre la infracción cumple aquella exigencia subjetiva. Esto al margen de la libertad organizativa de que, en principio, parece que dispondrían los entes públicos para configurar su canal interno de denuncias, también en relación con quién puede denunciar mediante el canal interno, siempre que, evidentemente, al menos permitiera la presentación de las denuncias a que se refiere la Directiva Europea¹⁵.

2.5 ¿Quién debe gestionar estos canales? ¿Es posible la externalización?

La Directiva contiene previsiones en relación con esta cuestión en el art. 8.5:

- Los canales se pueden gestionar internamente, o los puede proporcionar un tercero.

En cuanto a una eventual "externalización" del canal interno de denuncias, sin perjuicio de la observación que haremos posteriormente, a priori

¹³ El Dictamen 1/2006, de 1 de febrero, del Grupo de Trabajo del art. 29 sobre protección de datos en determinados campos (el actual Comité Europeo de Protección de Datos) planteaba dudas en relación con la licitud de la aceptación de las denuncias anónimas y consideraba que sólo las denuncias identificadas debían ser comunicadas mediante el sistema de denuncias de irregularidades; sin embargo, el Dictamen acepta que la existencia de este sistema de denuncias puede dar lugar a que se presenten denuncias anónimas porque las personas denunciantes no siempre están en la posición o tienen la disposición psicológica para presentar denuncias identificadas, y venía a establecer que, de hecho, las denuncias anónimas son una realidad que no se puede obviar en el seno de las empresas.

En todo caso, el art. 24 de la LOPDGDD se refiere expresamente a ellas y entendemos que supera el anterior criterio de exclusión de las denuncias anónimas que la Agencia Española de Protección de Datos establecía en su Informe 128/2007, para garantizar la exactitud y la integridad de la información contenida en estos sistemas.

¹⁴ "Será lícita la creación y mantenimiento de sistemas de información a través de los cuales pueda ponerse en conocimiento de una entidad de Derecho privado, **incluso anónimamente**, la comisión en el seno de la misma o en la actuación de terceros que contratasen con ella, de actos o conductas que pudieran resultar contrarios a la normativa general o sectorial que le fuera aplicable. Los empleados y terceros deberán ser informados acerca de la existencia de estos sistemas de información." (Art. 24.1).

¹⁵ Ésta, como otras cuestiones, podría depender de la transposición al derecho interno que se haga de la Directiva.



podríamos pensar en un contrato de servicios de acuerdo con las previsiones de la Ley de contratos del sector público.

Hay otros modelos posibles; en relación con ello el considerando 54° de la Directiva precisa que estos terceros:

“... pueden ser proveedores de plataformas de denuncia externa, asesores externos, auditores, representantes sindicales o representantes de los trabajadores.”¹⁶

En todo caso, cuando se plantea la cuestión de la externalización en el ámbito de las administraciones públicas posiblemente haya que tener específicamente en cuenta una cuestión relevante y es que, de acuerdo con las premisas sobre las que se construye nuestro sistema jurídico, se reserva a los funcionarios públicos el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas¹⁷.

Si la gestión del canal interno de alertas debe implicar el ejercicio de potestades públicas, parece que estas potestades, las deben ejercer funcionarios públicos, y añadir a esta reflexión las previsiones del art. 17 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público que, en relación con los contratos de servicios, determina que no pueden ser objeto de estos contratos los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.

- Si se opta por la gestión interna, que, dadas las potestades públicas que entendemos que se ven implicadas, sería la opción que en todo caso recomendaría la Oficina en el caso del sector público, la gestión deberá recaer en una persona o departamento que se designen al efecto

Por otra parte, de cara a una posible gestión interna del canal, se llama la atención sobre determinadas previsiones contenidas en el art. 9.1 c) de la Directiva que hace una diferencia entre **recibir** la denuncia y **hacer el seguimiento** de la denuncia:

- En caso de gestión interna se designará a una persona o departamento **imparcial** que sea competente para **seguir** las denuncias; se entiende por seguimiento "toda acción emprendida por el destinatario de una denuncia o cualquier autoridad competente a fin de valorar la exactitud de las alegaciones hechas en la denuncia y, en su caso, de resolver la infracción denunciada, incluso a través de medidas como investigaciones internas,

¹⁶ En el supuesto de que la entidad opte por que los canales sean proporcionados por un tercero, habrá que tener en cuenta que este tercero tendrá la consideración de encargado del tratamiento de acuerdo con la normativa de contratos del sector público y la normativa en materia de protección de datos. En este sentido sería necesario comprobar en el marco del procedimiento contractual, si fuera el caso, la solvencia de la empresa encargada. También habrá que tener en cuenta la necesidad de que se dicte el correspondiente acto jurídico o se suscriba un contrato entre el responsable y el encargado del tratamiento de acuerdo con el art. 28.3 del RGPD y tener especial cuidado en las medidas de seguridad establecidas en el tratamiento de las denuncias por parte de la encargada del tratamiento, dada la información especialmente sensible que se puede comunicar mediante estos sistemas de información internos.

¹⁷ Se puede hacer una remisión en este punto a las previsiones del Estatuto Básico del Empleado Público (Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre).



investigaciones, acciones judiciales, acciones de recuperación de fondos o el archivo del procedimiento" (art. 5.12 de la Directiva).

- Esta persona puede ser la misma persona o departamento que recibe las denuncias (*a sensu contrario*, podría tratarse de dos personas o departamentos diferentes);

Quien haga el seguimiento de la denuncia es quien debe mantener la comunicación con la persona denunciante y, si fuera necesario, solicitarle información adicional y darle respuesta.

Las designaciones de las personas o los departamentos a los que se asigne estas funciones deberían ser **claras, expresas y transparentes** (posiblemente sería una buena práctica incluir esta información en la información general que la Directiva exige que se haga pública en relación con los canales internos)¹⁸.

La Oficina recomienda que estos puestos sean ocupados por perfiles profesionales que tengan **independencia** efectiva respecto de la cúpula de la organización, que esté garantizada su indemnidad frente a represalias, que hayan recibido **formación** especializada, que tengan atribuido un mandato claro para investigar y que no se encuentren en una situación de conflicto de interés.

2.6 ¿Denuncia por escrito o verbal?

De acuerdo con el artículo 9.2 de la Directiva, estos canales deben permitir que se denuncie:

- Por escrito o verbalmente
- de ambas maneras

Por lo tanto, en cuanto a los canales internos **no es obligatorio disponer de vías para recibir denuncias verbales**, lo que sí es obligatorio en relación con los canales de denuncia externa¹⁹.

Sin perjuicio de lo que pudiera establecer la legislación interna, desde el punto de vista de la Directiva, los entes públicos podrían determinar esta

¹⁸ Aunque en relación con el sector privado, el considerando 56° de la Directiva contiene algunas consideraciones interesantes en relación con las personas o departamentos más adecuados para desempeñar las funciones de recepción y seguimiento de las denuncias: esto depende de la estructura de la entidad, pero, en cualquier caso, su función debe permitir que se garantice su independencia y la ausencia de conflictos de interés. Se hace referencia expresa a responsables de cumplimiento normativo, de recursos humanos, de integridad, de asuntos jurídicos, de privacidad, financieros, de auditoría.

¹⁹ Interesante en este punto el considerando 53° de la Directiva:

"Siempre que se garantice la confidencialidad de la identidad del denunciante, corresponde a cada entidad jurídica individual del sector privado y público definir el tipo de canales de denuncia que se hayan de establecer. Más concretamente, los canales de denuncia deben permitir que las personas denuncien por escrito y que lo puedan hacer por correo, mediante un buzón físico destinado a recoger denuncias o a través de una plataforma en línea, ya sea en la intranet o en Internet, o que denuncien verbalmente, por línea de atención telefónica o mediante otro sistema de mensajería vocal, o ambos. A petición del denunciante, dichos canales deben también permitir denunciar mediante la celebración de reuniones presenciales en un plazo razonable."



circunstancia al configurar su canal de denuncias internas y decidir si admiten la denuncia verbal²⁰.

A continuación, se recogen las previsiones de la Directiva aplicables en el caso de que fuera posible la denuncia verbal.

2.7 Previsiones para el caso que fuera posible la denuncia verbal

Si fuera posible la denuncia verbal, la denuncia se debería articular (art. 9.2):

- Por vía telefónica
- **o** mediante otros sistemas de mensajería de voz
- **y** si lo solicita previamente el denunciante, por medio de una reunión presencial dentro de un plazo razonable

1. En caso de que para denunciar se utilizase una línea telefónica u otro sistema de mensajería de voz **con grabación** (Art. 18.2 de la Directiva), a reserva del consentimiento de la persona denunciante, el ente público correspondiente tendría derecho a documentar la denuncia verbal de una de las siguientes formas:

- mediante una grabación de la conversación en un formato duradero y accesible, o
- mediante una transcripción completa y exacta de la conversación que haga el personal responsable de tratar la denuncia.

Se debería ofrecer a la persona denunciante la oportunidad de comprobar, rectificar y aceptar mediante su firma la transcripción de la llamada.

2. En el caso de que para denunciar se utilizase una línea telefónica u otro sistema de mensajería de voz **sin grabación** (Art. 18.3 de la Directiva), el ente público tendría derecho a documentar la denuncia verbal en forma de acta pormenorizada de la conversación; el acta la debería levantar el personal responsable de tratar la denuncia. Se debería ofrecer a la persona denunciante la oportunidad de comprobar, rectificar y aceptar mediante su firma la transcripción de la llamada.

3. Si la persona denunciante solicitara una reunión con el personal del ente público correspondiente con el fin de denunciar verbalmente, se debería garantizar, a reserva del consentimiento de la persona denunciante, que se conserven registros completos y exactos de la reunión en un formato duradero y accesible.

Habría derecho a documentar la reunión de una de las siguientes formas:

²⁰ Partimos de la premisa de que en el marco de nuestro sistema jurídico no se puede plantear no admitir denuncias escritas y admitir la presentación únicamente de manera verbal.



- Mediante una grabación de la conversación en un formato duradero y accesible o
- Mediante un acta pormenorizada de la reunión preparada por el personal responsable de tratar la denuncia.

Se debería ofrecer a la persona denunciante la oportunidad de comprobar, rectificar y aceptar mediante su firma el acta de la reunión.

2.8 Consideraciones adicionales sobre la denuncia y su tramitación

En este estudio inicial habría que exponer finalmente, de manera sistemática, algunas consideraciones sobre la gestión de la denuncia, desde su registro hasta la finalización de la tramitación:

— Hay que informar previamente de la existencia del canal.

Esta información se podría proporcionar, por ejemplo, en el momento de que la persona se incorpore al servicio público o mediante los documentos sobre políticas internas de la entidad. Dado que también se debería informar a otras personas legitimadas para utilizar estos canales, se podría contar con una sección específica en la página web institucional dedicada a los sistemas internos de denuncia.

— Las denuncias se tienen que **registrar** de acuerdo con el art. 18.1 de la Directiva. Hay que llevar un registro de las denuncias recibidas, en relación con el cual se tienen que cumplir los requisitos de confidencialidad a que se ha hecho referencia.

— También habrá que tener en cuenta los **deberes de información** previstos en la normativa de protección de datos (arts. 13 y siguientes del RGPD). En concreto, la información que habría que facilitar a la persona alertadora debería ser como mínimo la prevista en el art. 13.1 del RGPD y podría ser facilitada, por ejemplo, en el formulario de la denuncia interna²¹.

— En cuanto a la **conservación de las denuncias**, de acuerdo con el art. 18.1 de la Directiva (y seguramente por la influencia de la normativa de protección de datos personales) las denuncias se conservarán únicamente por el periodo necesario y proporcionado a efectos de cumplir con los requisitos impuestos por la normativa de la Unión o nacional; en este punto se deberán tener en cuenta las previsiones de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, a que se ha hecho referencia anteriormente.

²¹ Otra cuestión a tener en cuenta -y que no es cuestión pacífica- es el cumplimiento de los deberes de información a la persona denunciada. Se ha de valorar especialmente si la información que habría que facilitar a la persona denunciada puede ser diferida mientras la investigación se encuentre en curso y pueda poner en peligro las actuaciones indagatorias; en todo caso, la identidad de la persona denunciada también es objeto de protección de acuerdo con la Directiva.



- Una vez recibida la denuncia, se ha de generar **un acuse de recibo** para la persona denunciante en el plazo de siete días a partir de la recepción (art. 9.1 b) de la Directiva).
- Hay que hacer un **seguimiento diligente** de la denuncia por parte de la persona o el departamento designados para hacer el seguimiento que, como se ha dicho, pueden ser diferentes a la persona o departamento que reciba la denuncia (art. 9.1 c) y d) de la Directiva); este seguimiento diligente también se ha de producir en cuanto a las denuncias anónimas (art. 9.1 e) de la Directiva).
- La persona o el departamento designados para hacer el seguimiento de las denuncias deben mantener la **comunicación** con la persona denunciante y, si fuera necesario, deben solicitarle información adicional (art. 9.1 c) de la Directiva).
- La persona o el departamento designados para hacer el seguimiento de las denuncias **tienen que dar respuesta** a la persona denunciante (art. 9.1 c) de la Directiva).
- Se **ha de "dar respuesta a la denuncia"** en un plazo razonable, que no puede ser superior a tres meses a partir del acuse de recibo (si no se envió un acuse de recibo a la persona denunciante, se trataría de tres meses a partir de que venciera el plazo de siete días posterior a la denuncia -art. 9.1 f) de la Directiva).

En relación con qué sea "dar respuesta a la denuncia", en espera de la transposición que se haga de la Directiva al Derecho interno, hay que tener en cuenta que la Directiva **no determina cuál deba ser la naturaleza de esta "respuesta"**, pero podría parecer (en este mismo sentido las previsiones de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, ya analizadas) que no se refiere a "terminar" el **procedimiento derivado** de la denuncia (un procedimiento disciplinario, por ejemplo), sino a la "determinación de qué hacer con la denuncia". Puede ser útil a efectos de esta determinación lo mencionado en el considerando 57º de la Directiva:

"En el contexto de la denuncia interna de infracciones, informar al denunciante, en la medida de lo jurídicamente posible y de la manera más completa posible, sobre el seguimiento de la denuncia es crucial para generar confianza en la eficacia del sistema de protección de los denunciantes y reducir la probabilidad de que se produzcan nuevas denuncias o revelaciones públicas innecesarias. **Debe informarse al denunciante, en un plazo razonable, de las acciones previstas o adoptadas para seguir la denuncia y los motivos para elegir dicho seguimiento.** El seguimiento puede incluir, por ejemplo, la remisión a otros canales o procedimientos cuando la denuncia afecte exclusivamente a los derechos individuales del denunciante, archivo del procedimiento debido a la falta de pruebas suficientes o por otros motivos, puesta en marcha de una investigación interna y, en su caso, a sus resultados y toda medida adoptada para abordar el problema planteado, remisión a una autoridad competente para proseguir la investigación en la medida



en que dicha información no afecte a la investigación interna o a los derechos del interesado. En todos los casos, el denunciante debe ser informado de los avances y el resultado de la investigación. En el transcurso de la investigación, debe ser posible pedir al denunciante que proporcione información adicional, aunque no exista ninguna obligación de hacerlo."

Y según el considerando 58°:

"Un plazo razonable para informar al denunciante no debe exceder de tres meses. Cuando todavía se esté considerando el seguimiento apropiado, el denunciante debe ser informado de ello, así como de cualquier otra respuesta que haya de esperar."

2.9 Reflexión final

Hasta que no se haya aprobado la normativa de transposición, los contenidos de esta nota tienen necesariamente un carácter no definitivo.

En este sentido, y hasta que esta transposición no se haya producido, la recomendación de la Oficina Antifraude es que los diferentes equipos directivos de las organizaciones afectadas por la Directiva, y muy especialmente los que gestionan fondos provenientes de la Unión Europea, hagan una lectura cuidadosa y tomen las decisiones organizativas necesarias para dar cumplimiento directo al mandato europeo. Este cumplimiento posiblemente no tendrá una forma idéntica en todos los entes públicos afectados, ya que hay varios elementos organizativos en juego como, por ejemplo, el tamaño de la organización, la disponibilidad de recursos, el modelo organizativo y de gestión de los recursos humanos o la cultura profesional. Este planteamiento deberá tener en cuenta una vertiente triple: jurídico, tecnológico y organizativo.

Sin embargo, sí hay un elemento común: son las personas que ocupan cargos directivos las que deben tomar las decisiones iniciales y elaborar las propuestas que lleven a la puesta en marcha en sus organizaciones de un canal interno de alertas. Como muchas de las decisiones directivas vinculadas con la innovación organizativa implicarán un cierto nivel de incertidumbre, que se reducirá en proporción al respeto a los principios que se deducen de la Directiva, como son la necesidad de que la gestión del canal interno recaiga en una persona o órgano independiente de carácter técnico y no político, y que esté adecuadamente protegido de presiones indebidas; que se asignen los recursos necesarios para que las alertas se puedan tramitar de manera eficaz, y que se garantice la confidencialidad de los datos tratados y muy especialmente los de la persona alertadora, a la que la normativa quiere garantizar una total indemnidad a que debe coadyuvar la organización y el funcionamiento del canal interno de alertas.



2.10 Orientaciones y recomendaciones

Recapitulando algunas de las ya apuntadas y añadiendo las que la Oficina ha hecho públicas en forma de alegaciones a proyectos de disposiciones de carácter general municipales, listamos, sin ánimo exhaustivo, algunas pautas útiles para la implantación de canales internos en los entes públicos:

Necesidad, denominación y naturaleza del canal

1. Es necesario que las entidades jurídicas del sector público (incluidas las entidades que sean propiedad o estén sujetas al control de estas entidades) cuenten con un canal interno de denuncia adaptado a las previsiones normativas en vigor sobre este tipo de canales, y en concreto en la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, así como en el artículo 24 de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales. Hay que tener presente, asimismo, que la orden HFP/1030/2021 obliga a toda entidad, decisora o ejecutora, que participe en la ejecución de medidas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), a disponer de un "Plan de medidas antifraude" que prevea la existencia de medidas de detección (sucintamente desarrolladas en el anexo II.B.5).
2. Hay que distinguir dos diseños procedimentales diferenciados: el buzón de consultas o dilemas éticos por un lado, y el canal de denuncias, por el otro. En cuanto a la norma que regule el canal, es necesario que se defina de manera adecuada el nombre y los objetivos, para que quede claro que se está configurando un canal de denuncias, de manera que no induzca a error o confusión a las personas potencialmente usuarias.
3. Hay que tener en cuenta que las comunicaciones que se reciben a través del canal de denuncias marcan el inicio de un procedimiento administrativo, posiblemente asimilable a los procedimientos de información reservada o información previa comunes en nuestra normativa (artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, por ejemplo).

Ámbito subjetivo y objetivo

4. Es necesario que el canal permita la presentación de denuncia por parte del personal del ente correspondiente, en los términos amplios en que la Directiva define el contexto laboral. No hay, sin embargo, inconveniente, en ampliar este mínimo y, en uso de la libertad organizativa, abrir el canal a terceras personas, incluidas las jurídicas, o la ciudadanía en general. En cualquier caso, hay que ser coherente con el criterio adoptado a la hora de ubicar el canal, hacer difusión y garantizar el acceso a las personas que sean usuarias potenciales.
5. Es necesario que se pueda alertar sobre conductas cometidas en el seno del ente público, que entren dentro del ámbito previsto en la Directiva. No obstante, se considera una buena práctica ampliar este alcance y permitir



comunicar cualquier conducta contraria a la norma en vigor y, en general los principios que presidan su actuación. La Oficina Antifraude anima los entes locales a encajar el canal en el sistema de integridad de la institución.

Configuración del canal y uso de los medios tecnológicos

6. Sobre el proceso de implantación es necesaria, al menos, la consulta a los interlocutores sociales (artículo 8.1).
7. Es necesario que los entes públicos se doten de las herramientas y los medios tecnológicos que permitan el cumplimiento estricto de las previsiones de la Directiva.
8. Es necesario que se configure el canal de manera que permita mantener una comunicación bidireccional y continuada con la persona alertadora.

Registro de la denuncia

9. En cuanto a la norma que regule el canal, es necesario que se explicita la obligación de asesorar a las personas que están considerando la posibilidad de denunciar, y que se les indique el canal de denuncia más adecuado o el procedimiento alternativo disponible si la información que se quiere comunicar excede del ámbito competencial de un determinado canal.
10. Hay que tener en cuenta que las entidades correspondientes tienen el deber de llevar un registro de todas las denuncias recibidas.
11. Hay que asegurar que el registro cumple los requisitos fijados por la norma en cuanto a la confidencialidad, la forma y el plazo de conservación de la denuncia.

Estatuto de protección de las personas alertadoras

12. El ente público correspondiente debe contar con la estructura organizativa y los recursos necesarios para garantizar la adecuada protección de las personas alertadoras, de manera que se asegure el adecuado cumplimiento de las previsiones de la Directiva y la normativa de transposición relativas a esta cuestión.

Confidencialidad de la identidad de la persona alertadora

13. Es necesario que se diseñe y establezca el canal y que se gestionen las denuncias internas de una manera segura que garantice que la confidencialidad de la identidad del denunciante y cualquier otra persona mencionada en la denuncia esté protegida, y que impida el acceso al personal no autorizado.
14. En cuanto a la norma que regule el canal, es necesario que se recoja expresamente la obligación de informar a la persona denunciante, de manera motivada, de cualquier revelación de su identidad.
15. Es necesario distinguir entre confidencialidad de la identidad y anonimato, y es necesario que estos conceptos se trasladen de manera adecuada a la norma que regule el canal.



16. Hay que plantearse el anonimato como una solución razonable y coyunturalmente adecuada para reforzar la protección de la persona alertadora. Los obstáculos legales, aducidos tradicionalmente, pueden considerarse superados en una visión integradora, avalada por la jurisprudencia y por la práctica de las autoridades de prevención y control de la corrupción. La Oficina Antifraude de Cataluña y otras entidades, en el ámbito autonómico y local, han constatado que la denuncia anónima aumenta el flujo de denuncia sin afectar la calidad ni incrementar significativamente el número de denuncias falsas.

Obligaciones de las personas alertadoras

17. No se deben establecer requerimientos formales estrictos que puedan desincentivar la alerta o impliquen el rechazo de alertas que merecen ser tenidas en cuenta y valoradas.
18. No se deben introducir cargas accesorias que puedan desalentar las personas en el uso de los canales internos, como por ejemplo la de describir los hechos de una determinada manera o de proporcionar documentación o información adicional en la medida en que pueden inhibir o disuadir el alertador/a potencial y, incluso, poner en riesgo la persona alertadora.
19. En todo caso, en cuanto a la norma que regule el canal, hay que asegurar que cualquier obligación que se establezca tiene amparo legal suficiente.
20. Hay que recordar que una de las tareas principales de las personas encargadas de la gestión de estos canales es la de analizar y discernir toda la información que llegue; no se puede trasladar esta tarea a la persona alertadora.
21. Es conveniente dejar claro que no queda protegido el denunciante de mala fe, pero conviene evitar la imposición de exigencias más allá de la buena fe, entendida como la creencia razonable de que los hechos denunciados son ciertos. En este sentido, se debe centrar la atención en los hechos y no escrutar el comportamiento ni las motivaciones personales de la persona alertadora en la condición de que, desde la perspectiva de la investigación, se convierten irrelevantes.

Tramitación de las alertas: recepción y admisión

22. Hay que configurar el canal de forma que permita denunciar por escrito o verbalmente, o de ambas maneras.
23. Hay que tener en cuenta que la denuncia verbal debe ser posible por vía telefónica o cualquier otro sistema de mensajería de voz y, previa solicitud del denunciante, por medio de una reunión presencial en un plazo razonable.
24. En cuanto a la norma que regule el canal, hay que recoger la obligación de emitir un acuse de recibo de la denuncia que deberá entregarse a la persona alertadora en el plazo máximo de siete días a partir de la recepción.



25. Hay que recordar que, de acuerdo con la Directiva, se debe hacer un seguimiento diligente de todas las denuncias recibidas.
26. En cuanto a la norma que regule el canal, hay que asegurar que todas las causas de inadmisión de la denuncia que se establecen están apoyadas en previsiones de rango legal.

Tramitación de las alertas: finalización de las comprobaciones

27. Hay que fijar un plazo razonable para dar respuesta a las denuncias internas que no podrá ser superior a tres meses a partir del acuse de recibo o, si no se acusó recibo, a partir del vencimiento del plazo de siete días posteriores a la presentación de la denuncia.
28. Cabe recordar que la Directiva se refiere a la "respuesta" como la información facilitada a las personas denunciantes sobre las medidas previstas o adoptadas para seguir su denuncia y sobre los motivos que fundamentan este seguimiento.
29. Hay que tener en cuenta la obligación que impone la Directiva de comunicar a las personas alertadoras el resultado de las actuaciones.

Órgano gestor

30. Hay que atribuir la gestión del canal interno a un órgano que sea imparcial y que cumpla los requisitos legales necesarios para ejercer potestades públicas a través de las actuaciones de investigación.
31. Hay que asegurar que la estructura orgánica elegida cumple estrictamente los requerimientos sobre los órganos a los que se puede atribuir la gestión de este tipo de canales fijados por la Directiva y el artículo 24 de la Ley 3/2018.
32. Hay que configurar estos órganos de manera que tengan un carácter totalmente técnico y garantías de imparcialidad e indemnidad respecto de las eventuales influencias o presiones que pudieran acontecer.
33. Hay que prever una separación estricta entre la persona o unidad encargada del seguimiento y la investigación de las denuncias y las otras unidades o departamentos de la entidad que puedan dificultar o condicionar sus funciones.
34. Hay que configurar mecanismos de gestión de los conflictos de interés en relación con las personas encargadas del seguimiento y la investigación de las denuncias.

Información sobre el canal:

35. Hay que informar al personal, entendido en el sentido extensivo de la Directiva, de la existencia del canal o sistema de información interna (las vías son múltiples: web, convenios, pliegos de contratación, sesiones de formación, convocatorias de puestos de trabajo, etc.), dejando claro cuál es la normativa de aplicación y el circuito de la denuncia.



Ribes 3
08013 Barcelona
T +34 935 545 555
bustiaoac@antifrau.cat
www.antifrau.cat

