

**APROXIMACIÓN A 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:
UNA VISIÓN APLICATIVA EN EL SECTOR PÚBLICO**

Concepción CAMPOS ACUÑA

Doctora en Derecho y Codirectora de Red Localis

SUMARIO:

1. Aproximación a la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.
2. La aplicación de la Ley 2/2023 en el Sector Público: especialidades del ámbito local
3. Sistema Interno de Información: su triple articulación
4. Medidas de protección: condiciones de protección, prohibición de represalias y otras medidas de apoyo
5. Un nuevo órgano de control: la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I.
6. Régimen Sancionador aplicable: infracciones, sanciones y demás aspectos de aplicación en su régimen jurídico
7. Conclusión: tareas pendientes para perfeccionar los sistemas de integridad
8. Bibliografía

1. APROXIMACIÓN A 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.

El 21 de febrero del año 2023 el BOE publicaba 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. Se ponía fin así, a más de un año de retraso en el proceso de transposición de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones de la Unión y una laguna regulatoria existente en el ordenamiento jurídico español.

Desde la aprobación en el año 2013 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, era prácticamente unánime la crítica a la inexistente regulación de esta materia a nivel básico¹, sin perjuicio de algunas regulaciones autonómicas² y experiencias propias en el ámbito local y la necesidad de incorporar una regulación propia con la que contaban ya más de 60 países (Ponce y Villoria, 2021), vacío legal al que la Directiva puso fecha de caducidad y la Ley 2/2023 ha cumplido al fin.

1.1.- Ámbito objetivo de la protección

La ley tiene por finalidad otorgar una protección adecuada frente a las represalias que puedan sufrir las personas físicas que informen sobre alguna de las acciones u omisiones a que se refiere el artículo 2, relativo al ámbito material de aplicación, a través de los procedimientos previstos en la misma.

De conformidad con dicho lo establecido en el mismo, la ley protege a las personas físicas que informen, a través de alguno de los procedimientos previstos en ella de:

a) Cualesquiera acciones u omisiones que puedan constituir infracciones del Derecho de la Unión Europea siempre que:

1.º Entren dentro del ámbito de aplicación de los actos de la Unión Europea enumerados en el anexo de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen

¹ Durante este período han ido surgiendo distintas iniciativas que han pretendido introducir la regulación de esta materia en el ordenamiento jurídico español, como la “Proposición de Ley de protección integral de los alertadores” o la “Proposición de Ley de medidas de lucha contra la corrupción”, pero que no han cristalizado.

² Ley 2/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autonómica sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes; Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas; LEY 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana; Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears; Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra o la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante

sobre infracciones del Derecho de la Unión, con independencia de la calificación que de las mismas realice el ordenamiento jurídico interno;

2.º Afecten a los intereses financieros de la Unión Europea tal y como se contemplan en el artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); o

3.º Incidan en el mercado interior, tal y como se contempla en el artículo 26, apartado 2 del TFUE, incluidas las infracciones de las normas de la Unión Europea en materia de competencia y ayudas otorgadas por los Estados, así como las infracciones relativas al mercado interior en relación con los actos que infrinjan las normas del impuesto sobre sociedades o con prácticas cuya finalidad sea obtener una ventaja fiscal que desvirtúe el objeto o la finalidad de la legislación aplicable al impuesto sobre sociedades.

b) Acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave. En todo caso, se entenderán comprendidas todas aquellas infracciones penales o administrativas graves o muy graves que impliquen quebranto económico para la Hacienda Pública y para la Seguridad Social.

No obstante, existen una serie de supuestos particulares que, no obstante, no supondrán la exclusión en la aplicación de otras normas, pues se precisa que la protección contemplada en la Ley 2/2023 no excluirá la aplicación de las normas relativas al proceso penal, incluyendo las diligencias de investigación e igualmente esta protección en relación a las personas trabajadoras que informen sobre infracciones del Derecho laboral en materia de seguridad y salud en el trabajo, se entiende sin perjuicio de la establecida en su normativa específica.

En sentido contrario, sí existen una serie de supuestos que excluyen de su aplicación la protección recogida en la norma, como son:

a) Informaciones que afecten a la información clasificada.

- b) Obligaciones que resultan de la protección del secreto profesional de los profesionales de la medicina y de la abogacía, del deber de confidencialidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ámbito de sus actuaciones, así como del secreto de las deliberaciones judiciales.
- c) Informaciones relativas a infracciones en la tramitación de procedimientos de contratación que contengan información clasificada o que hayan sido declarados secretos o reservados,
- d) o aquéllos cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales conforme a la legislación vigente, o en los que lo exija la protección de intereses esenciales para la seguridad del Estado.

En el supuesto de información o revelación pública de alguna de las infracciones a las que se refiere la parte II del anexo de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, resultará de aplicación la normativa específica sobre comunicación de infracciones en dichas materias.

1.2.- Ámbito subjetivo de aplicación

A diferencia de otras normas que integran el ordenamiento jurídico y que contemplan una regulación diferenciada para el sector público o privado, la Ley 2/2023 se aplicará a los informantes que trabajen en el sector privado o público y que hayan obtenido información sobre infracciones en un contexto laboral o profesional, sin perjuicio de las especialidades que contempla en relación al sector privado en el Título II Sistema de Información, que dedica su Capítulo II al sistema de información del sector privado y su Capítulo III al sistema de información del sector privado.

- En todo caso, su ámbito subjetivo comprenderá:
 - a) las personas que tengan la condición de empleados públicos o trabajadores por cuenta ajena;

- b) los autónomos;
 - c) los accionistas, partícipes y personas pertenecientes al órgano de administración, dirección o supervisión de una empresa, incluidos los miembros no ejecutivos;
 - d) cualquier persona que trabaje para o bajo la supervisión y la dirección de contratistas, subcontratistas y proveedores.
- Igualmente se aplicará a los informantes que comuniquen o revelen públicamente información sobre infracciones obtenida en el marco de una relación laboral o estatutaria ya finalizada, 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 o de negociación precontractual.
 - Las medidas de protección del informante previstas en el título VII también se aplicarán, en su caso, específicamente a los representantes legales de las personas trabajadoras en el ejercicio de sus funciones de asesoramiento y apoyo al informante.

Por su parte, las medidas de protección del informante previstas en el título VII también se aplicarán, en su caso, a:

- a) personas físicas que, en el marco de la organización en la que preste servicios el informante, asistan al mismo en el proceso,
- b) personas físicas que estén relacionadas con el informante y que puedan sufrir represalias, como compañeros de trabajo o familiares del informante, y
- c) personas jurídicas, para las que trabaje o con las que mantenga cualquier otro tipo de relación en un contexto laboral o en las que ostente una participación significativa. A estos efectos, se entiende que la participación en el capital o en los derechos de voto correspondientes a acciones o participaciones es

significativa cuando, por su proporción, permite a la persona que la posea tener capacidad de influencia en la persona jurídica participada.

2.- LA APLICACIÓN DE LA LEY 2/2023 EN EL SECTOR PÚBLICO: ESPECIALIDADES DEL ÁMBITO LOCAL

Como hemos expuesto, el legislador español ha optado por una regulación conjunta para el sector público y privado, recogiendo algunas especialidades para el sistema de información del sector público que analizamos a continuación poniendo el acento en las entidades que integran la administración local.

2.1. Sector público afectado por la Ley 2/2023

En su artículo 13 la Ley 2/2023 realiza una amplia inclusión de las entidades del sector público en su ámbito de aplicación, entendiéndose que se entienden comprendidos en dicha noción:

- a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las comunidades autónomas, ciudades con Estatuto de Autonomía y las entidades que integran la Administración Local.
- b) Los organismos y entidades públicas vinculadas o dependientes de alguna Administración pública, así como aquellas otras asociaciones y corporaciones en las que participen las Administraciones y organismos públicos.
- c) Las autoridades administrativas independientes, el Banco de España y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.
- d) Las universidades públicas.
- e) Las corporaciones de Derecho público.

- f) Las fundaciones del sector público³.
- g) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a), b), c), d) y g) del presente apartado sea superior al cincuenta por ciento, o en los casos en que, sin superar ese porcentaje, se encuentre respecto de las referidas entidades en el supuesto previsto en el artículo 5 del texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre.

Igualmente se encuentran obligadas a dotarse de un Sistema interno de información, los órganos constitucionales, los de relevancia constitucional e instituciones autonómicas análogas a los anteriores.

En el caso de organismos públicos con funciones de comprobación o investigación de incumplimientos sujetos a esta norma, se efectúa una distinción, al menos, entre un canal interno referente a los propios incumplimientos del organismo o su personal, y el canal externo referente a las comunicaciones que reciba de los incumplimientos de terceros cuya investigación corresponda a sus competencias.

2.2. Especialidades del ámbito local

El establecimiento de un canal interno de denuncias y la dotación de un sistema de protección a los denunciantes adquiere características muy distintas en función de la dimensión de la organización en la que deba desplegar sus efectos, en especial, en relación al ámbito local, como deja patente la propia Directiva. La norma europea establece la obligación de disponer de un canal interno de denuncias para el conjunto de entidades del sector público, pero puntualiza en su artículo 8, apartado 9, la posibilidad de que los Estados miembros puedan eximir de la obligación prevista en el apartado 1 a los

³ A efectos de la ley, se entenderá por fundaciones del sector público aquellas que reúnan alguno de los siguientes requisitos: 1.º Que se constituyan de forma inicial, con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o bien reciban dicha aportación con posterioridad a su constitución. 2.º Que el patrimonio de la fundación esté integrado en más de un cincuenta por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por sujetos integrantes del sector público con carácter permanente. 3.º Que la mayoría de derechos de voto en su patronato corresponda a representantes del sector público.

municipios de menos de 10.000 habitantes o con menos de 50 trabajadores, u otras entidades mencionadas en el párrafo primero de dicho apartado con menos de 50 trabajadores.

Si bien la base argumental, la escasez de medios y recursos de las entidades de menor tamaño podrían aconsejar acogerse a dicha excepcionalidad, en sentido contrario los riesgos son evidentes, pues si se quieren combatir determinadas prácticas irregulares, eximir de esta obligación a las empresas o entidades públicas en esos casos, en el caso de España a la gran mayoría de ayuntamientos, no parece lo más adecuado, en particular, dado el impacto disuasorio que tendrán las redes de proximidad en estos casos⁴.

Y así se hace efectivamente por la Ley 2/2023, que, en su artículo 14, contempla expresamente la posibilidad de recurrir a medios compartidos en el sector público. De este modo, los municipios de menos de 10.000 habitantes, entre sí o con cualesquiera otras Administraciones públicas que se ubiquen dentro del territorio de la comunidad autónoma, podrán compartir el Sistema interno de información y los recursos destinados a las investigaciones y las tramitaciones. Es decir, se establece un doble condicionante, por una parte, poblacional, sólo podrán acogerse a esta posibilidad las entidades municipales con una población inferior a los 10.000 habitantes, y, por otra, territorial, la opción de compartir el Sistema interno de información y recursos asociados para su gestión sólo podrá realizarse entre entidades ubicadas en la misma Comunidad Autónoma, es decir, supera la limitación provincial.

Pero esta posibilidad compartida no se limita a los municipios, sino que también se contempla para las entidades pertenecientes al sector público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de órganos de las Administraciones territoriales, en este caso con la limitación en función del número de recursos personales, que cuenten con menos de cincuenta trabajadores, en cuyo caso podrán compartir con la Administración

⁴ <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/02/24/estatuto-del-denunciante-canales-internos-de-denuncia-e-integridad-institucional/>

de adscripción el Sistema interno de información y los recursos destinados a las investigaciones y las tramitaciones.

Con independencia de encontrarnos ante un supuesto u otro, sí se establece la debida garantía de que los sistemas resulten independientes entre sí y los canales aparezcan diferenciados respecto del resto de entidades u organismos, de modo que no se genere confusión a los ciudadanos.

Hasta el momento y con independencia del Buzón del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, habilitado para la comunicación de infracciones que afecten a la gestión de los Fondos Europeos, ya se han arbitrado medidas de colaboración para dotarse de buzones de comunicación de informaciones, como es el caso del ofrecido por la Oficina Antifraude de Valencia.

3.- SISTEMA INTERNO DE INFORMACIÓN: SU TRIPLE ARTICULACIÓN

El Sistema interno de información se configura como el cauce preferente para informar sobre las acciones u omisiones previstas en el artículo 2 de la Ley, siempre que se pueda tratar de manera efectiva la infracción y si el denunciante considera que no hay riesgo de represalia.

Todas las personas jurídicas obligadas dispondrán de un Sistema interno de información en los términos establecidos en la ley. Sistema que se articula sobre un triple eje: canal de denuncias, responsable del sistema y procedimientos de denuncias.

La responsabilidad de la implantación del Sistema interno de información corresponderá al órgano de administración u órgano de gobierno de cada entidad u organismo obligado, previa consulta con la representación legal de las personas trabajadoras, responsable que tendrá la condición de responsable del tratamiento de los datos personales de conformidad con lo dispuesto en la normativa sobre protección de datos personales.

3.1. Características del Sistema interno de información

Con independencia de la fórmula de gestión el Sistema interno de información, debe ajustarse en sus características a los siguientes condicionantes:

- a) Permitir a todas las personas referidas en el artículo 3 comunicar información sobre las infracciones previstas en el artículo 2.
- b) Estar diseñado, establecido y gestionado de una forma segura, de modo que se garantice la confidencialidad de la identidad del informante y de cualquier tercero mencionado en la comunicación, y de las actuaciones que se desarrollen en la gestión y tramitación de la misma, así como la protección de datos, impidiendo el acceso de personal no autorizado.
- c) Permitir la presentación de comunicaciones por escrito o verbalmente, o de ambos modos.
- d) Integrar los distintos canales internos de información que pudieran establecerse dentro de la entidad.
- e) Garantizar que las comunicaciones presentadas puedan tratarse de manera efectiva dentro de la correspondiente entidad u organismo con el objetivo de que el primero en conocer la posible irregularidad sea la propia entidad u organismo.
- f) Ser independientes y aparecer diferenciados respecto de los sistemas internos de información de otras entidades u organismos, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 12 y 14.
- g) Contar con un responsable del sistema en los términos previstos en el artículo 8.
- h) Contar con una política o estrategia que enuncie los principios generales en materia de Sistema interno de información y defensa del informante y que sea debidamente publicitada en el seno de la entidad u organismo.

- i) Contar con un procedimiento de gestión de las informaciones recibidas.
- j) Establecer las garantías para la protección de los informantes en el ámbito de la propia entidad u organismo, respetando, en todo caso, lo dispuesto en el artículo 9.

- **Gestión del Sistema interno de información por tercero externo.**

La gestión del Sistema interno de información por un tercero externo en el ámbito de la Administración General del Estado, las Administraciones autonómicas y ciudades con Estatuto de Autonomía y las Entidades que integran la Administración Local solo podrá acordarse en aquellos casos en que se acredite insuficiencia de medios propios, conforme a lo dispuesto en el artículo 116 apartado 4 letra f) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Esta gestión comprenderá únicamente el procedimiento para la recepción de las informaciones sobre infracciones y, en todo caso, tendrá carácter exclusivamente instrumental.

3.2. Canal Interno de Información

El canal interno de información se integra dentro del Sistema Interno de Información, y tiene por objeto permitir realizar comunicaciones por escrito o verbalmente, o de las dos formas.

La información se podrá realizar en cualquiera de las modalidades que se puedan contemplar:

- bien por escrito, a través de correo postal o a través de cualquier medio electrónico habilitado al efecto,

- o verbalmente, por vía telefónica o a través de sistema de mensajería de voz⁵.

Incluso, a solicitud del informante, también podrá presentarse mediante una reunión presencial dentro del plazo máximo de siete días.

En su caso, se advertirá al informante de que la comunicación será grabada y se le informará del tratamiento de sus datos de acuerdo a lo que establece el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016.

Esta comunicación de garantía a través del canal interno debe reforzarse con la información adicional, de forma clara y accesible, sobre los canales externos de información ante las autoridades competentes y, en su caso, ante las instituciones, órganos u organismos de la Unión Europea.

Uno de los grandes ejes del debate sobre la configuración de los canales de denuncias es la posibilidad de que sean anónimas o no, una posibilidad, la del anonimato, que se admitía sin problemas por la Oficina de Lucha contra el Fraude de la Unión Europea (OLAF), ha quedado desdibujada por la Directiva que, en su artículo 6.2, deja a criterio de los Estados miembros, en sus labores de transposición la posibilidad de la admisión de dicho formato o no, intensificándose los riesgos en el ámbito local. Finalmente, el legislador español opta por permitir la presentación y posterior tramitación de comunicaciones anónimas a través de los canales internos de información⁶.

En todo caso, hay un tema sobre el cual debemos detenernos, como es la **Preservación de la identidad del informante y de las personas afectadas, contemplada en el artículo 33, que reconoce el derecho de** quien presente una

⁵ Las comunicaciones verbales, incluidas las realizadas a través de reunión presencial, telefónicamente o mediante sistema de mensajería de voz, deberán documentarse de alguna de las maneras siguientes, previo consentimiento del informante: a) mediante una grabación de la conversación en un formato seguro, duradero y accesible, o b) a través de una transcripción completa y exacta de la conversación realizada por el personal responsable de tratarla. Sin perjuicio de los derechos que le corresponden de acuerdo a la normativa sobre protección de datos, se ofrecerá al informante la oportunidad de comprobar, rectificar y aceptar mediante su firma la transcripción de la conversación.

⁶ Si bien ésta ya era una práctica comúnmente aceptada por distintas entidades y que fue avalada expresamente por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2.ª, que se pronunciaba sobre esta posibilidad en el Fundamento de Derecho Décimo de la Sentencia 252/2018, de 3 abril de 2018

comunicación o lleve a cabo una revelación pública a que su identidad no sea revelada a terceras personas e igualmente el canal de información debe garantizar la confidencialidad de los datos correspondientes a las personas afectadas y a cualquier tercero que se mencione en la información suministrada⁷.

Disposición transitoria primera. Adaptación de los Sistemas y canales internos de información existentes.

Los sistemas internos de comunicación y sus correspondientes canales que, a la entrada en vigor de esta ley, tengan habilitados las entidades u organismos obligados podrán servir para dar cumplimiento a las previsiones de esta ley siempre y cuando se ajusten a los requisitos establecidos en la misma.

En todo caso, el TÍTULO IV contempla expresamente las obligaciones de publicidad de la información y la creación de un Registro de informaciones, que deberán llevar todos los sujetos obligados a disponer de un canal interno de informaciones, con independencia de que formen parte del sector público o del sector privado, de las informaciones recibidas y de las investigaciones internas a que hayan dado lugar, garantizando, en todo caso, los requisitos de confidencialidad previstos en esta ley, que no tendrá carácter público.

3.3. Responsable del Sistema

Uno de los ejes clave para garantizar el adecuado funcionamiento del modelo previsto en la Ley 2/2023 es la figura del responsable del sistema, que adquiere especiales características en el ámbito del sector público, para determinar los perfiles que pueden desempeñar sus funciones.

A continuación realizaremos una descripción de los principales aspectos sobre el mismo:

⁷ La identidad del informante solo podrá ser comunicada a la Autoridad judicial, al Ministerio Fiscal o a la autoridad administrativa competente en el marco de una investigación penal, disciplinaria o sancionadora.

- Designación: corresponde al órgano de administración u órgano de gobierno de cada entidad u organismo obligado la designación de la persona física responsable de la gestión de dicho sistema o «Responsable del Sistema», y de su destitución o cese.
- Puede ser órgano unipersonal o puede ser un órgano colegiado, en este último caso, deberá delegar en uno de sus miembros las facultades de gestión del Sistema interno de información y de tramitación de expedientes de investigación.
- Tanto el nombramiento como el cese de la persona física individualmente designada, así como de las integrantes del órgano colegiado deberán ser notificados a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., o, en su caso, a las autoridades u órganos competentes de las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el plazo de los diez días hábiles siguientes, especificando, en el caso de su cese, las razones que han justificado el mismo.
- El Responsable del Sistema deberá desarrollar sus funciones de forma independiente y autónoma respecto del resto de los órganos de la entidad u organismo, no podrá recibir instrucciones de ningún tipo en su ejercicio, y deberá disponer de todos los medios personales y materiales necesarios para llevarlas a cabo.

Nada dice la Ley 2/2023 sobre qué tipo de puestos son los llamados a desempeñar esta responsabilidad en el sector público, pero a efectos informadores puede tomarse como referencia las prescripciones que sí se formulan para el sector privado. En ese caso, la norma señala que el Responsable del Sistema persona física o la entidad en quien el órgano colegiado responsable haya delegado sus funciones, será un directivo de la entidad, que ejercerá su cargo con independencia del órgano de administración o de gobierno de la misma. Cuando la naturaleza o la dimensión de las actividades de la entidad no justifiquen o permitan la existencia de un directivo Responsable del Sistema, será posible el desempeño ordinario de las funciones del puesto o cargo con las de Responsable del Sistema, tratando en todo caso de evitar posibles situaciones de conflicto de interés.

En las entidades u organismos en que ya existiera una persona responsable de la función de cumplimiento normativo o de políticas de integridad, cualquiera que fuese su denominación, podrá ser esta la persona designada como Responsable del Sistema, siempre que cumpla los requisitos establecidos en la ley.

3.4. Procedimiento de gestión de comunicaciones

La gestión de las comunicaciones que se reciban, por cualquiera de las vías previstas, escrita u oral, y en cualquiera de las modalidades, anónima o no, exigirán su gestión a través del respectivo procedimiento que deberá aprobar el órgano de administración u órgano de gobierno de cada entidad u organismo obligado, de cuya diligente tramitación responderá el Responsable del Sistema.

El procedimiento establecerá las previsiones necesarias para que el Sistema interno de información y los canales internos de información existentes cumplan con los requisitos establecidos en esta ley. En particular, el procedimiento responderá al contenido mínimo y principios siguientes:

- a) Identificación del canal o canales internos de información a los que se asocian.
- b) Inclusión de información clara y accesible sobre los canales externos de información ante las autoridades competentes y, en su caso, ante las instituciones, órganos u organismos de la Unión Europea.
- c) Envío de acuse de recibo de la comunicación al informante, en el plazo de siete días naturales siguientes a su recepción, salvo que ello pueda poner en peligro la confidencialidad de la comunicación.
- d) Determinación del plazo máximo para dar respuesta a las actuaciones de investigación, que no podrá ser superior a tres meses a contar desde la recepción de la comunicación o, si no se remitió un acuse de recibo al informante, a tres meses a partir del vencimiento del plazo de siete días después de efectuarse la comunicación, salvo casos de especial complejidad que requieran una ampliación del

plazo, en cuyo caso, este podrá extenderse hasta un máximo de otros tres meses adicionales.

- e) Previsión de la posibilidad de mantener la comunicación con el informante y, si se considera necesario, de solicitar a la persona informante información adicional.
- f) Establecimiento del derecho de la persona afectada a que se le informe de las acciones u omisiones que se le atribuyen, y a ser oída en cualquier momento. Dicha comunicación tendrá lugar en el tiempo y forma que se considere adecuado para garantizar el buen fin de la investigación.
- g) Garantía de la confidencialidad cuando la comunicación sea remitida por canales de denuncia que no sean los establecidos o a miembros del personal no responsable de su tratamiento, al que se habrá formado en esta materia y advertido de la tipificación como infracción muy grave de su quebranto y, asimismo, el establecimiento de la obligación del receptor de la comunicación de remitirla inmediatamente al Responsable del Sistema.
- h) Exigencia del respeto a la presunción de inocencia y al honor de las personas afectadas.
- i) Respeto de las disposiciones sobre protección de datos personales de acuerdo a lo previsto en el título VI.
- j) Remisión de la información al Ministerio Fiscal con carácter inmediato cuando los hechos pudieran ser indiciariamente constitutivos de delito. En el caso de que los hechos afecten a los intereses financieros de la Unión Europea, se remitirá a la Fiscalía Europea.

4.- MEDIDAS DE PROTECCIÓN: CONDICIONES DE PROTECCIÓN, PROHIBICIÓN DE REPRESALIAS Y OTRAS MEDIDAS DE APOYO

El sistema de protección previsto en la ley se articula con un conjunto de medidas de apoyo, medidas de protección frente a represalias, prohibidas expresamente, sin olvidar la posición de las personas afectadas, es decir, aquellas personas que son objeto de la comunicación de la supuesta infracción.

No obstante, el otorgamiento de las medidas de protección exige que en las personas que han de ser protegidas concurren las circunstancias siguientes:

- a) tengan motivos razonables para pensar que la información referida es veraz en el momento de la comunicación o revelación, aun cuando no aporten pruebas concluyentes, y que la citada información entra dentro del ámbito de aplicación de la ley,
- b) la comunicación o revelación se haya realizado conforme a los requerimientos previstos en la ley.

– Prohibición de represalias

Se prohíben expresamente los actos constitutivos de represalia, incluidas las amenazas de represalia y las tentativas de represalia contra las personas que presenten una comunicación conforme a lo previsto en la ley. A estos efectos, y a título enunciativo, se consideran represalias cualesquiera actos u omisiones que estén prohibidos por la ley, o que, de forma directa o indirecta, supongan un **trato desfavorable** que sitúe a las personas que las sufren en desventaja particular con respecto a otra en el contexto laboral o profesional, solo por su condición de informantes, o por haber realizado una revelación pública.

La ley articula un sistema de protección que se articula en torno a los siguientes ejes de medias:

- Medidas de apoyo
- Medidas de protección frente a represalias
- Medidas para la protección de las personas afectadas

Igualmente contempla **supuestos de exención y atenuación de la sanción** cuando una persona que hubiera participado en la comisión de la infracción administrativa objeto de la información sea la que informe de su existencia mediante la presentación de la información y siempre que la misma hubiera sido presentada con anterioridad a que hubiera sido notificada la incoación del procedimiento de investigación o sancionador, el órgano competente para resolver el procedimiento, mediante resolución motivada, acredite las circunstancias establecidas en el artículo 40 de la ley.

Las medidas de protección se extenderán a las comunicaciones sobre las acciones u omisiones recogidas en el artículo 2 que hubieran tenido lugar desde la entrada en vigor de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

La protección se extiende a **terceras personas relacionados con el informante y que puedan sufrir represalias en un contexto laboral**, como consecuencia de la alerta efectuada:

- Quienes asisten al que informante para alertar de la irregularidad y compañeros de trabajo
- Familiares del informante que también mantengan una relación laboral con el empresario.
- Entidades para las que trabaje el informante o con las que mantenga relación en el contexto laboral.

5.- UN NUEVO ÓRGANO DE CONTROL: LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE PROTECCIÓN DEL INFORMANTE, A.A.I.

La Autoridad administrativa independiente, se configura como ente de derecho público de ámbito estatal, según lo establecido en la LRJSP), con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actuará en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines con **plena autonomía e independencia orgánica y funcional** respecto del Gobierno, de las entidades integrantes del sector público y de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones⁸.

Ahora bien, su ámbito de actuación se limita inicialmente al estatal, pues la norma prevé también la posible implantación de canales externos de información por parte de las CCAA (e incluso por los cabildos insulares y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla), en cuyo caso la llevanza de dichos canales externos será asumida por Autoridades independientes autonómicas análogas a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I.

No obstante, su **competencia** podrá extenderse tanto a las informaciones sobre infracciones que sean cometidas en el ámbito de las entidades del sector público autonómico y local del territorio de la correspondiente comunidad autónoma, como a las relativas a incumplimientos imputables a entidades del sector privado que produzcan efectos únicamente en el territorio de dicha comunidad autónoma.

En el ámbito autonómico hay que tener en cuenta la existencia de diversas autoridades de prevención y lucha contra el fraude en distintas CCAA, como Cataluña, Valencia, Illes Balears, o Andalucía. una de estas autoridades, la Oficina Antifrau de Cataluña ya ha sido legalmente encomendada para dicha función en virtud de lo dispuesto en la Ley 3/2023, de 16 de marzo, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público para el 2023, que en su Disposición adicional séptima, recoge las

⁸ Su estatuto será aprobado, mediante real decreto, por el Consejo de Ministros y en su estructura contará, al menos, con una Comisión Consultiva de Protección del Informante.

prescripciones relativas a la protección de las personas que alertan de infracciones normativas.

Establece que hasta el momento en el que se despliegue una normativa en materia de protección de las personas que alerten de infracciones normativas en el ámbito del sector público de Cataluña, se asignan a la Oficina Antifraude de Cataluña las funciones que, de acuerdo con 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, corresponden a las instituciones u órganos competentes de las comunidades autónomas.

En dicho sentido, se atribuye a la persona titular de la dirección de la Oficina Antifraude de Cataluña dictar una resolución y adoptar medidas provisionales en los procedimientos de ejercicio de la potestad sancionadora establecida por la Ley del Estado 2/2023, así como proceder a la ejecución forzosa de las resoluciones sancionadoras, con la colaboración, si es preciso, de la Administración de la Generalitat y del resto de las administraciones públicas. Los correspondientes procedimientos deben seguirse de acuerdo con los principios de las leyes reguladoras del régimen jurídico del sector público y del procedimiento administrativo común y con sujeción a sus reglas de procedimiento.

Todo ello sin perjuicio de contemplar que el Gobierno debe impulsar la elaboración de una ley catalana en materia de protección de las personas que alerten de infracciones normativas.

En cuanto a las funciones atribuidas a este nuevo órgano se encuentran las siguientes:

- a) Gestión del canal externo de comunicaciones.
- b) Adopción de las medidas de protección al informante previstas en su ámbito de competencias.
- c) Informar preceptivamente los anteproyectos y proyectos de disposiciones generales que afecten a su ámbito de competencias y a las funciones que desarrolla.

- d) Tramitación de los procedimientos sancionadores e imposición de sanciones por las infracciones en su ámbito de competencias.
- e) Fomento y promoción de la cultura de la información

La gestión de las informaciones se realizará en los términos establecidos en los artículos 17 y siguientes, tanto en relación con su recepción, como trámite de admisión, instrucción y terminación de las actuaciones, que concluirán con informe, tras el cual la A.A.I. adoptará alguna de las siguientes actuaciones:

- Archivo del expediente
- Remisión al Ministerio Fiscal si así resultase del curso de la instrucción
- Traslado de todo lo actuado a la autoridad competente
- Adopción de acuerdo de inicio de un procedimiento sancionador.

El **plazo máximo de resolución** será de tres meses, y las decisiones no serán recurribles en vía administrativa ni contencioso-administrativo, sin perjuicio de los recursos interpuestos contra la eventual resolución que ponga fin al procedimiento sancionador incoado

6. RÉGIMEN SANCIONADOR APLICABLE: INFRACCIONES, SANCIONES Y DEMÁS ASPECTOS DE APLICACIÓN EN SU RÉGIMEN JURÍDICO

El ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito establecido en la ley corresponde a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., y a los órganos competentes de las comunidades autónomas, sin perjuicio de las facultades disciplinarias que en el ámbito interno de cada organización pudieran tener los órganos competentes.

Estarán sujetos al régimen sancionador establecido en la ley las personas físicas y jurídicas que realicen cualquiera de las actuaciones descritas como infracciones en el art. 63 de la ley (muy graves, graves y leves).

La comisión de estas infracciones previstas llevará aparejada la imposición de las siguientes multas:

- Si son **personas físicas** las responsables de las infracciones, serán multadas con una cuantía de 1.001 hasta 10.000 euros por la comisión de infracciones leves; de 10.001 hasta 30.000 euros por la comisión de infracciones graves y de 30.001 hasta 300.000 euros por la comisión de infracciones muy graves.
- Si son **personas jurídicas** serán multadas con una cuantía hasta 100.000 euros en caso de infracciones leves, entre 100.001 y 600.000 euros en caso de infracciones graves y entre 600.001 y 1.000.000 euros en caso de infracciones muy graves.

Adicionalmente, en el caso de **infracciones muy graves**, la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., podrá acordar:

- a) La amonestación pública.
- b) La prohibición de obtener subvenciones u otros beneficios fiscales durante un plazo máximo de cuatro años.
- c) La prohibición de contratar con el sector público durante un plazo máximo de tres años de conformidad con lo previsto en la LCSP.

Las sanciones por infracciones muy graves de cuantía igual o superior a 600.001 euros impuestas a entidades jurídicas podrán ser publicadas en el «BOE», tras la firmeza de la resolución en vía administrativa.

7. CONCLUSIÓN: TAREAS PENDIENTES PARA PERFECCIONAR LOS SISTEMAS DE INTEGRIDAD

Como señala López (2022) “El establecimiento de unos canales de denuncia robustos y con todas las garantías contribuye a fortalecer el marco de integridad o public compliance de la Administración”. En ese contexto irrumpía la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) que, entre otros requerimientos establece la obligación de las entidades que formen parte de la ejecución del PRTR de contar con un Plan de Medidas Antifraude.

Entre los distintos requisitos que debe cumplir dicho Plan es prever la existencia de medidas de detección ajustadas a las señales de alerta y definir el procedimiento para su aplicación efectiva, medidas de detección entre las que se encuentra la existencia de algún cauce para que cualquier interesado pueda presentar denuncias y disponer de alguna Unidad encargada de examinar las denuncias y proponer las correspondientes medidas (tal y como se recoge en el Anexo II.B.5 de la citada Orden).

Quedan pues numerosas tareas pendientes, más allá de las cuestiones instrumentales sobre la configuración tecnológica del canal a utilizar, como es la definición del propio Sistema Interno de Información, la designación del responsable del sistema y el establecimiento de los correspondientes trámites para los procedimientos de comunicación, así como la debida gestión de las autoridades de control

En todo caso, las entidades del sector público y, por extensión, las entidades locales deberán implantar un Sistema interno de información deberán implantarlo en el plazo máximo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la ley (a los 20 días de su publicación en el BOE), en virtud de lo establecido en la Disposición transitoria segunda. No obstante, en el caso de las entidades jurídicas del sector privado con doscientos cuarenta y nueve trabajadores o menos, así como de los municipios de menos de diez mil habitantes, dicho plazo se extenderá hasta el 1 de diciembre de 2023.

8. BIBLIOGRAFÍA

CAMPOS ACUÑA, M^a. C. (2022). “Canales de denuncia y protección del denunciante en el ámbito local: algunas dificultades propias de la administración local y propuestas de solución”, en GIMENO BEVIÁ, J. y LÓPEZ DONAIRE, B. *La Directiva de protección de los denunciantes y su aplicación práctica al Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia.

CAMPOS ACUÑA, M^a. C. (2023). “Las 15 claves del Sistema Interno de Información («Whistleblower»)", *Diario LA LEY*, N° 10234, 22 de Febrero de 2023, LA LEY. El Consultor de los Ayuntamientos, 21 de Febrero de 2023, El Consultor de los Ayuntamientos.

LÓPEZ DONAIRE, B. (2022). “Marcos de integridad y los canales de denuncia. El derecho a la buena administración”, en GIMENO BEVIÁ, J. y LÓPEZ DONAIRE, B. *La Directiva de protección de los denunciantes y su aplicación práctica al Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia.

PONCE SOLÉ, J. y VILLORIA MENDIETA, M. (2021) *Estudio introductorio a la edición de 2020 del Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*, Fundación Democracia y Gobierno Local.