

UNA SEÑAL DE ALERTA: CUESTIONES QUE PLANTEA LA APLICACIÓN DE LA LEY DE PROTECCIÓN DEL INFORMANTE AL PERSONAL MILITAR

Miguel Ángel Franco García
Teniente coronel auditor
Doctor en Derecho

Resumen

En el ámbito de la Unión Europea, la norma general protectora del informante viene constituida por 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.

Dicha directiva ha sido traspuesta al ordenamiento jurídico español 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, conocida comúnmente como ley de protección del informante.

Esta ley contiene ciertos aspectos que son difíciles de conciliar con la singularidad del régimen estatutario militar, por lo que centraremos nuestro análisis en tratar de delimitar su extensión y sus límites tomando como referencia la disciplina, jerarquía y unidad que constituyen la piedra angular sobre la que se asienta la organización militar.

Palabras clave: Protección del informante, Infracciones disciplinarias militares, Delitos militares, Deberes del militar.

Abstract

At European Union level, the general regulation on the protection of the informer is constituted by Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019, on the protection of persons who report breaches of Union Law.

This directive has been transposed into the Spanish legal system by Law 2/2023, of 20 February, on the protection of persons reporting on regulatory and anti-corruption infringements, commonly called the informer protection law.

This law contains certain aspects that are difficult to link with the singularity of the military statutory regime. Therefore, in the following pages we will try to define its extension and limits, taking as reference the discipline, hierarchy and unity, which constitute the cornerstone on which the military organization is based.

Keywords: Protection of the Informant, Military Disciplinary Infractions, Military Crimes, Duties of the Military.

Sumario

1 Introducción. 2 El ámbito material de protección. 2.1. ¿Están comprendidas las comunicaciones sobre faltas y delitos militares efectuadas por un militar? 2.2 Exclusión de la protección: la información clasificada y el deber militar de reserva. 3 Delimitación del ámbito personal de protección. 3.1 Alusión a la distinción terminológica entre «militar denunciante» y «militar informante». 3.2 La necesidad de concreción del ámbito subjetivo respecto al personal militar. 4 Cuestiones relativas a la tramitación de las comunicaciones anónimas sobre delitos y faltas militares. 5 La posición jurídica del «militar informante» en el procedimiento de gestión de informaciones y en los posteriores procedimientos sancionador y penal. 6 La revelación pública de información por el militar: la libertad de expresión y las características de la organización militar como factores de ponderación. 7 Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

La denostada figura, desde un punto de vista ético, del delator o confidente ha encontrado su adecuado contrapeso en la plasmación normativa de que quien informa a las autoridades sobre determinadas conductas contrarias al ordenamiento jurídico colabora en la prevención y el descubrimiento de la infracción y el delito, por lo que resulta merecedor de

protección, aunque no siempre el comportamiento del informante resulte socialmente aceptado (Olaizola, 2021: 29).

De este modo, la necesidad de establecer sistemas de protección del informante ha tenido su reflejo normativo, si bien de manera fragmentaria y sectorial, en el ámbito internacional y en el de la Unión Europea, así como también pueden encontrarse ciertas referencias puntuales a determinados aspectos protectores en la esfera nacional¹.

Sin embargo, hasta la aprobación de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción² (en lo sucesivo, Ley 2/2023 o, para evitar repeticiones, ley de protección del informante) en nuestro derecho de origen interno no existía una norma específica que regulara el estatuto y que protegiera, desde un punto de vista integral, a quienes comunicaban información sobre la comisión de hechos ilícitos (Iglesias, 2023: 177).

Esta ley traspuso a nuestro ordenamiento jurídico³, de forma tardía, 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 Unión⁴.

La ley de protección del informante persigue como finalidad primordial proteger frente a las represalias a las personas físicas que informen sobre los hechos comprendidos en su ámbito material de aplicación, así como, en un segundo plano, pero no por ello menos importante, fortalecer la cultura de la información y la integridad en las organizaciones⁵.

¹ A título de ejemplo, en el terreno internacional puede destacarse la previsión del artículo 8.4 de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción celebrada en Nueva York el 31 de octubre de 2003 y ratificada por España mediante instrumento de 9 de junio de 2006, BOE n.º 171, de 19 de julio de 2006; en el de la Unión Europea, puede citarse el considerando 11 del Reglamento (UE) 376/2014, de 3 de abril, sobre notificación de sucesos en la aviación civil, DOUE L 122/18, de 24 de abril de 2014; y en nuestro derecho de origen interno, el artículo 114 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, BOE n.º 302, de 18 de diciembre, que recoge la posibilidad de denuncia pública, y el 48 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, BOE n.º 71, de 23 de marzo de 2007, que estableció canales de denuncia en la esfera laboral, con el fin de evitar el acoso sexual.

² Véase: BOE n.º 44, de 21 de febrero de 2023.

³ El 17 de diciembre de 2021 se cumplió el plazo de trasposición de la Directiva (UE) 2019/1937 al ordenamiento jurídico español y, como en España todavía no se había efectuado, el 27 de enero de 2022 la Comisión Europea inició el procedimiento de infracción INFR(2022)0073 que llevó a España ante el Tribunal de Justicia el 15 de febrero de 2023 y que todavía está en curso.

⁴ DOUE L 305/17, de 26 de noviembre de 2019.

⁵ Artículo 1.

Esta ley establece las normas mínimas de los canales de información y prevé la obligatoriedad de implantar en determinadas entidades del sector público y privado un sistema interno de información en el que ha de existir un canal interno para la presentación y gestión de las comunicaciones sobre infracciones del ordenamiento jurídico, aunque la especificación del procedimiento queda en el aire puesto que son los sujetos obligados quienes deben de confeccionarlo (Sierra, 2023).

Asimismo, en el ámbito estatal se establece la implantación de un canal externo de información dependiente de la Autoridad Administrativa Independiente de Protección al Informante, de nueva creación, que coexiste con los correspondientes canales autonómicos.

La persona que informe sobre las infracciones puede optar por presentar la comunicación a través de cualquiera de los canales, interno o externo, aunque legalmente se establece la preferencia del primero.

Los loables fines perseguidos por el legislador al establecer un régimen general y transversal de protección al informante que afecta a múltiples ramas de nuestro ordenamiento jurídico, como la penal, la administrativa o la laboral, han quedado difuminados al no haberse tenido en cuenta la especificidad de algunos sectores como el castrense.

Por ello, el objeto de este trabajo consiste en dilucidar cuáles son los matices, la extensión y los límites que presenta la aplicación al personal militar de aquellas previsiones contenidas en la Ley 2/2023 que consideramos tienen mayores puntos de fricción y dificultades de conciliación con el contenido de las normas administrativas, procesales y penales militares.

En las siguientes páginas analizaremos las peculiaridades que presenta la aplicación del ámbito material de la Ley 2/2023 respecto del personal militar, para lo que ceñiremos nuestro campo de estudio a los delitos y faltas militares, pero también abordaremos la exclusión legal de dicho ámbito de las materias clasificadas en relación con el deber militar de reserva.

Después de efectuar algunas precisiones terminológicas sobre las figuras del «militar denunciante» y el «militar informante», trataremos de concretar qué personas deben entenderse incluidas en el ámbito personal de la ley a la luz de las normas reguladoras del régimen de personal militar.

También prestaremos atención a las comunicaciones anónimas de delitos y faltas militares, y realizaremos una valoración de la posición jurídica que ocupa el «militar informante» tanto en el procedimiento de gestión de las comunicaciones de información como en los procedimientos sancionador y penal que pudieran incoarse.

Finalmente, intentaremos delimitar los contornos de la protección cuando quien revela la información a través de los medios de comunicación social ostenta la condición militar.

2. EL ÁMBITO MATERIAL DE PROTECCIÓN

2.1. ¿ESTÁN COMPRENDIDAS LAS COMUNICACIONES SOBRE FALTAS Y DELITOS MILITARES EFECTUADAS POR UN MILITAR?

El legislador español ha optado por extender el ámbito de aplicación de la Ley 2/2023, además de a las informaciones relativas a infracciones del derecho de la Unión Europea, a las acciones u omisiones del derecho nacional que pudieran ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave.

Respecto a las infracciones del derecho de la Unión Europea, cabe puntualizar que no se exige una determinada entidad, por lo que comprende las que pudieran calificarse como leves, graves o muy graves, en tanto que, por lo que se refiere a las informaciones que versen sobre infracciones del derecho nacional, quedan fuera de la protección las de carácter leve.

Ha de significarse que el texto inicial del anteproyecto de la ley de protección del informante introducía una mención, que finalmente no se ha incorporado a la ley, relativa a que la comunicación de información sobre las acciones u omisiones constitutivas de infracción solo se consideraba merecedora de protección si no contaba «con una regulación específica»⁶, pero se daba la circunstancia de que las faltas y delitos militares cuentan con este tipo de regulación.

Ahora bien, al no figurar en la ley ninguna fórmula de posible exclusión de su ámbito material de aplicación respecto a las faltas disciplinarias y los delitos militares, ello obliga a determinar si las comunicaciones de

⁶ Véase: Informe del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) sobre el anteproyecto de ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción [en línea] [consulta: 28 junio 2023]. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-sobre-el-Anteproyecto-Ley-reguladora-de-la-proteccion-de-las-personas-que-informen-sobre-infracciones-normativas-y-de-lucha-contrala-corrupcion-por-la-que-se-transpone-la-Directiva--UE--2019-1937-del-Parlamento-Europeo-y-del-Consejo--de-23-de-octubre-de-2019--relativa-a-la-proteccion-de-las-personas-que-informen-sobre-derecho-de-la-Union-, p. 30.>

información que el personal militar pudiera proporcionar sobre las esas infracciones y delitos se hallan o no comprendidas en su ámbito material.

Por lo que se refiere al campo disciplinario militar, cualquier puesta en conocimiento de infracciones propias del estatuto profesional del personal sometido a disciplina militar ha de efectuarse del modo previsto en la Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas⁷ dado que, por razón de la materia, es una norma en vigor de preferente aplicación a la ley de protección del informante, en cuyo artículo 42 se establece lo siguiente:

«Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 30, todo militar que observe o tenga conocimiento de un hecho o conducta que constituya infracción disciplinaria y no tenga competencia sancionadora, formulará directa e inmediatamente parte disciplinario a quien la tenga para sancionar la falta u ordenar la instrucción del oportuno expediente disciplinario, informando de tal circunstancia a su inmediato superior».

Asimismo, el artículo 30 de la Ley Orgánica 8/2014 dispone que:

«Todo militar tiene el deber de corregir las infracciones que observe en los de inferior empleo, le estén o no subordinados directamente, cualquiera que sea el ejército o cuerpo al que pertenezcan. Si además las juzga merecedoras de sanción, lo hará por sí mismo si tiene competencia sancionadora y, si no la tuviera, dará parte directa e inmediatamente a quien la tenga, informando de tal circunstancia a su inmediato superior».

De mera lectura de ambos artículos puede colegirse que, en relación con el personal militar que tuviera conocimiento de la perpetración de acciones u omisiones que pudieran ser constitutivas de falta disciplinaria grave o muy grave, se establecen dos obligaciones específicas que resultan incompatibles y excluyentes respecto a la utilización a voluntad del informante de los canales de información previstos en la ley de protección del informante.

De este modo, la norma disciplinaria militar establece de forma taxativa, por un lado, el deber de todo militar de formular parte disciplinario «directa e inmediatamente» o de corregir por sí mismo las infracciones disciplinarias que observe en función, respectivamente, de si carece o tiene

⁷ BOE n.º 294, de 5 de diciembre de 2014.

asignada competencia sancionadora y, por otro, la obligación de poner los hechos en conocimiento del inmediato superior.

En este orden de cosas ha de precisarse que el militar, para la puesta en conocimiento de asuntos del servicio y, en concreto, para la dación del parte disciplinario, debe seguir el conducto reglamentario al que se hace referencia en el artículo 28 del Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas⁸, al señalar que el militar «para asuntos del servicio se relacionará con superiores y subordinados por conducto regular según la estructura jerárquica de las Fuerzas Armadas, que será el conducto reglamentario, salvo en los casos que esté establecido uno específico para dirigirse al órgano competente para resolver».

La razón de que se haya establecido la obligación de utilizar el cauce regular no es otra que la necesidad de que el superior jerárquico conozca los hechos para salvaguardar la disciplina y el respeto a la estructura jerárquica de las Fuerzas Armadas, lo cual puede deducirse de la doctrina sentada en la sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2019, que cita muchas otras en el mismo sentido, al expresar que «[...] el fundamento de las prescripciones antes dichas tienen su base en la necesidad de que los sucesivos mandos conozcan de la queja o reclamación dirigida al superior común, como exigencia de la disciplina y jerarquización»⁹.

Por lo tanto, el conducto reglamentario se configura como el medio de relación para asuntos del servicio entre superiores y subordinados según la estructura jerarquizada de las Fuerzas Armadas, siendo este conducto el cauce adecuado para cursar un parte disciplinario hasta el punto de constituir infracción disciplinaria prescindir de los cauces reglados¹⁰.

El requisito fundamental que ha de cumplir la comunicación emitida por un militar para que exista la obligación de utilizar el cauce regular es que esté relacionada con los «asuntos del servicio».

La indeterminación y la extraordinaria amplitud que supone esta mención hace que todo lo que directa o indirectamente tenga alguna relación con las misiones encomendadas a las Fuerzas Armadas quede comprendido dentro de ella. De este modo, parece desprenderse de la jurisprudencia emanada de la Sala Quinta del Tribunal Supremo al declarar, entre otras,

⁸ BOE n.º 33, de 7 de febrero.

⁹ Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2019 (FJ 2), ECLI:ES:TS:2019:956.

¹⁰ Véase: artículo 6.7 de la Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.

en la sentencia de 11 de marzo de 2003, que por asuntos del servicio debe entenderse «el conjunto de actos que incumbe realizar a las Fuerzas Armadas para el cumplimiento de la misión que constitucionalmente le ha sido confiada»¹¹, es decir, garantizar la soberanía e independencia de España y defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional¹².

La salvedad a la utilización del conducto reglamentario cuando exista un cauce específico para dirigirse a la autoridad competente para resolver parece referirse a los supuestos en que el militar puede dirigirse directamente a la autoridad que tiene asignada competencia para adoptar la resolución que proceda sobre los hechos a los que se contrae información transmitida, como sería el caso, por ejemplo, de la denuncia por la comisión de delitos militares regulada en los artículos 134 a 140 de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar¹³, en el que puede presentarse ante el juez togado, el fiscal jurídico militar, o incluso ante la autoridad militar, sin que sea preciso seguir el cauce regular.

Además, lo dispuesto por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, ampliado por los Acuerdos del Consejo de Ministros de 17 de marzo y 29 de julio de 1994¹⁴, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley 9/1968, de 5 de abril, de Secretos Oficiales¹⁵, en el que se otorga, con carácter genérico, la clasificación de «reservado» a las «[...] sanciones del personal militar»¹⁶ parece confirmar el hecho de que la comunicación de información sobre infracciones disciplinarias realizada por un militar se halla excluida de la aplicación de la ley de protección del informante. De ahí que, en virtud de lo expresado por el artículo 2.4 de la Ley 2/2023 cuando indica que «la protección prevista en esta ley no será de aplicación a las informaciones que afecten a la información clasificada», las informaciones que afecten a las sanciones que pudieran imponerse por la comisión de faltas disciplinarias militares

¹¹ Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 2003 (FJ 1), ECLI:ES:TS:2003:1633. En el mismo sentido, las sentencias de la misma Sala de 1 de junio de 2000 (FJ 1), ECLI:ES:TS:2000:4501, y de 5 de abril de 2001 (FJ 1), ECLI:ES:TS:2001:2854.

¹² Artículo 8.1 de la Constitución Española, BOE n.º 311, de 29 de 12 de 1978.

¹³ BOE n.º 92, de 18 de abril.

¹⁴ Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986 [en línea]. [Consulta: 4 julio 2023]. Disponible en: https://gestiona3.madrid.org/archivos/images/AREA_PROFESIONAL/Legislacion_archivistica/EST_Acuerdo_Consejo_Ministros_SSOO_28-11-1986.pdf

¹⁵ BOE n.º 84, de 6 de abril.

¹⁶ Apartado segundo, letra f, del Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986.

graves y muy graves, al tener aquellas la clasificación de «reservado», estarían excluidas de su aplicación.

Llegados a este punto, cabe preguntarse sobre qué infracciones disciplinarias puede informar un militar a través de los canales previstos en la Ley 2/2023. Parece que al personal militar le quedaría un estrecho margen para utilizar los canales de comunicación de información, interno y externo, dado que, en la ley disciplinaria militar, se ha recogido un amplio abanico de infracciones graves y muy graves que deja poco espacio para que los hechos ilícitos de los que pudiera haber tomado conocimiento un militar en el entorno profesional queden fuera del régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas.

Eso sí, el militar podría informar, por ejemplo, de la comisión de cualesquiera hechos constitutivos de infracciones administrativas graves y muy graves de los que hubiera tomado conocimiento con ocasión de su relación o vinculación profesional que hubieran podido cometer los contratistas y subcontratistas del Ministerio de Defensa. También, como es lógico, de los hechos cometidos por otra persona, sea civil o militar, que hubiera conocido por razón de su vinculación profesional y que no se hallen tipificados en la ley disciplinaria.

En suma, como para realizar la puesta en conocimiento de las infracciones disciplinarias se establece una forma determinada (a través del parte militar), un modo concreto de actuación (directo e inmediato) y un cauce específico de uso obligatorio para los militares (conducto reglamentario), consideramos que debe excluirse, respecto al personal militar, la posibilidad de aplicación del ámbito material de protección previsto en la Ley 2/2023 cuando se refiera a las infracciones disciplinarias militares graves y muy graves.

En cuanto a la cuestión de si la comunicación sobre delitos militares efectuada por un militar se halla o no incluida en el ámbito material protector del informante, conviene recordar que, además de la reserva de ley orgánica en favor de las vigentes normas penales y procesales militares, lo cual implica su aplicación preferente, el artículo 134 de la Ley Orgánica Procesal Militar dispone de modo categórico que «el militar que presenciare o tuviere noticia de la perpetración de cualquier delito de competencia de la jurisdicción militar, está obligado a ponerlo en conocimiento, en el plazo más breve posible, del Juez Togado Militar, o del Fiscal Jurídico Militar, o de la Autoridad Militar que tuviere más inmediatos».

Del propio tenor del artículo citado parece desprenderse que la vía que el militar debe utilizar para la puesta en conocimiento de hechos delictivos competencia de la jurisdicción militar es la denuncia ante el juez togado

militar, el fiscal jurídico militar o la autoridad militar y no a través de los canales de la ley de protección del informante.

Por el contrario, cuando los hechos delictivos objeto de la información no sean competencia de la jurisdicción militar, creemos que el personal militar sí podría hacer uso de esos canales.

Aunque la comunicación de información a través de los canales internos y externos es una opción que se proporciona a cualquier ciudadano que no resulta por sí misma incompatible con la obligación de denunciar, cuando un militar pretenda denunciar hechos delictivos competencia de la jurisdicción militar debe utilizar el cauce establecido por el artículo 134 de la Ley Orgánica Procesal Militar puesto que el empleo de esos canales no resulta conciliable con el uso obligatorio del aludido cauce¹⁷.

Cierto es que si se hubieran excepcionado de la aplicación del ámbito material de la Ley 2/2023 los supuestos de comunicación de informaciones referidas a infracciones penales o administrativas graves o muy graves que cuentan con una regulación específica, como es el caso de los correlativos delitos e infracciones disciplinarias militares, podría haber producido inseguridad jurídica en el informante acerca de cuáles son esas materias cuya normativa específica permite excepcionar de la protección (Jericó, 2023: 15-16).

No obstante, consideramos que el hecho de que no se haya recogido en la ley la excepción consistente en la no aplicación de su ámbito material a las comunicaciones de delitos e infracciones disciplinarias militares realizadas por un militar contribuye a generar más inseguridad jurídica que si la excepción hubiera sido introducida.

2.2 Exclusión de la protección: la información clasificada y el deber militar de reserva

Con fundamento en lo establecido por el artículo 3.3.a de la Directiva (UE) 2019/1937 al expresar que lo dispuesto por aquella «no afectará a la aplicación del Derecho de la Unión o nacional relativo a: la protección de información clasificada», el legislador español se ha limitado a recoger en los apartados 4 y 5 de la Ley 2/2023 determinadas exclusiones de su aplicación por razón de la afectación de la información a materias que hayan sido clasificadas.

En efecto, esos apartados excluyen del ámbito material de aplicación de la ley, respectivamente, «las informaciones que afecten a la información clasificada [...]» y las «informaciones relativas a infracciones en la

¹⁷ *Op. cit.* p. 5. Véase: Informe del CGPJ sobre el anteproyecto de ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, p. 31.

tramitación de procedimientos de contratación que contengan información clasificada o que hayan sido declarados secretos o reservados [...]».

Por lo que se refiere a las materias clasificadas, existe una obligación de reserva, contenida en el artículo 9.1 de la Ley de Secretos Oficiales, que alcanza a cualquier persona que haya llegado a acceder o conocer esas materias. Sin embargo, el personal militar tiene un deber específico de reserva, expresión del comportamiento leal que aquel ha de observar¹⁸, más reforzado que el del resto de los empleados públicos y que comprende tanto las materias clasificadas como aquellas otras relativas al servicio que, sin estar clasificadas, los militares hubieran podido conocer por razón de su cargo o función.

De este modo, el artículo 33 del Real Decreto 96/2009, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, dispone que el militar «guardará discreción sobre los asuntos relativos al servicio. Observará las disposiciones y medidas vigentes sobre materias clasificadas [...]», mientras que el artículo 21 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas¹⁹, precisa que:

«1. El militar está sujeto a la legislación general sobre secretos oficiales y materias clasificadas.

2. Guardará la debida discreción sobre hechos o datos no clasificados relativos al servicio de los que haya tenido conocimiento por su cargo o función, sin que pueda difundirlos por ningún medio ni hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros o en perjuicio del interés público, especialmente de las Fuerzas Armadas».

La vulneración del deber de reserva por parte del personal militar puede acarrear la imposición de la falta grave tipificada en el apartado 18 del artículo 7.18 de la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, aunque donde queda patente la mayor intensidad en la exigibilidad de este deber a los militares que al resto de los empleados públicos es en las consecuencias penales que lleva aparejado su quebrantamiento.

En efecto, el artículo 26 de la Ley Orgánica 14/2015, de 14 de octubre, del Código Penal Militar²⁰, que tipifica los delitos de revelación de secretos e informaciones relativas a la seguridad y defensa nacionales, se remite a

¹⁸ Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 2014 (FJ 2). ECLI:ES:TS:2014:2217.

¹⁹ BOE n.º 180, de 28/07/2011.

²⁰ BOE n.º 247, de 15 de octubre de 2015.

los correspondientes delitos previstos en el código penal común²¹. No obstante, especifica que el militar que los cometa será castigado «con la pena establecida en aquellos incrementada en un quinto de su límite máximo», en tanto que en situación de conflicto armado o estado de sitio «se impondrá la pena superior en uno o dos grados».

En este orden de cosas hemos de destacar que el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos no ha vacilado a la hora de considerar que la obligación de guardar discreción por parte de los militares sobre materias clasificadas prevalece sobre la libertad de expresión de aquellos²².

Para delimitar adecuadamente hasta dónde se extiende la exclusión de la ley de protección del informante en su aplicación al personal militar se debe acudir tanto a las normas generales sobre materias clasificadas como, en particular, a la normativa de política de seguridad de la información del Ministerio de Defensa.

En cuanto a las normas de carácter general sobre materias clasificadas, resulta importante precisar que, en la Ley de Secretos Oficiales y en su Reglamento, aprobado mediante el Decreto 242/1969, de 20 de febrero, solamente se consideran como materias clasificadas las correspondientes a las categorías de «secreto» o «reservado» en atención al grado de protección que requieran²³, por lo que estas materias están excluidas de la protección sin que se aluda a la existencia de ninguna otra materia clasificada más allá de las dos referenciadas.

Sin embargo, también ha de tenerse en cuenta que en la Orden Ministerial 76/2006, de 19 de mayo, por la que se aprueba la política de seguridad de la información del Ministerio de Defensa²⁴, aplicable en el ámbito de este departamento, se consideran «materias objeto de reserva interna» los «asuntos, actos documentos, informaciones, datos u objetos cuyo conoci-

²¹ Artículos 277 o 598 a 603 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, BOE n.º 281 de 24 de noviembre. Debe precisarse que el artículo 598 del Código Penal restringe el ámbito de la información clasificada a aquella que lo sea en el grado de «secreto» o «reservado» por lo que, a efectos penales, que no administrativos, ello impediría una interpretación extensiva del concepto «materias clasificadas» a otras diferentes de las contempladas en la normativa general sobre secretos oficiales.

²² Véase: Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de diciembre de 1992, caso Hadjianastassiou contra Grecia. [En línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/spa#%7B%22fulltext%22:%5B%22Hadjianastassiou%22%22%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%22%22CHAMBER%22%22%22itemid%22:%5B%22001-57779%22%22%7D>

²³ En el artículo 3 tanto de la Ley de Secretos Oficiales como de su Reglamento, BOE n.º 47, de 24 de febrero, se recogen exclusivamente como materias clasificadas las de «secreto» y «reservado».

²⁴ BOD n.º 103, de 29 de mayo.

miento por personas no autorizadas pudiera afectar a la seguridad del Ministerio de Defensa, amenazar sus intereses o dificultar el cumplimiento de su misión», clasificándose dichas materias según su grado de protección, y de mayor a menor, como «confidencial» y de «difusión limitada».

Por ello, a efectos de valorar qué materias estarían excluidas del ámbito material de aplicación de la Ley 2/2023, puede predicarse que, como esta solo exige sin más especificación que las informaciones afecten a materias clasificadas, en la exclusión también quedan comprendidas las materias clasificadas en el ámbito del Ministerio de Defensa como «confidencial» y de «difusión limitada».

Idéntica conclusión puede extrapolarse respecto a las materias que tengan algún grado de clasificación en el seno de la OTAN, tal y como confirma la sentencia de la Sala Quinta de 16 de marzo de 2017 por la que se desestimó el recurso de casación interpuesto por un capitán que se había procurado información clasificada por la OTAN y en la que se afirmó que «debe concluirse que la divulgación de documentos clasificados como “*NATO SECRET*”, equivalente a “*RESERVADO*” en la normativa nacional; su conocimiento o divulgación afecta a los intereses de España y a la Seguridad o Defensa Nacional»²⁵ (sic).

Así pues, también quedarían excluidas del ámbito material de aplicación de la Ley 2/2023 las materias que tengan algún grado de clasificación OTAN, es decir, de más a menos elevado: *COSMIC Top Secret*; *NATO Secret*; *NATO Confidential* y *NATO Restricted*.

Ha de destacarse que respecto al propio contenido de las materias clasificadas se ha cuestionado el hecho de que cualquier divulgación quede excluida del ámbito material de protección porque los Principios Globales sobre Seguridad Nacional y el Derecho a la Información (Principios de Tshwane)²⁶ contemplan la protección frente a las sanciones que pudieran derivarse de la comunicación de información clasificada en determinados casos, como el de la evitación de la vulneración de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario (Fernández, 2023).

No obstante, la normativa general sobre secretos oficiales no recoge ninguna clase de excepción al deber de guardar secreto sobre las materias

²⁵ Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2017 (FJ 2), ECLI:ES:TS:2017:1007.

²⁶ Principios Globales sobre Seguridad Nacional y el Derecho a la Información (principios de Tshwane) [en línea] [Consulta: 12 julio 2023]. Disponible en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Taller_Alto_Nivel_Paraguay_2018_documentos_referencia_Principios_Tshwane.pdf

clasificadas por muy graves que sean las conductas que pudieran haberse evitado si se hubiera revelado la información sobre tales materias.

Por ello, cuando se efectúa la divulgación de información clasificada y aunque tal información esté referida a graves ilegalidades o delitos, el personal militar no puede acogerse a la Ley 2/2023 para denunciar o revelar tales informaciones dado que sobre la protección al informante prevalece la salvaguarda de la defensa y seguridad del Estado, así como de los intereses, la seguridad y las funciones asignadas al Ministerio de Defensa²⁷.

Por otra parte, cabe efectuar similares consideraciones sobre la inaplicabilidad de la Ley 2/2023, en especial del deber de reserva, respecto al personal militar que participe en la gestión de los contratos del sector público declarados «secretos» o «reservados» por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público²⁸, la cual garantiza expresamente la aplicación de la Ley de Secretos Oficiales a estos contratos en su disposición adicional trigésima séptima.

Es más, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.2 de la Ley Orgánica 9/2011, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, el deber de reserva del militar lleva a excluir de la aplicación de las previsiones de protección del informante al personal militar que intervenga en la gestión contractual cuando divulgue o haga uso de información no clasificada de la que haya tenido conocimiento por razón de su cargo o función.

Además, la inaplicabilidad de la ley de protección del informante también puede sostenerse respecto a los contratos sometidos a la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y la seguridad²⁹. Esos contratos, más allá de su posible declaración expresa de «secreto» o «reservado», cuando se hallen sujetos a cualquier medida de seguridad especial llevan aparejado el cumplimiento de la normativa de política de seguridad de la información del Ministerio de Defensa tanto por

²⁷ El artículo 9.1 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, BOE n.º 276, de 18 de noviembre, establece que:

«El Ministerio de Defensa es el departamento de la Administración General del Estado al que corresponde la preparación, el desarrollo y la ejecución de la política de defensa determinada por el Gobierno, la obtención y gestión de los recursos humanos y materiales para ello, así como la realización de cuantos cometidos sean necesarios para el cumplimiento de las misiones que se asignen a las Fuerzas Armadas, con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley».

²⁸ BOE n.º 272, de 9 de noviembre.

²⁹ BOE n.º 184, de 2 de agosto de 2011.

todos los empleados públicos que intervengan en su gestión como por los licitadores, contratistas y subcontratistas³⁰.

3. DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO PERSONAL DE PROTECCIÓN.

3.1. ALUSIÓN A LA DISTINCIÓN TERMINOLÓGICA ENTRE «MILITAR DENUNCIANTE» Y «MILITAR INFORMANTE».

La Directiva 2019/1937 utiliza el término anglosajón *whistleblower* (literalmente, «el que usa el silbato para alertar») para hacer referencia a la «persona física que comunica o revela públicamente información sobre infracciones obtenidas en el contexto de sus actividades laborales»³¹. En español se ha traducido como «denunciante».

El legislador español, según se indica en el preámbulo de la Ley 2/2023, ha preferido el uso de la palabra «informante» en vez de «denunciante» o del término «alertador» (*lanceur d'alerte*), acogido en el ordenamiento jurídico francés³².

Pese a la declaración del uso preferente del vocablo «informante», basta con examinar el texto de la ley para constatar que, quizá por un descuido del legislador, en su artículo 4.1 este vocablo y la palabra «denunciante» se utilizan de manera indistinta³³.

Sin embargo, las nociones de «denunciante» e «informante» no son sinónimas, puesto que esta última constituye una especificación de la más amplia de «denunciante». Con carácter general, «denunciante» puede ser cualquier persona física, pero «informante» solo lo es la persona física que comunica una actividad ilícita que se comete en o por una organización, de la que forma o ha formado parte, y que ha tenido acceso a la información por su relación o vínculo con dicha organización (Villegas, 2022).

Desde la perspectiva del derecho penal militar, la figura del militar que interpone una denuncia, o «militar denunciante», presenta una sustancial diferencia con la del militar que comunica una información a través de los

³⁰ Véase, por ejemplo, los artículos 21, y 23.3, así como la disposición adicional quinta de la Ley 24/2011.

³¹ Artículo 5.7.

³² Por eso, por ejemplo, se ha acogido el término «alertador» o *lanceur d'alerte* (en francés), en la Ley 2022-401 de 21 de marzo, *visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte*. Diario Oficial de la República Francesa n.º 0068, de 22 de marzo.

³³ Ese artículo señala que «el sistema interno de información es el cauce preferente para informar [...] si el denunciante considera que no hay riesgo de represalia».

canales establecidos en la Ley 2/2023, o «militar informante», mención esta última que utilizaremos a lo largo de este trabajo en varias ocasiones.

En efecto, el «militar denunciante» tiene la obligación legal de constituirse en denunciante y presentar denuncia cuando presencie o tome conocimiento de la comisión de un delito competencia de la jurisdicción militar, tal y como se deduce de los propios términos del artículo 134 de la Ley Orgánica Procesal Militar, en tanto que al «militar informante» no le incumbe dicha obligación.

Consecuentemente, el incumplimiento de la obligación de denunciar por el militar encuentra su correlativo reproche penal en el artículo 80 del Código Penal Militar, pudiendo llegar a imponérsele una pena de entre tres meses y un día a un año de prisión.

En este punto, ha de ponerse de relieve que la obligación de denunciar la comisión de delitos por parte del resto de los empleados públicos no tiene parangón con el régimen establecido para los militares al no anudarse a su incumplimiento ninguna consecuencia disuasoria efectiva, tal y como se evidencia del contenido del artículo 259 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal³⁴, en el que se prevé la imposición de la insignificante multa de 25 a 250 pesetas a quien incumpla la obligación de denunciar (García-Moreno, 2022: 30).

Además, la denuncia como modo de inicio de los procedimientos judiciales militares ha de revestir una serie de formalidades, en función de si se formula por escrito o de manera oral, que no resultan exigibles respecto a la comunicación de las informaciones reguladas en la Ley 2/2023.

De este modo, si el «militar denunciante» formula la denuncia por escrito, el artículo 137 de la Ley Orgánica Procesal Militar precisa que «[...] la autoridad o funcionario que la reciba se cerciorará de la identidad del que la presente, y rubricará y sellará, en presencia del denunciante, todos los folios en que se contenga». Sin embargo, si la presenta de manera oral, el artículo 138 dispone que «[...] en ella se expresará la identidad del que la formula, cuantas noticias tenga el denunciante sobre el hecho y sus autores, firmándola con el que la recibe. Si no pudiese o no supiese firmar, lo hará otro a su ruego, haciéndolo constar así el secretario relator».

³⁴ El artículo 259 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, publicada en la *Gaceta de Madrid* n.º 260, de 17 de septiembre de 1882, dispone que: «el que presenciare la perpetración de cualquier delito público está obligado a ponerlo inmediatamente en conocimiento del Juez de instrucción, de paz, comarcal o municipal o funcionario fiscal más próximo al sitio en que se hallare, bajo la multa de 25 a 250 pesetas».

De estos artículos puede deducirse que el «militar denunciante» tiene la obligación legal de identificarse³⁵, mientras que al «militar informante» no le es exigible tal obligación.

Por lo que se refiere a la comunicación de informaciones sobre la comisión de infracciones disciplinarias militares, el artículo 42 de la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas impone una serie de obligaciones formales al militar que emita el correspondiente parte disciplinario y, de este modo, se indica que este último «[...] estará firmado por quien lo emita, que deberá hacer constar los datos necesarios para su identificación». Por el contrario, el «militar informante» no estaría obligado a cumplir las aludidas formalidades de identificación y firma.

El hecho de que el legislador español haya empleado el término «informante», según nuestra opinión, merece una valoración positiva porque se ajusta mejor a los contornos trazados por la ley para esta figura a la par que contribuye a evitar posibles confusiones terminológicas (Pajaró, 2022: 50).

3.2. LA NECESIDAD DE CONCRECIÓN DEL ÁMBITO SUBJETIVO RESPECTO AL PERSONAL MILITAR

La definición del ámbito personal de aplicación efectuada por la Ley 2/2023 se caracteriza por su amplitud, de ahí que resulte necesario tratar de concretar qué categorías de personal militar quedan comprendidas dentro de dicho ámbito y cuáles otras no tienen cabida en él.

Respecto a los informantes que prestan sus servicios en el sector público y que tienen la condición de empleados públicos, la ley requiere que la información sobre las infracciones se haya obtenido en un contexto profesional y, además, durante la vigencia de la relación o vínculo profesional³⁶.

Teniendo en cuenta esta premisa y según se desprende de las previsiones contenidas en la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar³⁷, pueden entenderse incluidos en el ámbito personal de aplicación de la ley de protección del informante los militares que mantienen una relación o vinculación profesional con el Ministerio de Defensa que todavía no ha finalizado y, concretamente, los incluidos en alguna de las siguientes categorías:

³⁵ Idéntica obligación se contempla en los artículos 266 y 267 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en el caso de que la denuncia se realice, respectivamente, por escrito o en forma verbal.

³⁶ Apartados 1 y 2 del artículo 3.

³⁷ BOE n.º 278, de 20 de noviembre.

- Militares profesionales.
- Reservistas voluntarios cuando estén incorporados a las Fuerzas Armadas.
- Personal que tenga asimilación o consideración militar de conformidad con la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio³⁸.

Hay que matizar que, en la locución «militares profesionales», se hallan encuadrados los militares de carrera, que mantienen una relación de servicios profesionales de carácter permanente, así como los de complemento y los de tropa y marinería, que tienen una relación de carácter temporal³⁹ mientras esté en vigor su vínculo o compromiso profesional.

A todas las categorías incluidas en la citada mención les resultan aplicables las leyes penales y disciplinarias militares mientras se encuentren en la situación administrativa de servicio activo, por lo que debe tenerse en cuenta respecto a los militares de carrera que, según el artículo 107.4.f de la Ley 39/2007, cuando pasen a las situaciones administrativas de reserva, suspensión de empleo y suspensión de funciones les siguen siendo de aplicación esas leyes.

Además, los reservistas voluntarios también han de entenderse incluidos en el ámbito protector de la Ley 2/2023, pues siempre que estén activados tienen la condición militar y, en esta situación, como precisa el artículo 132.1 de la Ley 39/2007, han de observar las reglas de comportamiento del militar, por lo que están sujetos a las leyes penales y disciplinarias militares.

Cabe añadir que la Ley Orgánica 4/1981, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, recoge la posibilidad de movilización o militarización de determinados colectivos civiles⁴⁰, si bien no hay ninguna normativa que detalle cómo ha de materializarse esa posibilidad.

Ha de traerse a colación que el artículo 8.5 del Código Penal Militar considera como militares, a los efectos de su aplicación, a «los que con cualquier asimilación militar presten servicios al ser movilizados o militarizados por decisión del Gobierno», previsión que podría servir como argumento, al menos a efectos dialécticos, para sostener que el personal movilizado o militarizado sí estaría comprendido en el ámbito subjetivo de la Ley 2/2023.

³⁸ BOE n.º 134, de 5 de junio de 1981.

³⁹ Artículo 3, de la Ley 39/2007, de la Carrera Militar.

⁴⁰ Artículo 12.2.

Sin embargo, la inclusión del personal movilizado o militarizado en el ámbito personal de aplicación de la ley puede resultar discutible en base a lo establecido por el artículo 117.5 de la Constitución, que precisa que será la ley la que regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio. Pese a lo manifestado por este artículo, ha de significarse que, en el año 2010, se declaró la militarización de los controladores aéreos para tratar de atajar la denominada «crisis de los controladores aéreos» mediante el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declaró el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo⁴¹.

Asimismo, según dispone el apartado 2 del artículo 3 de la Ley 2/2023, se hallan comprendidos dentro de su ámbito subjetivo los informantes que comuniquen o revelen públicamente información sobre infracciones una vez que su relación laboral o estatutaria ya ha finalizado, o cuando aún no ha comenzado, y menciona expresamente las siguientes categorías de personal:

«[...] voluntarios, becarios, trabajadores en periodos de formación con independencia de que perciban o no una remuneración, así como a aquellos cuya relación laboral todavía no haya comenzado, en los casos en que la información sobre infracciones haya sido obtenida durante el proceso de selección [...]».

La alusión legal a determinadas clases de personal como los becarios y los trabajadores en periodos de formación no se adapta a ninguna de las categorías recogidas en las leyes militares reguladoras del personal, por lo que se da la circunstancia de que encuentran mejor acomodo en otros ámbitos del sector público distintos del militar o en el sector privado.

Sin embargo, teniendo en cuenta la vocación omnicomprendiva de la Ley 2/2023, deberían de considerarse también incluidos dentro de su ámbito subjetivo de aplicación los alumnos de los centros docentes militares de formación y los aspirantes a la condición de reservistas voluntarios en su periodo de formación militar, los cuales, según dispone el artículo 67 de la Ley 39/2007, quedan sujetos a las leyes penales y disciplinarias militares. Por otra parte, también están incluidas aquellas personas cuya relación estatutaria o profesional con el Ministerio de Defensa todavía no haya co-

⁴¹ BOE n.º 295, de 4 de diciembre de 2010. Véase el artículo 3 del Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declaró el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo.

menzado cuando la información se hubiera obtenido durante el proceso de selección.

Del mismo modo, las medidas de protección al informante recogidas en la Ley 2/2023 se extienden a las personas físicas, sean o no militares, que, en el ámbito del Ministerio de Defensa, asistan al «militar informante» en el proceso, y a las relacionadas con aquel que puedan sufrir represalias.

Por último, por lo que se refiere a la cuestión de si el «militar informante» de hechos constitutivos de infracción en cuya comisión haya participado está o no comprendido en el ámbito personal de aplicación de la Ley 2/2023, parece que cabría sostener que aquel también puede beneficiarse de las medidas protectoras⁴² dado que, aunque dicha posibilidad no se contempla en la ley, tampoco aparece excluida expresamente de la protección⁴³.

Además, no hay que olvidar que la ley de protección del informante admite la posibilidad de que el que hubiera participado en la comisión de una infracción administrativa quede exonerado del cumplimiento de la sanción correspondiente. Incluso, cuando en aquel no concurren los requisitos para eximir de responsabilidad, queda a criterio de la autoridad correspondiente la posible atenuación de la sanción siempre que no hubiese sido sancionado con anterioridad por hechos de la misma naturaleza⁴⁴.

4. CUESTIONES RELATIVAS A LA TRAMITACIÓN DE LAS COMUNICACIONES ANÓNIMAS SOBRE DELITOS Y FALTAS MILITARES

Una de las cuestiones más controvertidas de la Ley 2/2023 es la de que se admite que el informante efectúe una comunicación anónima, contemplada en los artículos 7.3 y 17.1, dado que el anonimato se configura como una pieza clave para la protección del informante⁴⁵, pero también

⁴² Al «militar informante» de hechos constitutivos de infracción en cuya comisión haya participado le serían aplicables las medidas de apoyo y la protección frente a represalias recogidas, respectivamente, en los artículos 37 y 38 de la Ley 2/2023.

⁴³ Véase: artículo 35.2 de la Ley 2/2023.

⁴⁴ Véase: apartados 1 y 2 del artículo 40.

⁴⁵ Hay que recordar que el artículo 24.1 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, BOE n.º 294, de 6 de diciembre, contempla la posibilidad de que los sistemas de información admitan la comunicación de información de forma anónima en una entidad de derecho privado de actos que pudieran resultar contrarios a la normativa.

puede servir como medio de ocultación cuando se emiten informaciones inveraces o maliciosas.

Las cautelas que rodean a las comunicaciones anónimas por su posible falta de verosimilitud fueron puestas de relieve en el dictamen emitido por el Consejo de Estado durante la tramitación del anteproyecto de la ley, en el que incluso se sugirió el carácter excepcional que debería otorgarse a aquellas⁴⁶.

Para poder valorar de forma adecuada la procedencia de la admisión o inadmisión de una comunicación anónima deberán realizarse las actuaciones de investigación que se consideren oportunas para comprobar la exactitud de su contenido (Aliaga, 2022: 67).

Tal y como se desprende de lo señalado por la Fiscalía General del Estado en las circulares 4/2013, de 30 de diciembre, sobre diligencias de investigación, y 2/2022, de 20 de diciembre, sobre la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal en el ámbito de la investigación penal, la denuncia anónima debe admitirse aunque no cumpla todos los requisitos formales exigidos legalmente para las denuncias si resulta que, en ella, se están poniendo de manifiesto hechos constitutivos de delitos perseguibles de oficio con visos de verosimilitud⁴⁷.

Aunque la dificultad que existe para contrastar la veracidad de las comunicaciones anónimas y para obtener información adicional sobre los hechos representa uno de los aspectos más problemáticos de su admisión, este no es, desde luego, el único.

De este modo, el desconocimiento de la identidad del informante anónimo, además de hacer imposible comunicarle los distintos trámites que se vayan realizando⁴⁸, también impide que se puedan garantizar adecuadamente los derechos que la Ley 2/2023 reconoce al informante al no poder efectuarse el envío del acuse de recibo de la comunicación o resultar imposible que el mismo dé respuesta a las actividades de investigación (Recio, 2023).

⁴⁶ [Consulta: 17 julio 2023], p. 32. El dictamen del Consejo de estado se encuentra disponible en: <https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ActividadLegislativa/Documentos/Dictamen%20Consejo%20Estado%20PL%20Informantes.pdf>

⁴⁷ [Consulta: 19 julio 2023], pp. 4-5. La Circular 4/2013 de la Fiscalía General del Estado se encuentra disponible en: https://www.boe.es/buscar/abrir_fiscalia.php?id=FISC-2013-00004.pdf

[Consulta: 19 julio 2023], pp. 15-16. La Circular 2/2022 de la Fiscalía General del Estado se encuentra disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2023/01/02/pdfs/BOE-A-2023-54.pdf>

⁴⁸ Como, por ejemplo, de las comunicaciones de inadmisión o admisión a trámite de la información recibida (artículo 18 apartados a y b, respectivamente), o de la comunicación al informante de la decisión sobre la terminación de actuaciones (artículo 20.3).

Conviene matizar que no debe confundirse la confidencialidad con el anonimato, dado que el derecho a la preservación de la confidencialidad de la identidad establecido por la ley⁴⁹ no solo protege al informante, sino también a las personas afectadas y a los terceros que se mencionen en la información suministrada, lo que asegura que los datos personales no puedan llegar a ser conocidos por personas ajenas al procedimiento de gestión de las comunicaciones, salvo la autoridad judicial, el fiscal o la autoridad administrativa competente en el marco de una investigación penal, disciplinaria o sancionadora⁵⁰.

Sin embargo, el anonimato implica que el informante decide no facilitar su identidad al presentar la comunicación, de modo que los sistemas internos y externos, así como quienes reciban revelaciones públicas, no deben obtener datos que permitan su identificación⁵¹, por lo que el informante se mantiene en el anonimato hasta que decida revelar su identidad de manera voluntaria.

Si centramos nuestro análisis en determinados aspectos controvertidos que pueden presentar las comunicaciones anónimas sobre delitos y faltas disciplinarias militares, ha de significarse que resulta evidente que, si se presenta una comunicación de forma anónima, no puede saberse *a priori* si el informante ostenta o no la condición militar. De ahí que el anonimato podría servir para amparar el incumplimiento de las obligaciones del militar consistentes en dar parte por la comisión de hechos que observe, o de los que tenga conocimiento, que revistan los caracteres de falta disciplinaria y de denunciar la comisión de delitos militares, así como también de identificarse y de seguir el conducto reglamentario.

Sin embargo, creemos que el interés público en la prevención, detección y sanción de las infracciones disciplinarias y los delitos militares debe llevar a la admisión de la tramitación de las comunicaciones anónimas que versen sobre estas infracciones y delitos, pues no hay mayor quebranto de la disciplina militar que dejar de investigar y perseguir comportamientos irregulares o corruptos.

Comoquiera que la identidad de la persona que realiza una comunicación anónima es desconocida, nos parece que, una vez confirmada su verosimilitud y tanto si los hechos objeto de la información son constitutivos de faltas o delitos militares como comunes, debería admitirse.

⁴⁹ El deber de garantizar la confidencialidad de la identidad del informante se plasma en los artículos 5.2.b y 33, y en el apartado 1 de este último artículo se configura como un derecho del informante y del que realiza una revelación pública de información.

⁵⁰ Véase: artículo 33.3.

⁵¹ Véase: artículo 33.2.

Por otro lado, puede darse el caso de una comunicación anónima en la que se dé cuenta de unos hechos que pueden ser constitutivos de infracciones tipificadas como infracción en las leyes penales y disciplinarias militares y, de manera simultánea, de otros hechos que pueden integrar faltas administrativas o delitos comunes.

Con el fin de evitar llegar a conclusiones absurdas, en este caso nos parece que la postura más razonable sería que se admitiera la comunicación anónima si esta es verosímil dada la prevalencia del interés público en corregir el conjunto de las infracciones comunicadas de forma anónima, tanto militares como comunes, en lugar de su inadmisión basada en el hipotético reproche que pudiera efectuarse al comunicante anónimo si este fuera militar.

También puede plantearse el supuesto de que se presenten comunicaciones anónimas con una intención maliciosa de modo que, tras el anonimato, se oculte el ánimo espurio de imputar a un determinado personal militar la posible comisión de infracciones penales o administrativas de naturaleza común. Para tratar de evitar en lo posible esta perniciosa situación pensamos que resulta necesario que, cuando se formule una comunicación anónima y exista la sospecha de que puede traer causa de fines ilegítimos, se realice siempre una mínima investigación para tratar de confirmar la credibilidad y la veracidad de los hechos irregulares comunicados.

En cuanto a la valoración de la comunicación anónima en el eventual procedimiento administrativo sancionador posterior, cabe significar que tanto esa comunicación como las necesarias actividades de investigación realizadas para comprobar su veracidad integran una «información previa», de manera que, si llegara a incoarse un procedimiento sancionador, su inicio, que debe acordarse de oficio, traería causa de la «información previa» practicada y no de la comunicación anónima (Garrido, 2022: 176).

Así parece colegirse de la mera lectura del artículo 62 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁵² cuando señala que «se entiende por denuncia, el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo» en relación con el artículo 63 de la misma ley, que establece que «los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente».

⁵² BOE n.º 236, de 2 de octubre de 2015.

El propio legislador parece decantarse por la consideración de que tanto la comunicación anónima como las actuaciones de investigación para esclarecer si el contenido de aquella es o no veraz constituyen una «información previa» anterior al acuerdo de inicio del correspondiente procedimiento sancionador.

En efecto, el preámbulo de la Ley 2/2023 pone como ejemplo de comunicación anónima existente en nuestro ordenamiento jurídico antes de la aprobación de esa ley la denominada «información reservada» contemplada en el artículo 39 de la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil⁵³, que dispone que «con anterioridad al acuerdo de inicio, la Autoridad disciplinaria podrá ordenar la práctica de una información reservada para el esclarecimiento de los hechos, la determinación de sus presuntos responsables y la procedencia de iniciar o no el procedimiento sancionador».

Ahora bien, hay que tener en cuenta que las actuaciones practicadas en el seno de una «información reservada» no pueden servir como prueba de cargo en el ulterior procedimiento administrativo sancionador si no son ratificadas y sometidas a contradicción en el marco de dicho procedimiento, tal y como precisa la sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 2023⁵⁴ al expresar que:

«Por otra parte, se considera que, tal y como se viene estableciendo por esta sala, la opinión del instructor de la información reservada para establecer que de lo actuado podría derivarse responsabilidad disciplinaria, no se puede considerar ni servir como como medio de prueba para fundamentar la resolución sancionadora resultante del procedimiento sancionador derivado de la información reservada [...] sino que es necesario que esas manifestaciones se reproduzcan y ratifiquen en el ámbito del procedimiento sancionador, facilitando al incurso en el mismo el poder asistir a su práctica y someterlas a contradicción [...]».

De lo expuesto puede concluirse que la comunicación anónima y las actuaciones de investigación a las que se refieren los artículos 9.2.d.f, 17.4, 19.4, y 21, apartados 3.º y 8.º, de la Ley 2/2023 conforman una «información previa» tramitada en el procedimiento de gestión de la comunicación, que por sí misma no tiene ningún valor probatorio, pero que puede llegar

⁵³ BOE n.º 254, de 23 de octubre.

⁵⁴ Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 2023 (FJ 1), ECLI:ES:TS:2023:2000.

a constituirse en medio de prueba si es confirmada en el procedimiento sancionador que, posteriormente, pudiera llegar a iniciarse.

Por otro lado, desde la perspectiva del proceso penal cabe añadir que, como han puesto de manifiesto diversos pronunciamientos jurisprudenciales⁵⁵, la denuncia anónima puede tener validez como *notitia criminis*, aunque, con arreglo a la doctrina constitucional, no puede considerarse suficiente para restringir un derecho fundamental⁵⁶ como, por ejemplo, el derecho a la defensa del afectado por la información, que podría verse comprometido si aquel desconoce la identidad de quien le atribuye la comisión de un delito.

La denuncia anónima puede tener virtualidad para servir como fuente de información sobre los hechos y dar lugar a una investigación atendiendo a su gravedad, a la verosimilitud de la información y a la proporcionalidad entre el perjuicio que se puede causar y la entidad de lo que se puede llegar a descubrir, tal y como ha reconocido la Sala Quinta del Tribunal Supremo en la ilustrativa sentencia de 7 de mayo de 2021⁵⁷ al expresar que:

«[...] la denuncia anónima puede servir como fuente de información y dar lugar a la investigación de los hechos denunciados si así se considera conveniente por razón de la gravedad de los mismos, la verosimilitud de la información y la proporcionalidad entre el perjuicio que se puede causar y lo que se puede llegar a descubrir [...]».

De este modo, puede concluirse que la denuncia anónima no constituye un medio de prueba, pero sí un instrumento válido de investigación para que se abra la misma sin necesidad de que se identifique a quién denuncia (Magro, 2023).

Respecto a la problemática comparecencia al proceso penal en calidad de testigo de quien hubiera realizado una denuncia anónima cabe realizar dos precisiones. Por un lado, que la declaración efectuada por un testigo anónimo no podría ser considerada nunca como prueba de cargo porque ello quebrantaría el derecho a la defensa del afectado al desconocer este la identidad del testigo y la procedencia de la comunicación anónima, lo que además percutiría los principios procesales de contradicción e inme-

⁵⁵ Sentencias de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 11 de abril de 2013 (FJ 2), ECLI:ES:TS:2013:1825; y de 6 de febrero de 2020 (FJ 2), ECLI:ES:TS:2020:272.

⁵⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de octubre de 2003 (FJ 11), ECLI:ES:TC:2003:184.

⁵⁷ Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 7 de mayo de 2021 (FJ 4), ECLI:ES:TS:2021:1599.

diación⁵⁸. Por otro, que en aras de garantizar la seguridad del denunciante anónimo y conforme a lo dispuesto por la Ley 2/2023, debería mantenerse la confidencialidad de su identidad en todo momento para evitar posibles represalias⁵⁹.

Para tratar de garantizar la protección del denunciante anónimo y no perjudicar el derecho a la defensa de la persona afectada en el proceso penal, estimamos que, de *lege ferenda*, podría plantearse una modificación de la Ley Orgánica 2/1989, Procesal Militar, en el mismo sentido que el contenido en el artículo 528.1 del anteproyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal⁶⁰.

De ese modo, en el ámbito militar podría preverse que, cuando la noticia de la comisión de un delito competencia de la jurisdicción militar la hubiese comunicado una persona de forma anónima a través de un procedimiento de denuncia interna, la comunicación del hecho delictivo a las autoridades pudiera realizarla el responsable del canal de denuncia sin revelar la identidad de dicha persona, salvo que fuese especialmente requerido para hacerlo.

5. LA POSICIÓN JURÍDICA DEL «MILITAR INFORMANTE»: EN EL PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DE INFORMACIONES Y EN LOS POSTERIORES PROCEDIMIENTOS SANCIONADOR Y PENAL

El Ministerio de Defensa ha implantado un sistema interno de información que cuenta con un responsable del sistema y en el que se integra el canal interno de información accesible desde la página web del departamento⁶¹.

⁵⁸ Entre muchas otras sentencias de la Sala Quinta del Tribunal Supremo afirmando la necesidad de que las pruebas de cargo deben someterse a los principios procesales de oralidad, inmediatez y contradicción se puede citar por todas, la sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2023 (FJ 4). ECLI:ES:TS:2023:2769.

⁵⁹ Véase: artículos 5.2.b; 6.2; 9.2.g y 26.1.

⁶⁰ El artículo 528.6 del anteproyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal dispone que: «Cuando la noticia de la comisión de un delito cometido en el seno de una entidad del sector público o privado la hubiese dado un funcionario o empleado a través de un procedimiento de denuncia interna, la comunicación del hecho delictivo a las autoridades podrá realizarla el responsable del canal de denuncia sin revelar la identidad del alertador, salvo que fuese especialmente requerido para hacerlo». [Consulta 17 de julio de 2023]. Este anteproyecto se encuentra disponible en: <https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ActividadLegislativa/Documents/210126%20ANTEPROYECTO%20LECRIM%202020%20INFORMACION%20PUBLICA%20%281%29.pdf>

⁶¹ [Consulta: 15 julio 2023]. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/ministerio/canal-interno/>

La comunicación de información por el «militar informante» —bien a través del canal interno de información establecido por el Ministerio de Defensa o bien, a su elección, mediante alguno de los canales externos de información— de infracciones comprendidas en el ámbito de la Ley 2/2023 supone la puesta en marcha del procedimiento de gestión de informaciones.

En primer lugar, merece cierta reflexión la determinación de cuál ha de ser la posición jurídica del militar en el marco del procedimiento de gestión de informaciones, así como, en segundo término, en el posible procedimiento ulterior, sancionador o penal, que pudiera llegar a iniciarse.

Con carácter previo al análisis de estas cuestiones, debemos puntualizar que la opción de utilizar el canal interno o externo que se da en la Ley 2/2023 a la persona que comunica informaciones no se compadece con la declaración de que el canal interno es el cauce preferente para informar⁶², dado que esta preferencia no tiene ninguna relevancia en el acceso al régimen de protección otorgado por la ley y queda sumamente relativizada (Rey, 2023: 16-17). Ello queda patente en el caso de la revelación pública puesto que, tanto si esta se realiza a la prensa como si se comunica la información a través de cualquiera de los canales, interno o externo, el informante goza de la misma protección⁶³.

En primer lugar, por lo que se refiere a la posición jurídica del «militar informante» en el procedimiento de gestión de informaciones, estimamos que no tiene la condición de interesado porque no ostenta mayor interés en el procedimiento que la defensa de la legalidad o el interés público, en abstracto⁶⁴. Así parece corroborarlo el artículo 20.5 de la ley de protección del informante cuando indica que «la presentación de una comunicación por el informante no le confiere, por sí sola, la condición de interesado».

En consecuencia, consideramos que el «militar informante» carece de legitimación activa para recurrir la inacción o la decisión que pudiera adoptar el responsable del canal respecto a la continuación o no de la tramitación de las informaciones.

El calificado legalmente como procedimiento de gestión de informaciones, al menos en el sistema interno de información, no es otra cosa que un mero conjunto de pautas cuya concreción dentro del contenido mínimo prefijado por la ley depende de cada entidad obligada a instaurar ese siste-

⁶² Artículo 4.1.

⁶³ Artículo 28.

⁶⁴ Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 2016 (FJ 2), ECLI:ES:TS:2016:4302.

ma, lo que puede crear riesgos e incertidumbres en su aplicación (Miranzo, 2023). Además, su principal finalidad es que los gestores del canal y los informantes conozcan los trámites que va a seguir la comunicación una vez recibida⁶⁵.

Las actuaciones practicadas y las investigaciones que pudieran realizarse con el fin de confirmar la veracidad de lo denunciado constituyen una «información previa» que culminará bien con la decisión de no tramitar y archivar la comunicación, o bien con su remisión al fiscal o a la autoridad competente. No obstante, en el caso de que los hechos pudieran ser indiciariamente constitutivos de delito, el artículo 9.2.j de la ley de protección del informante obliga a remitir la información con «carácter inmediato» a la Fiscalía, es decir, parece que *ipso facto*, sin que se contemple de manera expresa el deber previo de investigarlos (Viguri, 2023: 282-283).

El sentido restrictivo respecto a la falta de legitimación del «militar informante» antes del hipotético inicio de un procedimiento sancionador posterior puede deducirse de la doctrina recogida en la sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 2022⁶⁶, en la cual se declaró sin ambages que, en el caso concreto enjuiciado, el promotor del parte disciplinario no tenía la condición de parte en el procedimiento sancionador —que al final no llegó a incoarse— y, por consiguiente, no estaba legitimado para recurrir la decisión de no incoación de dicho procedimiento, precisando que su derecho se limitaba a que se le comunicara la decisión que se adoptó:

«[...] al no ostentar el promotor de los partes disciplinarios la condición de parte en el procedimiento que, en su caso, se hubiese podido incoar y limitarse su participación a poner en conocimiento de la autoridad competente los hechos que considera constitutivos de infracción disciplinaria y a que se le comunique la resolución adoptada al respecto [...]».

El propio legislador parece atribuir a la decisión de no tramitar de la comunicación de información el valor de un mero acto de trámite no cualificado al disponer, en el artículo 20.4 de la Ley, respecto a las decisiones

⁶⁵ En particular, el procedimiento de gestión de informaciones implantado por el Ministerio de Defensa se encuentra disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/ministerio/canal-informacion/20230608-PROCEDIMIENTO-SISTEMA-INTERNO.pdf>

⁶⁶ Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 2022 (FJ 1). ECLI:ES:TS:2022:515.

adoptadas por la Autoridad Independiente de Protección al Informante, que «no serán recurribles en vía administrativa ni en vía contencioso-administrativa». Sin embargo, hemos de reconocer que esta prohibición de recurso no resulta ni mucho menos pacífica y, desde luego, puede ser discutible desde el punto de vista de su adecuación tanto al derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 del texto constitucional, como al control judicial de la actuación administrativa recogido en su artículo 106.1 (Carbajo, 2023; Lozano, 2023).

A la misma conclusión de que no es recurrible la decisión de no tramitar una comunicación puede llegarse, aunque legalmente no se establezca una previsión similar, respecto a las decisiones adoptadas por el «responsable del sistema» en el ámbito del sistema interno de información, dado que el artículo 13.5 de la ley, que se encuadra en el capítulo III («sistema interno de información en el sector público») de su título II («sistema interno de información»), se refiere, con una redacción confusa, a que no son recurribles en vía administrativa ni contencioso-administrativa las decisiones adoptadas por los «organismos públicos con funciones de investigación», pero sin que se haya hecho referencia expresa a si son recurribles o no las decisiones del responsable de ese sistema.

Sin embargo, algún autor se muestra favorable a la admisión de la legitimación del informante durante el procedimiento de gestión de las comunicaciones al considerar que ostenta un interés en que la Administración competente realice las correspondientes investigaciones y, en su caso, incoe los correspondientes procedimientos sancionadores e imponga las pertinentes sanciones para que el sujeto que ha comunicado los hechos no sufra represalias mientras que los infractores puedan llegar a quedar indemnes (Tardío, 2022: 2).

En segundo lugar, en cuanto a la posición jurídica del «militar informante» en el posterior procedimiento sancionador que pudiera incoarse como consecuencia de la comunicación efectuada, consideramos que difícilmente va a poder constituirse en parte y recurrir en vía contencioso-administrativa la resolución finalizadora del procedimiento sancionador, aunque no sería descartable si, en el caso concreto de que se trate, demuestra tener un interés legítimo.

Cabe añadir que, según criterio jurisprudencial, se ostenta un interés legítimo si la resolución que se adopte tiene un efecto positivo presente, y no futuro o hipotético, en la esfera jurídica de la persona y no se reduce a un simple interés por la legalidad, o elimina una carga o gravamen. Por ello, se da la circunstancia de que la mera satisfacción por la imposición de

una sanción o por la ostentación de un interés moral no se considera como interés legítimo⁶⁷.

Cuestión diferente se plantea con la posición del «militar informante» en el proceso penal pues, cuando aquel se haya identificado previamente, parece que podría encajar en la categoría procesal de testigo, entendido este como la persona ajena a los sujetos del proceso que posee conocimiento de los hechos enjuiciados⁶⁸, por lo que quedaría sometido a las normas reguladoras del estatuto de los testigos⁶⁹.

6 LA REVELACIÓN PÚBLICA DE INFORMACIÓN POR EL MILITAR: LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LAS CARACTERÍSTICAS DE LA ORGANIZACIÓN MILITAR COMO FACTORES DE PONDERACIÓN

Además de los canales internos y externos, el círculo de las posibles vías para comunicar informaciones sobre infracciones del ordenamiento establecido en la Ley 2/2023 se cierra con la revelación pública de la información, entendiéndose por tal, según su artículo 27, «la puesta a disposición del público de información sobre acciones u omisiones en los términos previstos por esta ley».

Para que la persona que efectúe una revelación pública pueda acogerse a sus medidas protectoras consistentes, fundamentalmente, en la prohibición de represalias, en la exención de responsabilidad por la revelación y en una serie de líneas de apoyo (asesoramiento, asistencia, y ayuda financiera), tienen que concurrir las condiciones de protección reguladas en el título VII («medidas de protección»)⁷⁰, así como alguna de las dos siguientes:

Por un lado, que primero haya realizado la comunicación por canales internos y externos, o directamente por canales externos, sin que se hayan tomado medidas apropiadas al respecto en el plazo establecido.

Por otro, que tenga motivos razonables para pensar que la infracción puede constituir un peligro inminente o manifiesto para el interés públi-

⁶⁷ Véase: sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2017 (FJ 2), ECLI:ES:TS:2017:2442, que cita otras muchas.

⁶⁸ Artículo 410 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

⁶⁹ Entre otras, las contenidas en los artículos 167 a 180 de la Ley Orgánica 2/1989, Procesal Militar, y en la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales, BOE n.º 307, de 24 de diciembre.

⁷⁰ Véase: artículos 35 a 41.

co⁷¹, o existe un riesgo de daños irreversibles; o que, en caso de comunicación a través del canal externo de información, exista riesgo de represalias o haya pocas probabilidades de que se dé un tratamiento efectivo a la información debido a las circunstancias particulares del caso.

Estas condiciones no son exigibles en el caso de que la persona haya revelado información directamente a la prensa en ejercicio de la libertad de expresión⁷².

La revelación pública de informaciones sobre infracciones del ordenamiento se halla vinculada al derecho fundamental a la libertad de expresión reconocido con carácter general tanto en nuestro derecho de origen interno, en el artículo 20.1.a de la Constitución, como en el ámbito internacional, en el artículo 10 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950⁷³.

En ese convenio se contemplan como posibles restricciones a la libertad de expresión, entre otras, las previstas por la ley que «constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática», las derivadas de la «seguridad nacional», «la protección de la reputación o de los derechos ajenos» y las que pudieran adoptarse para «impedir la divulgación de informaciones confidenciales»⁷⁴.

Parece claro que el derecho a la libertad de expresión no tiene un carácter absoluto e incondicionado, sino que presenta unos límites generales contenidos en el artículo 20.4 de la Constitución que resultan aplicables a cualquier persona, entre ellos, los derivados del respeto a los derechos al honor y a la intimidad⁷⁵ (Ragués, 2015: 30).

A estos límites han de añadirse otros específicos aplicables al personal militar en atención a las características de profunda jerarquización, disci-

⁷¹ Según la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de protección al denunciante, plasmada en la sentencia de la Gran Sala de 14 de febrero de 2023, emitida en el caso *Halet contra Luxemburgo*, *Luxleaks* (párrafos 131-144), el interés público en obtener la información debe ser superior al daño que la divulgación podría causar. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-223259>

⁷² Véase: artículo 28.

⁷³ El convenio, enmendado por los protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966 respectivamente, fue ratificado por España mediante instrumento depositado el 4 de octubre de 1979. BOE n.º 243, de 10 de octubre.

⁷⁴ Apartado 2 del artículo 10 del Convenio.

⁷⁵ El apartado 4 del artículo 20 de la Constitución señala que: «Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que los desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia».

plina y unidad que resultan indispensables a la organización militar para poder cumplir sus fines.

En efecto, los motivos específicos que pueden justificar la restricción de la libertad de expresión a los militares se hallan contenidos en la Ley Orgánica 9/2011, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, y se han ido perfilando a través de distintos pronunciamientos jurisdiccionales y de la doctrina emanada del Tribunal Constitucional.

En el plano normativo, no podemos dejar de recordar que el artículo 12 de esta ley orgánica determina que:

«1. El militar tiene derecho a la libertad de expresión y a comunicar y recibir libremente información en los términos establecidos en la Constitución, sin otros límites que los derivados de la salvaguarda de la seguridad y defensa nacional, el deber de reserva y el respeto a la dignidad de las personas, las instituciones y los poderes públicos [...].

3. En los asuntos estrictamente relacionados con el servicio en las Fuerzas Armadas, los militares en el ejercicio de la libertad de expresión estarán sujetos a los límites derivados de la disciplina».

Por lo que se refiere a los pronunciamientos jurisdiccionales sobre la materia, la Sala Quinta del Tribunal Supremo, con fundamento en la doctrina emanada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁷⁶, sostiene que el derecho fundamental a la libertad de expresión puede ser limitado a los militares allí donde pueda tener lugar una amenaza real para la disciplina y la cohesión interna de las Fuerzas Armadas⁷⁷.

Existe una profusa jurisprudencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, sintetizada en la sentencia de 30 de mayo de 2023, que trae a colación muchas otras sentencias de la misma sala sobre los límites de la libertad de expresión en el ámbito castrense. En esta sentencia se declaró que, junto con los límites expresos establecidos por la Constitución o los que puedan fijarse por ley, cabe el establecimiento de límites todavía más precisos. Además, se añadió que las manifestaciones pretendidamente críticas con la institución militar «han de considerarse protegidas por el artículo 10 del

⁷⁶ Véase: sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Engel y otros contra Países Bajos, de 8 de junio de 1976, disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57479%22%5D%7D> (en inglés); y Grigoriades contra Grecia, de 25 de noviembre de 1997, disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58116%22%5D%7D>

⁷⁷ Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 20 julio de 2022 (FJ 2), ECLI:ES:TS:2022:2893.

Convenio Europeo de Derechos Humanos cuando presenten un insignificante impacto objetivo sobre la disciplina militar»⁷⁸.

Ha de tenerse en cuenta que, como expresa con claridad meridiana la sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2019, las libertades del artículo 20.1.a de la Constitución no protegen «los simples rumores, invenciones o insinuaciones carentes de fundamento, ni dan cobertura constitucional a expresiones injuriosas o innecesarias a la hora de emitir cualquier crítica, opinión o idea, en las que simplemente su emisor exterioriza su personal menosprecio o animosidad de ofendido»⁷⁹.

Respecto a la cuestión de si los límites a la libertad de expresión de los militares son aplicables en actos ajenos al servicio o en los que se actúa en condición distinta a la militar, la sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 2021 parece decantarse por el mantenimiento de los límites en todo momento al expresar que «[n]o cabe, pues escindir la personalidad de quien posee la condición militar, so pretexto de actuar en esfera distinta de la castrense»⁸⁰.

No obstante, en este punto la sentencia de 8 de noviembre de 2022, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha flexibilizado la aplicación de los límites del derecho a la libertad de expresión de los militares en ciertos ámbitos, como el del caso enjuiciado, consistente en un debate de carácter académico en un medio de comunicación en el cual uno de los participantes ostentaba la doble condición de militar y profesor de Derecho Constitucional. En este asunto, el tribunal entendió que, entre otras, la calificación de los orígenes de la Constitución española como «espurios y bastardos» hecha por el militar y vertida en el contexto del debate académico quedaba amparada por el derecho a la libertad de expresión⁸¹.

Por otra parte, en la doctrina del Tribunal Constitucional también se acoge la posible limitación del derecho a la libertad de expresión de los militares de una manera más estricta que para el resto de los ciudadanos, tal y como se deduce de lo expresado por las sentencias del Alto Tribunal, resolutorias de recursos de amparo, de 24 de abril de 2017 y de 25 de septiembre de 2006. Esta última precisa que:

⁷⁸ Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2023 (FJ 4), ECLI:ES:TS:2023:2491, que cita otras muchas.

⁷⁹ Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2019 (FJ 4), ECLI:ES:TS:2019:1859.

⁸⁰ Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 2021 (FJ 3), ECLI:ES:TS:2021:909.

⁸¹ Véase: párrafo 56 de la sentencia de Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 8 de noviembre de 2022, caso Ayuso Torres contra España, [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-220573%22%7D>

«No puede entenderse por ello desproporcionada la exigencia de una necesaria medida más estricta que la exigible de las [personas] no pertenecientes a las Fuerzas Armadas, y que excluiría manifestaciones “levemente irrespetuosas”, en la expresión de opiniones críticas o discrepancias por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas, en relación con la actuación de órganos constitucionales o autoridades civiles o militares»⁸².

Una vez dibujada la panorámica general sobre los requisitos exigibles para que resulten aplicables las medidas protectoras de la Ley 2/2023 a quienes revelan información públicamente, así como sobre los límites generales y específicos del derecho a la libertad de expresión de los militares, hemos de considerar dos posibles situaciones distintas en la revelación pública de información por parte de un militar.

Por un lado, la del militar que revela públicamente información sobre infracciones penales y faltas disciplinarias militares, graves y muy graves, y, por otro, la de aquel militar que, una vez cumplidas las correspondientes condiciones de protección contenidas en la ley, efectúa una revelación pública sobre hechos constitutivos de infracciones penales y administrativas, graves y muy graves, de naturaleza común.

En la primera de las situaciones que hemos planteado, consideramos que para el militar se halla absolutamente proscrita la revelación pública de información dado que, como hemos analizado en este trabajo, las normas disciplinarias y penales militares imponen la obligación de que se utilicen unas formalidades y unos cauces específicos para la comunicación de las correlativas infracciones, por lo que queda excluida la aplicación de la ley de protección del informante. Además, la revelación pública por un militar de hechos constitutivos de infracciones disciplinarias y penales militares supone un ataque frontal a la disciplina ya que menoscaba la cohesión interna dentro de la organización castrense, garantizada a través de la observancia del conjunto de normas que regulan el comportamiento de los miembros de las Fuerzas Armadas, al obviarse las vías específicas de comunicación de información y la debida discreción sobre asuntos del servicio establecidas en las normas militares.

Más dudas ofrece el caso del militar que, una vez cumplidas las correspondientes condiciones de protección, efectúa una revelación pública so-

⁸² Sentencias del Tribunal Constitucional de 25 de septiembre de 2006 (FJ 9), ECLI:ES:TC:2006:272; y de 24 de abril de 2017 (FJ 3), ECLI:ES:TC:2017:38.

bre hechos constitutivos de infracciones penales y administrativas, graves o muy graves, de naturaleza común.

Aunque el militar puede realizar —conforme a lo dispuesto por la ley de protección del informante— comunicaciones de información sobre infracciones penales y administrativas comunes a través de los canales internos y externos, consideramos que, respecto a su revelación pública, debe realizarse una doble matización en función de si las personas afectadas por la revelación son o no militares. De este modo, si el afectado por la revelación pública efectuada por un militar sobre hechos constitutivos de infracciones penales y administrativas comunes es también un militar, creemos que el hecho mismo de la revelación pública perjudica de manera directa a la disciplina, entendida como el conjunto de reglas para mantener el orden y la subordinación que garantizan la rectitud de conducta individual y colectiva del militar⁸³. Por el contrario, si la persona afectada por la revelación pública efectuada por un militar sobre hechos constitutivos de infracciones penales o administrativas comunes fuera personal civil, no parece que la revelación vaya a producir ninguna lesión en la disciplina, jerarquía y unidad de la organización militar, por lo que el militar podría efectuarla amparado por el derecho a la libertad de expresión siempre que hubiera observado los límites generales y específicos aplicables a los militares para el ejercicio de ese derecho.

En cuanto a las consecuencias de la revelación pública de la información por el militar, pensamos que la enfática declaración efectuada por el artículo 38.1 de la ley de protección del informante ha de ser matizada cuando expresa que, las personas que hagan una revelación pública de conformidad con ella, «no se considerará que hayan infringido ninguna restricción de revelación de información, y aquellas no incurrirán en responsabilidad de ningún tipo en relación con dicha comunicación o revelación pública». Esto resulta, cuanto menos, contradictorio, dado que a continuación se indica que «esta medida no afectará a las responsabilidades de carácter penal».

En efecto, el militar, en los supuestos mencionados en los que no le estaría permitida la revelación pública por resultar esta lesiva para la disciplina, quedaría al margen de las normas protectoras de la Ley 2/2023, de manera que su conducta, en función del contenido de la información, podría dar lugar a la comisión de varios delitos tipificados en el Código Penal Militar, entre los que se encuentran los delitos de revelación de secretos e

⁸³ Véase: artículo 44 del Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas.

informaciones relativas a la seguridad y defensa nacionales (artículo 26), ultrajes a España e injurias a la organización militar (artículos 36 y 37), insulto a superior (artículo 43) y delitos contra los deberes del servicio (artículo 80).

7. CONCLUSIONES

- La esperada Ley 2/2023 ha apostado de manera decidida por la colaboración de los particulares en el ejercicio de funciones públicas dirigidas a la prevención y el descubrimiento de infracciones penales y administrativas graves o muy graves. El hecho de que se hayan introducido en esta ley una serie de medidas para incentivar la comunicación de información sobre tales infracciones sin el temor a sufrir represalias merece una valoración positiva. Sin embargo, se echa en falta que la ley no contemple ninguna salvedad en su aplicación relativa a la normativa específica militar en lo que esta última pudiera resultar incompatible con aquella, dado que las obligaciones y deberes propios del personal militar, así como las gravosas consecuencias que tiene su incumplimiento, no tienen equiparación con el régimen establecido para los demás empleados públicos.
- Más allá del argumento puramente formal de que las normas reguladoras de las obligaciones y deberes del militar, por razón de la materia, son de preferente aplicación a la ley de protección del informante, estimamos que la existencia de una serie de cauces y formalidades legales específicos de obligatorio cumplimiento para los militares en relación con la comunicación de las infracciones disciplinarias y penales militares justifica el que esta comunicación, cuando se efectúa por personal militar, deba entenderse excluida del ámbito material de aplicación de la aludida ley. En particular, la singularidad del régimen estatutario militar, que impone al militar un deber de reserva más estricto que el exigible a los demás empleados públicos, conlleva que, dentro de la exclusión de las materias clasificadas del ámbito material de aplicación de la Ley 2/2023, deban entenderse comprendidas las que hubieran sido objeto de clasificación con arreglo a la normativa general y también aquellas materias clasificadas conforme a la normativa específicamente militar. Es decir, además de las materias que hubieran sido clasificadas en atención a lo dispuesto por la normativa general sobre secretos oficiales, quedarían excluidas de la aplicación de la ley de protección

del informante aquellas otras que tengan reconocido algún grado de clasificación tanto en las normas específicamente militares sobre política de seguridad de la información del Ministerio de Defensa como en las normas reguladoras de las materias clasificadas existentes en las organizaciones defensivas de las que España forma parte.

- El legislador español ha regulado el ámbito personal de aplicación de la ley de protección del informante, en lo que se refiere a los informantes que prestan servicio en el sector público, de una manera sumamente genérica y con un alcance omnicompreensivo. Por ello, y en particular respecto a las personas que ostentan la condición militar, resulta necesario acudir a las normas reguladoras del régimen de personal militar para tratar de concretar qué categorías de personas puede entenderse que están incluidas dentro del ámbito subjetivo de la ley de protección del informante.
- Precisamente, debido al carácter globalizador de la ley, creemos que esta obliga a extender sus medidas protectoras a determinadas clases de personal como los alumnos de los centros docentes militares de formación y los aspirantes a la condición de reservistas voluntarios en su periodo de formación militar, así como a aquellas personas cuya relación estatutaria o profesional con el Ministerio de Defensa todavía no haya comenzado, siempre y cuando la información se hubiera obtenido durante el proceso de selección.
- El desconocimiento de la identidad de la persona que realiza una comunicación anónima sobre infracciones constitutivas de delitos y faltas disciplinarias militares constituye el factor clave que determina que, a diferencia de lo que sucede con el personal militar, no pueda exigirse al informante anónimo el cumplimiento de las formalidades ni la obligación de seguir los cauces establecidos en las normas militares a la hora de realizar la correspondiente comunicación. De ahí que, según nuestra opinión, las comunicaciones anónimas sobre hechos constitutivos de infracciones disciplinarias militares deberían admitirse una vez que se hayan practicado, si ello resulta posible, las diligencias de investigación oportunas para confirmar la veracidad de su contenido. Por otra parte, en el ámbito penal las denuncias anónimas vienen siendo admitidas en la práctica forense y también en sede jurisprudencial como *notitia criminis*, es decir, como fuente de información, aunque no como medio de prueba. Así pues, ante la posibilidad de que se realicen comunicaciones anónimas de delitos militares al amparo de la ley

de protección del informante, consideramos que, de lege ferenda, debería acometerse una reforma de la Ley Orgánica 2/1989, Proceso Militar, en el sentido de que cuando la noticia de la comisión de un delito competencia de la jurisdicción militar la hubiese comunicado una persona de forma anónima a través de un procedimiento de denuncia interna, la comunicación del hecho delictivo a las autoridades pudiera realizarla el responsable del canal de denuncia sin revelar la identidad de dicha persona salvo que fuese especialmente requerido para hacerlo.

- El militar que comunica informaciones sobre hechos constitutivos de infracciones penales o administrativas graves o muy graves comprendidos en el ámbito de la Ley 2/2023, a nuestro juicio, no tiene la condición de interesado en el procedimiento de gestión de las comunicaciones porque no ostenta en aquel más interés que la defensa de la legalidad o del interés público, en abstracto. Esta carencia de la condición de interesado nos lleva a concluir, en coherencia con lo previsto por la ley, que no existe legitimación activa para recurrir la decisión de no continuar la tramitación de la comunicación o de no realizar diligencias de investigación que pudiera adoptarse por el responsable del canal, por más que esto pudiera ser discutible desde el punto de vista constitucional. En cuanto a la posición jurídica del «militar informante» en el ulterior procedimiento sancionador que pudiera iniciarse como consecuencia de la comunicación efectuada, en principio, parece complicado que aquel vaya a poder constituirse en parte y recurrir en vía contencioso-administrativa la resolución finalizadora del procedimiento sancionador, aunque teóricamente esto sería factible si, en el caso concreto de que se trate, demuestra tener un interés legítimo. Por lo que se refiere al ámbito penal, la figura del «militar informante» podría encajar en la categoría procesal de testigo, por lo que entonces quedaría sujeto a las normas reguladoras de su estatuto.
- Consideramos que la conducta consistente en la revelación pública por un militar de la comisión de delitos y faltas militares de otro militar daña gravemente la disciplina y no constituye un ejercicio legítimo de la libertad de expresión, por lo que puede ser objeto del correspondiente reproche conforme a las normas penales o disciplinarias militares. Por otro lado, el hecho de que un militar efectúe comunicaciones de información sobre hechos constitutivos de infracciones administrativas y de delitos comprendidos en la ley de protección al informante no quiere decir que, pese a que pudie-

ra parecer paradójico, aun cumplidas las condiciones legales para poder realizar su revelación pública, esta sea compatible con lo establecido por las normas militares. En efecto, teniendo en cuenta las restricciones que, conforme a derecho, pueden imponerse a los militares en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, a nuestro juicio, la revelación pública por un militar de hechos constitutivos de infracciones administrativas o penales comunes que pudiera haber cometido otro militar socava la disciplina y, por lo tanto, no estaría amparada por la libertad de expresión. Sin embargo, cuando el afectado por la revelación pública de un militar de acciones u omisiones constitutivas de infracciones administrativas o penales comunes sea una persona no sometida a fuero militar, estimamos que dicha revelación no produce ningún quebranto en las características esenciales de la organización militar ni, en particular, en la disciplina. En consecuencia, el militar, una vez cumplidas las condiciones legales para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y con respeto a los límites establecidos jurisprudencialmente para el ejercicio de tal derecho por los militares, podría «libremente» efectuar su revelación pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986 [en línea]. [Consulta: 4 julio 2023]. Disponible en: https://gestiona3.madrid.org/archivos/images/AREA_PROFESIONAL/Legislacion_archivistica/EST_Acuerdo_Consejo_Ministros_SSOO_28-11-1986.pdf
- ALIAGA RODRÍGUEZ, R. (2022), La denuncia anónima como instrumento de transparencia y protección de los denunciantes. *Revista Española de la Transparencia*, 14, pp. 57-78. ISSN 2444-2607.
- CARBAJO DOMINGO, M. A. (2023). La posible inconstitucionalidad de la Ley 2/2023: la creación de espacios de impunidad ajenos al contencioso-administrativo. El descontrol de la actividad administrativa de los artículos 13 y 20 de la Ley 2/2023. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*. Especial III. Smarteca. ISSN 0210-2161.
- ESPAÑA. (1882). Ley de Enjuiciamiento Criminal. *Gaceta de Madrid*. 17 de septiembre, núm. 260.
- (1968). Ley 9/1968, de 5 de abril, de Secretos Oficiales. *Boletín Oficial del Estado*. 6 de abril, núm. 84.

- (1969). Decreto 242/1969, de 20 de febrero, por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley 9/1968, de 5 de abril sobre Secretos Oficiales. *Boletín Oficial del Estado*. 24 de febrero, núm. 47.
- (1978). Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado*. 29 de diciembre, núm. 311.
- (1981). Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio. *Boletín Oficial del Estado*. 5 de junio, núm. 134.
- (1989). Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar. *Boletín Oficial del Estado*. 18 de abril, núm. 92.
- (1994). Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales. *Boletín Oficial del Estado*. 24 de diciembre, núm. 307.
- (1995). Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. *Boletín Oficial del Estado*. 24 de noviembre, núm. 281.
- (2003). Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. *Boletín Oficial del Estado*. 18 de diciembre, núm. 302.
- (2005). Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. *Boletín Oficial del Estado*. 18 de noviembre, núm. 276.
- (2006). Orden Ministerial 76/2006, de 19 de mayo, por la que se aprueba la política de seguridad de la información del Ministerio de Defensa. *Boletín Oficial de Defensa*. 29 de mayo, núm. 103.
- (2007). Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar. *Boletín Oficial del Estado*. 20 de noviembre, núm. 278.
- (2007). Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil. *Boletín Oficial del Estado*. 23 de octubre, núm. 254.
- (2007). Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. *Boletín Oficial del Estado*. 23 de marzo, núm. 71.
- (2009). Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. *Boletín Oficial del Estado*. 7 de febrero, núm. 33.
- (2010). Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declaró el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo. *Boletín Oficial del Estado*. 4 de diciembre, núm. 295.
- (2011). Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y la seguridad. *Boletín Oficial del Estado*. 2 de agosto, núm. 184.

- (2011). Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas. *Boletín Oficial del Estado*. 28 de julio, núm. 180.
- (2014). Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas. *Boletín Oficial del Estado*. 5 de diciembre, núm. 294.
- (2015). Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado*. 2 de octubre, núm. 236.
- (2015). Ley Orgánica 14/2015, de 14 de octubre, del Código Penal Militar. *Boletín Oficial del Estado*. 15 de octubre, núm. 247.
- (2017). Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. *Boletín Oficial del Estado*. 9 de noviembre, núm. 272.
- (2018). Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. *Boletín Oficial del Estado*. 6 de diciembre, núm. 294.
- (2023). Anteproyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal. *Boletín Oficial del Estado*.
- (2023). 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. *Boletín Oficial del Estado*. 21 de febrero, núm. 44.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2023). Ley 2/2023, de 20 de febrero, de protección al informante: ámbito material de aplicación. [en línea]. *Estudios y Comentarios*. [Consulta: 11 julio 2023]. Disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1513983>
- FRANCIA. (2022). Loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d’alerte. *Journal Officiel de la République Française*. 22 de marzo, núm. 0068.
- GARCÍA-MORENO, B. (2022), La figura del *whistleblower*. En: GIMENO BEVIÁ, J. y LÓPEZ DONAIRE, M. B. (dirs.). *La Directiva de protección de los denunciantes y su aplicación práctica al sector público*. Valencia. Tirant lo Blanch. pp. 29-52. ISBN 9788411136921.
- GARRIDO JUNCAL, A. (2022). La ley que protege a los informantes de infracciones normativas comienza su tramitación: preguntas y respuestas sobre una norma indispensable para el buen funcionamiento de las instituciones democráticas [en línea]. *Cuadernos Manuel Jiménez Abad*, 24, pp. 167-178. [Consulta: 17 julio 2023]. DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM22.0210>
- IGLESIAS REY, P. (2023). Implicaciones de la nueva ley de protección del informante: la exigencia de los canales de denuncia en el sector

- público como un elemento nuclear de los sistemas de integridad. *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, 81, pp. 164-178. ISSN 1136-517X.
- Informe del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), sobre el anteproyecto de ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción [en línea]. [Consulta: 28 junio 2023]. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-sobre-el-Anteproyecto-Ley-reguladora-de-la-proteccion-de-las-personas-que-informen-sobre-infracciones-normativas-y-de-lucha-contr-la-corrupcion-por-la-que-se-transpone-la-Directiva--UE--2019-1937-del-Parlamento-Europeo-y-del-Consejo--de-23-de-octubre-de-2019--relativa-a-la-proteccion-de-las-personas-que-informen-sobre-derecho-de-la-Union-, p. 30>
- JERICÓ OJER, L. (2023). Primeras aproximaciones a la Ley reguladora de la protección de la persona informante y de lucha contra la corrupción: sus principales implicaciones desde la perspectiva penal. [en línea]. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 25, pp. 15-16. [Consulta: 11 julio 2023]. Disponible en: <http://criminet.ugr.es/recpc/25/recpc25-08.pdf>.
- LOZANO CUTANDA, B. (2023). Ley 2/2023 de protección del informante: dos cuestiones problemáticas (una posiblemente inconstitucional). [en línea]. *GA_P. Análisis*. [Consulta: 29 de julio de 2023]. Disponible en: https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2023/02/Ley_de_proteccion_informante.pdf
- MAGRO SERVET, V. (2023). Denuncia anónima, el confidente, el canal de denuncias y la Ley 2/2023, de 20 de febrero de protección del «alerador» ante la corrupción. *Diario La Ley*, 10239. ISSN 1989-6913.
- MIRANZO DÍAZ, J. (2023). La nueva Ley 2/2023 de protección del «informante» [en línea]. *Boletín del Observatorio de Contratación Pública*. [Consulta: 30 julio 2023]. ISSN-e 2952-3109. Disponible en: <https://www.obcp.es/opiniones/la-nueva-ley-22023-de-proteccion-del-informante>
- OLAIZOLA NOGALES, I. (2021), La protección de los denunciantes: algunas carencias de la directiva (UE) 2019/1937. En: MOLINA ÁLVAREZ y ALEMÁN ARÓSTEGUI (coord.). *Análisis de la Directiva UE 2019-1937 Whistleblower desde las perspectivas penal, procesal, laboral y administrativo-financiera*. Navarra. Aranzadi. p. 29. ISBN 9788413909998.

- OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. (2013). *Principios Globales sobre Seguridad Nacional y el Derecho a la Información (Principios de Tshwane)*, [en línea]. Open Society Foundations [Consulta: 12 julio 2023]. Disponible en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Taller_Alto_Nivel_Paraguay_2018_documentos_referencia_Principios_Tshwane.pdf
- PAJARÓ CALVO, M. (2022). Análisis del proyecto de ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción [en línea]. *Documentación Administrativa*, 9, pp. 43-74. [Consulta: 14 julio 2023]. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/da.11151>
- RAGUÉS I VALLÈS, R. (2015), La trascendencia penal de la obtención y revelación de información confidencial en la denuncia de conductas ilícitas. [en línea]. *InDret*, 3, pp. 1-33. [Consulta: 29 julio 2023]. Disponible en: 304289-Text de l'article-427390-1-10-20160128.pdf
- RECIO GAYO, M. (2023). *Las comunicaciones anónimas y su régimen de protección del informante (whistleblower)* [en línea]. [Consulta: 17 julio 2023]. Disponible en: <https://elderecho.com/comunicaciones-anonimas-y-regimen-ley-whistleblower>
- REY GUANTER, S. (2023). La relación entre las vías de comunicación de las infracciones en la ley 2/2023 de protección del informante desde la perspectiva de la persona trabajadora y su empleadora [en línea]. *IUSLabor.*, 2, pp. 1-30. [Consulta: 30 julio 2023]. ISSN-e 1699-2938.
- Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 1 de junio de 2000 (FJ 1), ECLI:ES:TS:2000:4501.
- Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 2022 (FJ 1), ECLI:ES:TS:2022:515.
- Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 2023 (FJ 1), ECLI:ES:TS:2023:2000.
- Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 2003 (FJ 1), ECLI:ES:TS:2003:1633.
- Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 2016 (FJ 2), ECLI:ES:TS:2016:4302.
- Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2017 (FJ 2), ECLI:ES:TS:2017:1007.
- Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 2021 (FJ 3), ECLI:ES:TS:2021:909.
- Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2023 (FJ 4), ECLI:ES:TS:2023:2769.

- Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2019 (FJ 2), ECLI:ES:TS:2019:956.
- Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2017 (FJ 2), ECLI:ES:TS:2017:2442.
- Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 20 julio de 2022 (FJ 2), ECLI:ES:TS:2022:2893.
- Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 2014 (FJ 2). ECLI:ES:TS:2014:2217.
- Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2023 (FJ 4), ECLI:ES:TS:2023:2491,
- Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 5 de abril de 2001 (FJ 1), ECLI:ES:TS:2001:2854.
- Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2019 (FJ 4), ECLI:ES:TS:2019:1859.
- Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 7 de mayo de 2021 (FJ 4), ECLI:ES:TS:2021:1599.
- Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 11 de abril de 2013 (FJ 2), ECLI:ES:TS:2013:1825.
- Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2020 (FJ 2), ECLI:ES:TS:2020:272.
- Sentencia de Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 8 de noviembre de 2022, emitida en el caso Ayuso Torres contra España, [en línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-220573%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-220573%22]})
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de octubre de 2003 (FJ 11), ECLI:ES:TC:2003:184.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de abril de 2017 (FJ 3), ECLI:ES:TC:2017:38.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de septiembre de 2006 (FJ 9), ECLI:ES:TC:2006:272.
- Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala), de 14 de febrero de 2023, emitida en el caso Halet contra Luxemburgo, *Luxleaks* [en línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-223259>
- Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de diciembre de 1992, caso Hadjianastassiou contra Grecia [en línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en: [https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22fulltext%22:\[%22Hadjianastassiou%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-57779%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22fulltext%22:[%22Hadjianastassiou%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-57779%22]})

- Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, emitida en el caso Engel y otros contra Países Bajos, de 8 de junio de 1976, [en línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57479%22%5D%7D>
- Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, emitida en el caso Grigoriades contra Grecia, de 25 de noviembre de 1997, [en línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58116%22%5D%7D>
- SIERRA RODRÍGUEZ, J. (2023). Cinco insuficiencias de la Ley 2/2023 de protección de informantes. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*. Especial III. Smarteca. ISSN 0210-2161.
- TARDÍO PATO, J. A. (2022). La protección del denunciante para garantía del cumplimiento de la legalidad y evitar la corrupción, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 217, pp. 1-14. Aranzadi ProView. ISSN 0210-8461.
- UNIÓN EUROPEA. (2014). Reglamento (UE) 376/2014, de 3 de abril, sobre notificación de sucesos en la aviación civil, *Diario Oficial de la Unión Europea*. 24 de abril, L 122/18.
- UNIÓN EUROPEA. (2019). Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. *Diario Oficial de la Unión Europea*. 26 de noviembre, L 305/17.
- VIGURI CORDERO, J. (2023). Los retos de la protección de las personas informantes en España tras la aprobación de la Ley 2/2023: un derecho en vías de consolidación. *Revista Española de la Transparencia*, 17, pp. 271-298. ISSN 2444-2607.
- VILLEGAS GARCÍA, M. A. (2022). Algunas reflexiones sobre el Proyecto de Ley de protección del informante. *Diario La Ley*, 10187. ISSN 1989-6913.

